UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA "JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

JÚLIA LENZI SILVA

PROCESSO JUDICIAL PREVIDENCIÁRIO: A NECESSÁRIA MUDANÇA DE PARADIGMA PARA A EFETIVIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

FRANCA
2013

JÚLIA LENZI SILVA

PROCESSO JUDICIAL PREVIDENCIÁRIO: A NECESSÁRIA MUDANÇA DE PARADIGMA PARA A EFETIVIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania.

Orientador: Prof[a]. Dra. Juliana Presotto Pereira Netto

FRANCA

2013

Silva, Júlia Lenzi
Processo judicial previdenciário : a necessária mudança de paradigma para a efetividade da política pública de previdência social no Brasil / Júlia Lenzi Silva. – Franca : [s.n.], 2013
272 f.

Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.
Orientador: Juliana Presotto Pereira Netto

1. Previdencia social. 2. Seguridade social – Legislação. 3. Processo legal justo. 5. Globalização. I. Título.

CDD – 341.67

JÚLIA LENZI SILVA

***PROCESSO JUDICIAL PREVIDENCIÁRIO*:**
A NECESSÁRIA MUDANÇA DE PARADIGMA PARA A EFETIVIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania.

BANCA EXAMINADORA

Presidente:_____
Profª. Dra. Juliana Presotto Pereira Netto

1º Examinador:_____
Prof. Dr. Marco Antônio Ribeiro Tura – Universidade Presbiteriana Mackenzie

2º Examinador:_____
Prof. Livre Docente Antônio Alberto Machado – FCHS /UNESP

Franca _____ de_____ de 2013.

Com amor e gratidão, ao meu pai, Paulo Roberto Vilela Silva, e à minha mãe, Mônica Totti Lenzi Silva, trabalhadores, cujos suores e sonhos me possibilitaram a escrita destas linhas.

Eu me fiz a partir do que vocês fizeram de mim.

AGRADECIMENTOS

Ao contrário do comumente expresso, agradecer, para mim, é tarefa das mais prazerosas e fáceis. Mineiro nasce agradecendo. Talvez, uma das primeiras expressões que as Gerais nos ensinam a repetir é “GrazaDeus”. Então, na minha fé cristã, sou grata a Deus e ao meu São Jorginho, pois quando tudo me faltou, a fé e a oração sustentaram meus passos nessa que foi uma difícil travessia. "*O que tem de ser, tem muita força*".

Ao meu pai, Paulo Roberto Vilela Silva, pelo homem que se fez e se (re)faz todos os dias. Em tudo que penso, faço e defendo, busco sempre a radicalidade do conceito de “justo” e de “honesto” que o senhor ensinou-me pela lição que não é possível esquecer: o exemplo. À minha mãe, Mônica Totti Lenzi Silva, pela força-mulher que é e que inspira. Por sempre ter visto e apontado em mim muito daquilo que ainda hoje não sou capaz de ver e, se vejo, ainda tenho receio de pronunciar. Eu me fiz a partir daquilo que vocês fizeram de mim e o orgulho que tenho da nossa família está diretamente ligado ao modo como vocês me ensinaram a ser “filha”. À Luiza Lenzi Silva, irmã de sangue e de alma, por quem nutro o mais profundo sentimento de amor-proteção-cuidado. Obrigada por ensinar-me todos os dias que o amor fraternal é aquele capaz de emergir das diferenças e fortalecer-se no “conta comigo”. Sempre e para sempre.

A Roberto Henrique Moreira Júnior, meu amor-amigo-cúmplice, companheiro de luta e de vida. É um privilegio amar alguém que já amamos e admiramos como amigo. Não fosse seu apoio incondicional, seu carinho, seu cuidado, seu colo e suas broncas, este pedaço de mim nunca teria sido escrito. Obrigada por acreditar em mim quando nem eu mais acreditava. Obrigada por abrir seus braços e me convidar a construir a “nossa família”. O nosso amor é lindo e tão forte porque ele tem cor e lado.

À família-quadrilha pir lim pim pim, porque estar com vocês é reaprender a sorrir de maneiras diferentes, é ter consciência de que, mesmo saindo das Gerais, as Gerais nunca saem da gente, e porque nossos encontros são sempre momentos de fortalecimento e de reafirmação da certeza de que é preciso caminhar-junto, ainda que distante. A São Gonçalo do Sapucaí, minha terra natal, por ensinar-me que ter orgulho das nossas raízes não significa ter ilusões quanto a elas e nem ser condescendentes com aquilo que tem sido feito delas.

À Maria de Fátima Peixoto Moreira, Sr. Roberto Henrique Moreira, Guilherme Henrique Peixoto Moreira e Evelise Chagas que, ademais de confiarem a mim parcela importante da responsabilidade pela felicidade de seu filho-irmão-cunhado, trataram de acolher a mim mesma, também como filha-irmã-cunhada. Obrigada por me permitirem ser

parte dessa família e obrigada pelos tios, tias, primos e primas que, a partir disso, eu vim a somar.

À Marcela Fernandes Vilela Silva, pelos mais de 20 anos de amizade. A minha história se confunde tantas vezes com a sua que nem sei mais como separá-las. Nem quero. Com você, dentre tantas coisas, aprendi a ser "amiga", e isso não é coisa que se desaprenda. Jamais.

A Pablo Muriel Peña Castellon, Igor Lima Goettenauer de Oliveira, Luiz José Duarte Filho, Thiago Sanches Battaglini, Jacob Said Netto, Henrique Taufic, Athanis Molas Rodrigues, Stennyo Santoro Sales, Kinn Peduti, Plínio Maciel Machado, Luis Henrique Domingues, Leonardo Henrique Gomes Rodrigues e Tayna Bregnoli Correa, meus "mininus" e minha "outra mina do rolê", porque, com vocês, eu aprendi a sonhar-junto, sorrir-junto e a lutar-junto. Porque vocês são a famiglia que sempre me permitiu escolher. Porque em cada abraço que trocamos, é como se o tempo da distância jamais houvesse existido. Porque eu os amo em suas inteirezas, e sinto suas ausências desta mesma forma.

Aos companheiros desta travessia acadêmica. À Taylisi de Souza Correa Leite, por sua força e coragem, por ser uma inspiração em tantos sentidos e hoje, pela amizade construída e alimentada com doses de cuidado e de carinho. À Mira Diniz que, embora não seja formalmente "pós-graduanda", conosco esteve durante toda a caminhada, reconfortando-nos com sua doçura-revoltada. À Naiara Souza Grossi, pelo nosso "(re)encontro tardio", pelos nossos desabafos e porque, com as nossas conversas, sempre foi mais fácil entender o que se passava comigo; À Rebeca Makowski de Oliveira Prado, por termos convertidos laços esportistas e "baladeiros" em parcerias e laços acadêmicos, permeados por uma amizade tão simples quanto profunda, e porque estar com você sempre me faz projetar o futuro sem me esquecer do que fui (sou) no passado; A Thiago Lemos Possas, pelo seu sotaque, por trazer as Gerais para tão perto e pelas prosas e risadas em meio a idas e vindas de disciplinas; A Vinicius Reis Barbosa de Araújo, porque é sempre um privilégio poder conviver com alguém tão brilhante e tão humilde, porque em você sempre encontrei ternura e generosidade, coisas tão em falta na Academia e no mundo. À Carla Arantes de Souza, por sua meiguice e por insistir em outras formas de ser e estar em um mundo que não se cansa de condenar o "Outro". A José Roberto Porto de Andrade Júnior, pela felicidade partilhada quando da concessão da bolsa FAPESP. À Talita Rampin, Lillian Ponchio e Roberto Galvão Faleiros, pelo meu 1º ano de mestrado e por tudo que fizeram (e fazem) pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UNESP; À Daiene Kelly Garcia, pelo meu último ano de mestrado, por ter me acolhido como amiga de forma tão espontânea e sincera, e por ter trazido tanta

alegria a todos nós. À Larissa Soldate Correa, pelo sopro de vida nesse tormentoso momento final. Sou muito grata pela sua confiança e pela parceria nas publicações. A Vinicius Lins Maia, porque sempre me vi/vejo em você e, a cada conversa nossa, revivo um momento da minha trajetória acadêmica com um sorriso no rosto. A Silvio Garcia, meu colega de orientação, pelas muitas trocas de aprendizagens que tivemos. De forma muito especial, aos dois irmãos que encontrei nessa caminhada: Vinicius Reis Barbosa, o mais velho, por quem nutro sentimentos de gratidão e admiração só encontráveis em irmãos mais novos que são cuidados, protegidos e incentivados pelos mais velhos. Querido Vini, sem seu apoio, sua amizade e sua "co-orientação", esse mestrado não teria tido nem um começo, quanto menos um fim. Obrigada de coração por tudo que vivemos nesses dois anos e meio que só se somam ao que já havíamos vivido nos outros cinco; Euller Xavier Cordeiro, o mais novo, por quem tenho ímpetos de proteção e cuidado dignos de irmã mais velha ciumenta. Querido Oiller, obrigada por sempre ser tão fácil falar de mim quando junto de você. Obrigada por me fazer sentir menos estrangeira nesse mundo de coxinhas. Obrigada por ser um moço bruto-rústico-sistemático e, incrivelmente meigo. Meus queridos, entre as coisas boas que o mestrado me trouxe, certamente, a amizade de vocês está dentre as que mais sentido fazem e mais felicidade despertam. Muito obrigada!

Aos mestres dessa travessia. À Prof[a]. Dra. Juliana Presotto Pereira Netto, minha orientadora. Faltam-me palavras para expressar a gratidão, o respeito e o carinho que sinto por você, Ju. Obrigada por ter me acolhido na aventura da iniciação científica e, depois, por ter me concedido a oportunidade de ser uma de suas primeiras orientandas de mestrado. Obrigado pela parceria nos eventos, nas publicações e em todos os momentos de angústia. Obrigada pela confiança que sempre em mim demonstrou e pela ampla liberdade que sempre me concedeu no desenvolvimento desta pesquisa. Tenho muito de você em mim e isso é o que de mais valioso levo dessa nossa caminhada. À Ms. Melissa Gaspari, minha "mãe postiça", porque sem seu carinho e incentivo, essa dissertação jamais teria se materializado como projeto acadêmico e de vida. Ao querido Prof. Dr. Paulo César Correa Borges, por seu comprometimento com o nosso Programa. Sinto-me honrada por tê-lo como coordenador, como mestre e como parceiro em tantos projetos. À Prof[a]. Dra. Elisabete Maniglia, pela luta de uma vida e pela vida de luta. À Prof[a]. Dra. Regina Laisner, interlocutora tão generosa, cuja disciplina ministrada permitiu a expansão dos meus horizontes teóricos. Ao muito querido Prof. Dr. Carlos Eduardo de Abreu Boucault, por sua seriedade e brilhantismo acadêmico e por sua sinceridade e leveza no trato. Ao Prof. Dr. Cassio Garcia, pelas tão prestigiosas contribuições em minha banca de qualificação. Obrigada por facilitar minha interlocução com

a economia e por trazer as críticas que possibilitaram o aperfeiçoamento teórico da pesquisa nesta seara. Ao Prof. Dr. Marco Antônio Ribeiro Tura, pelo nosso "encontro". Obrigada por toda a generosidade com quem tem me tratado desde que nos (re)conhecemos. Obrigada por todos os sacrifícios que fez para assegurar sua fundamental participação na minha banca de qualificação e, obrigada, para além de tudo, pelo que para mim representa a tão importante e significativa amizade que estamos construindo. À Profª. Dra. Fabiana Cristina Severi, minha "irmã" (de luta), porque conhecê-la deu-me a certeza de que a docência do Direito é mesmo o meu projeto existencial. Quiçá possa eu ser um cadinho do que você representa para mim. Ao Prof. Dr. Antônio Alberto Machado, por semear sonhos e incitar revoltas e por isso, ser inesquecível como mestre. O que tenho de *práxis* devo à sua interferência/persistência e ouvi-lo será sempre razão para sorrir e renovar o compromisso com um *Outro* Direito para um *Outro* mundo *possível*.

Ao Núcleo de Estudos de Direito Alternativo (NEDA), em suas mais diversas composições. Aos veteranos, como Caio Jesus Granduque José, Jeferson Fernando Celos, Fábio Esposoto, Fernanda Jatobá e Ana Luisa Robazzi, que inspiram e são testemunhos da práxis de *um* direito cujo compromisso maior é com a libertação dos marginalizados e oprimidos. Às novas gerações, aqui representadas nas pessoas de Camila Ribeiro Desinde, Giuliana Trefíglio Rocha, Sankey Teixeira Montevechio, Natália Ito e Olivia Fogaca, que "não deixam a peteca cair e seguem carregando o piano", renovando nossas esperanças e os sonhos coletivamente vividos e diariamente praticados. O NEDA foi meu começo e será sempre o meu caminho para tudo.

Aos meus mestres de Muay Thai, Anderson e Alex Bevilaqua, e aos meus treinadores, nas pessoas dos queridos Marcelo Santos e Mateus Morais. Devo a vocês minha saúde e meu bem-estar físico. Às minhas parceiras de treino, Janaína Tostes, Drielly Santos e Fernanda Sousa, devo a vocês minha saúde mental. É uma honra dividir o tatame com vocês, mulheres-guerreiras, de tanta fibra e de tanto valor. É uma honra ainda maior poder chamá-las de "amigas" e esperar ansiosamente por cada segunda, quarta e sexta, quando tenho a garantia de que, a par dos chutes, joelhadas e cotoveladas, também daremos infinitas gargalhadas juntas.

Aos muitos trabalhadores e trabalhadoras que proporcionaram as condições materiais para o desenvolvimento desta pesquisa. Aos funcionários da UNESP, especialmente aos vinculados à biblioteca, na pessoa da querida Laura Jardim, aos que compõem a seção de pós-graduação, na pessoa do sempre tão prestativo e atencioso Ícaro Henrique Ramos e, nas pessoas de Luis Guilherme Abdala e Nailton Silva, a todos aqueles e aquelas que viabilizam o

nosso cotidiano acadêmico. Esta pesquisa tem muito do trabalho diário de todos vocês. ÀCristiane Winkler (Cris), a fada que comparece todas as segundas-feiras e transforma minha casa em lar, cuidando do infindável trabalho doméstico para que eu possa cuidar de ser "pesquisadora". Muito obrigada, Cris!

À Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"- UNESP, campus de Franca, por tudo que é e representa na minha vida. Nasci como "Júlia", mas lá renasci como "Jurema", e da síntese dialética destes sujeitos, a menina mineira do interior e a universitária pesquisadora e militante da esquerda, me faço, hoje, Júlia Jurema. Espero ainda (re)nascer muitas vezes, e ver nascer outras tantas, nesta que é e sempre será a minha Casa.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), pelo fomento concedido ao meu projeto de pesquisa. As bolsas MS1 e MS2, concedidas por esta instituição, foram o suporte econômico-financeiro do sonho da dedicação exclusiva à pesquisa. Os recursos da reserva técnica, por sua vez, possibilitaram o intercâmbio desta pesquisadora com "outros mundos", por meio da participação em eventos acadêmicos em alguns dos estados brasileiros e também no exterior.

Por fim, "grazaDeus" que este trabalho foi escrito a muitas mãos. A responsabilidade pelas omissões e eventuais erros, eu a assumo toda. Mas a responsabilidade pelos sonhos plantados, cultivados e colhidos, como os cafés da minha terra, essa é de todos nós. E por todos nós. Obrigada por me fazerem tantas em uma só pessoa. O cadinho de cada um é o que me faz plena em vida e em luta. Há-braços!

De fato, o conservador julga que a sociedade vigente não pode ser criticada nem substituída por nenhuma sociedade futura melhor; por isso uma crítica global (o "holismo" tantas vezes repudiado) ao sistema presente (o melhor sistema de fato existente) é impossível, inoperante ou, o que é pior, é destrutiva. Não há alternativas! [...] Para o conservador-dominador "todo passado é o melhor", porque funda o presente onde o dominador "pode-viver". Para as vítimas, o futuro é o tempo da esperança; deve-se lutar para estar melhor, porque o presente sofre a negação, na qual não é possível viver. A crítica é o começo da luta (Enrique Dussel).

O correr da vida embrulha tudo. A vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem (João Guimarães Rosa).

SILVA, Júlia Lenzi. **Processo judicial previdenciário:** a necessária mudança de paradigma para a efetividade da política pública de previdência social no Brasil. 2013. 272 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2013.

RESUMO

Historicamente vinculado à luta popular pela intervenção do Estado na economia com escopos de assegurar proteção, bem estar e justiça social àqueles e àquelas em situação de vulnerabilidade, o conceito articulado e articulador de *seguridade social* restou cunhado no texto da Constituição Federal brasileira de 1988, englobando as políticas públicas sociais de saúde, assistência e previdência social. Como consequência direta desta opção constitucional, verifica-se a obrigação político-jurídica de que a política previdenciária - objeto mais central deste trabalho - seja pensada e realizada *a partir* do horizonte da seguridade, ou seja, não mais (apenas) como uma política *de seguro*. Semelhante construção teórica, entretanto, não resiste quando submetida ao teste de confronto com a realidade concreta, o qual revela que, em tempo de globalização econômica, a focalização, a seletividade, a privatização e o assistencialismo imperam como paradigmas conformadores das políticas públicas de seguridade. Especificamente no tocante à previdência social, a suposta existência de um déficit nas contas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) tem sido avocada para sustentar uma política de contenção de despesas, consolidando um *modelo de impossibilidade* no âmbito da Administração Pública, o que, por sua vez, tem obrigado a que um número cada vez maior de potenciais segurados e seguradas tenham de recorrer à tutela judicial a fim de verem efetivado seu direito de gozo de proteção previdenciária. É neste contexto teórico-prático que a presente pesquisa aponta o Poder Judiciário como "ultima ratio" dos vulneráveis, salientando-se a imperiosidade de uma nova abordagem teórico-reflexiva acerca dos *processos judiciais previdenciários*. Destacando o que entende configurar *especificidades* presentes nas ações previdenciárias, argumenta-se no sentido da necessidade de adoção da *riqueza humana* como critério de valor para a atuação judicial nos processos que tutelam direitos humanos fundamentais sociais previdenciários e, com fundamento no conceito de "processo justo", defende-se, ainda, a amplitude probatória como requisito para afirmação destes direitos. Por fim, chama-se à atenção para o mito da neutralidade axiológica, reafirmando a sua impossibilidade e propondo, como superação, o reconhecimento da "parcialidade positiva" do magistrado e sua alteridade para com as *vítimas atuais*, considerando-os como pressupostos de realização das promessas constitucionais em matéria de proteção social previdenciária.

Palavras-chave: seguridade social. política pública previdenciária. processo judicial previdenciário. processo justo. riqueza humana. parcialidade positiva do magistrado.

SILVA, Júlia Lenzi. **Processo judicial previdenciário:** a necessária mudança de paradigma para a efetividade da política pública de previdência social no Brasil. 2013. 272 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2013.

ABSTRACT

Historically linked to the popular struggle for the State intervention in the economy scoping to ensure protection, welfare and social justice to those in vulnerable situations, the *social security* articulated and articulating concept remains coined in the text of the 1988 Brazilian Federal Constitution, encompassing the social public policies in favor of health care and social welfare and assistance. As a direct consequence of such constitutional option, there is a political and legal requirement that the welfare policy - the most central subject matter in this paper - is conceived and implemented *from* the perspective of security, i.e., not anymore as (just) an *insurance* policy. Similar theoretical concept, however, does not resist when subjected to the test of confrontation with the tangible reality, which reveals that, in time of economic globalization, focus, selectivity, privatization, and handouts prevail as paradigms, which conform to public policies in favor of security. Specifically in relation to the social welfare, the alleged existence of a deficit in the accounts of the National Institute of Social Security (INSS) has been invoked to sustain a policy of cost containment, consolidating a *model of impossibility* in the scope of Public Administration, which in turn, has forced that a growing number of potential insured people have to make use of judicial protection in order to grant the effectiveness of their right to enjoy social security protection. It is in such theoretical and practical context that this research points the Judiciary as the vulnerable people "ultima ratio", stressing the need of a new theoretical and reflexive broach about the *social security lawsuits*. Highlighting what covers to configure *specificities* present in social security lawsuits, it is argued in the sense of a need for adoption of *human wealth* as a value criterion for the legal action in lawsuits that protect fundamental social welfare human rights and, based on the concept of "fair trail", it is further argued that, the probationary amplitude as a requirement to claim these rights. Finally, attention is drawn to the myth of axiological neutrality, reaffirming its impossibility and proposing, as an overcoming, the recognition of the judge's "positive partiality" and his/her otherness to the *current victims*, considering them as assumptions of realization of constitutional promises with regard to social welfare protection.

Key words: social security. public welfare policies. social security lawsuit. fair trial. human wealth. judge's positive partiality.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 14

CAPÍTULO 1 O SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA 24

1.1 Avanços e retrocessos: a formação do sistema de Seguridade Social no Brasil 34

1.1.1 A relação tensional entre políticas públicas sociais e política econômica 38

1.2 Projeto constitucional inconcluso: a utopia de criação de um sistema de proteção social na periferia do capitalismo mundial 43

1.2.1 "Pré-história" da seguridade social brasileira 46

1.2.2 O sistema de Seguridade Social na Constituição de 1988 54

1.2.3 A Avalanche Neoliberal e o processo de "banalização do Mal": conceitos em relação de completude 59

1.2.3.1 A Globalização Totalitária e a "solução única": propostas do Banco Mundial para os sistemas de Seguridade Social da América Latina 66

1.2.3.2 Política Pública Social "Torta": Focalização, Seletividade, Privatização e Assistencialismo 73

1.2.4 Seguridade Social e o Brasil do século XXI: contradições e dificuldades de análise do tempo presente 86

CAPÍTULO 2 O TODO E A PARTE: A PREVIDÊNCIA SOCIAL ENQUANTO PILAR DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL 102

2.1 Entre o direito e a "dádiva": (re)afirmação da construção histórica dos direitos previdenciários 104

2.1.1 A opção pelo marco temporal simbólico da promulgação da Lei Eloy Chaves (1923) 105

2.1.1.1 O protagonismo do movimento operário sindical na luta pela superação do modelo liberal de Estado 110

2.1.2 O "autoritarismo orgânico" do governo Vargas: os institutos de aposentadoria e pensões e a primeira unificação parcial e conservadora 115

2.1.3 A Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), suas contribuições e limites ao processo de uniformização..... 121
2.1.4 Ditadura militar e previdência social: tecnocracia e unificação conservadora...... 127
2.1.5 O desmonte silencioso da Previdência Social 137
2.1.5.1 A construção do mito do déficit orçamentário e o seu uso retórico-argumentativo para justificar a necessidade de "reformas estruturantes"..... 148
2.2 O uso do "método relacional" como estratégia para a realização concreta dos objetivos das políticas de seguridade social..... 160

CAPÍTULO 3 PODER JUDICIÁRIO COMO "ÚLTIMA RATIO" DOS VULNERÁVEIS: O *PROCESSO JUDICIAL PREVIDENCIÁRIO* SOB NOVA ABORDAGEM TEÓRICO-REFLEXIVA 167

3.1 O lento rompimento das amarras: a realocação das funções dos Poderes do Estado em matéria previdenciária na atualidade 173
3.1.1 Fatores e contextos a constituir um "modelo de impossibilidade" na atuação administrativa previdenciária 178
3.1.2 A necessária (?) travessia: a polêmica em torno exigência do indeferimento administrativo como forma de legitimação da tutela judiciária..... 187
3.1.3 *A previdência social como "política pública constitucional vinculante": diretrizes e parâmetros para a atuação do Poder Judiciário* 194
3.2 Contornos da ação previdenciária e os sujeitos de um processo diferenciado 199
3.3 Por uma nova abordagem teórico-reflexiva acerca do processo judicial previdenciário: a aplicação do direito com escopos de realização da política pública previdenciária..... 213
3.3.1 A "riqueza humana" como critério de valor para a atuação judicial nos processos que tutelam direitos humanos fundamentais sociais previdenciários 220
3.3.2 A necessidade-dever de implementação dos ditames do "processo justo": a amplitude probatória como requisito para a afirmação dos direitos fundamentais previdenciários 226
3.3.2.1 A "parcialidade positiva" do Magistrado como pressuposto de realização das promessas constitucionais em matéria de proteção social previdenciária 233

CONCLUSÕES 240

REFERÊNCIAS 246

INTRODUÇÃO

A pesquisa acadêmica em todas as áreas do conhecimento é (ou ao menos deveria ser) uma atividade dialética, desenvolvida a partir de avanços e retrocessos na tentativa de compreensão das contradições, solução das dificuldades práticas e preenchimento das insuficiências teóricas, as quais se apresentam a todo momento - e sempre de forma renovada -, ao pesquisador ou à pesquisadora. Concebe-se a atividade de pesquisa como um processo de construção, por meio do qual não só o pesquisador cria hipóteses e delimita seus referenciais teóricos e objetos de análises, como também ele próprio é delimitado e recriado, enquanto sujeito pesquisador, pelas *escolhas* que cotidianamente faz. Por essa razão, muito embora persista uma vinculação entre a expressão "trabalho acadêmico" e o adjetivo "impessoal" - herança de um positivismo que julgou ser capaz de desvincular o conhecimento de sua origem humana - verifica-se que, na parte correspondente à "introdução" destes mesmos trabalhos, ainda que o autor ou a autora realize um esforço considerável, deixa-se sempre escapar "aquilo" e "quem" se encontra escondido por detrás da linguagem técnica. O fato é que, ao fazer a apresentação do tema, das razões que fundamentam a pesquisa, dos objetos e métodos de trabalho, o autor ou a autora não deixa de estar também "se apresentando", revelando o ser humano que permanecia oculto nas palavras escritas, afinal, toda escrita é a fala do seu autor, tenha ele consciência disso ou não e, portanto, o trabalho escrito, além de significar o que seu autor *pensa*, demonstra o que seu autor *sente* ou *é*. (MARINONI, 1996, p. 13).

Por ter consciência desta realidade, peço licença aos meus eventuais interlocutores para adotar uma postura menos formal ao longo destas linhas introdutórias, uma postura que, ademais da preocupação com os aspectos técnicos e com o conteúdo desta introdução, tenha também, por compromisso, a minha revelação enquanto sujeito pesquisadora, afinal, nenhuma teoria ou pensamento dito *lógico* tem o condão de esconder alguém. A certeza de que sempre haverá muito do pesquisador nos caminhos trilhados pela sua pesquisa impõe o reconhecimento de que a seriedade acadêmica e o rigor científico que se espera das construções teóricas - sobretudo no campo das ciências sociais aplicadas, como é o caso do Direito - não passam pela capacidade de seus autores "camuflarem-se" nelas ou de torná-las um discurso "natural", muito ao contrário; para nós, a seriedade e o rigor científico passam, necessariamente, pelo dever de assumir *desde onde* falamos, *porque* falamos e *para quem* falamos.

Em conformidade com o exposto, considera-se que as questões afetas à delimitação do tema-objeto desta pesquisa e à forma de abordagem por ela adotada sejam as que mereçam as primeiras considerações. No tocante à delimitação do tema-objeto, cumpre destacar que a temática processual previdenciária já era objeto de nossas investigações no âmbito da iniciação científica (SILVA, J. L., 2010)[1], podendo-se considerar que o projeto de pesquisa que resultou no desenvolvimento desta dissertação teve origem no aprofundamento teórico resultante destas primeiras incursões. De forma mais específica, destaca-se que a investigação realizada no âmbito deste trabalho atém-se à problemática processual previdenciária concernente ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), com foco na dinâmica afeta aos *processos judiciais previdenciários*. Nesse sentido, salienta-se que, muito embora as considerações aqui tecidas possam guardar alguma pertinência ou mesmo ter aplicabilidade no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), isso não significa que suas realidades particulares foram tomadas como horizonte de sentido e possibilidade no tocante ao que se propõe. Tal ressalva é de grande importância para evitarmos apropriações indevidas do nosso discurso, porquanto compreendamos que o RGPS e o RPPS têm naturezas e objetivos distintos, o que sempre demanda contextualização quando da feitura de análises comparativas. Por outro lado, considerando as semelhanças entre as *especificidades* das ações previdenciárias (3.2 Contornos da ação previdenciária e os sujeitos de um processo diferenciado) e as características das ações judiciais que tem por pedido a concessão ou o restabelecimento do benefício de prestação continuada (BPC), argumenta-se no sentido de que, no âmbito deste trabalho, o conceito de *processo judicial previdenciário* abarca também as ações judiciais que tem por objeto o pedido de concessão/restabelecimento do benefício assistencial supramencionado, postulando-se, pois, que as construções teóricas aqui elaboradas sejam também a elas estendidas.

No que tange à forma de abordagem, considera-se importante destacar que esta pesquisa busca aproximar-se das correntes críticas do pensamento jurídico. Por correntes críticas, tem-se àquelas que não tomam a realidade histórica como um dado, mas sim como um construído, suscetível, portanto, às transformações. Conforme os ensinamentos do Boaventura de Souza Santos (2005, p. 23), uma teoria pode ser classificada como "crítica" quando não reduz a "realidade" ao que existe, postulando um *outro* estado de coisas (superação), a partir do desconforto, do inconformismo e/ou da indignação perante ao que existe. Nesse sentido, considera-se de grande representatividade e simbolismo as palavras de

[1] Pesquisa desenvolvida com fomento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

Rosa Maria Marques, Áquilas Mendes e Marcel Guedes Leite para explicitar a relação que traçamos entre a defesa de uma nova forma de abordagem teórico-reflexiva acerca dos *processos judiciais previdenciários* e a sustentação de que semelhante proposta se insere no horizonte do pensamento crítico-contestador:

> [e]nquanto a nova sociedade que queremos construir não se consubstancia, isto é, enquanto a desigualdade na renda e na propriedade continua sendo um dos principais pilares da reprodução e da ampliação dessa desigualdade; enquanto não se separam os negócios do Estado dos das oligarquias, velhas e novas; e enquanto a democracia não se apresenta como um instrumento de melhoria das condições de vida da população, entre outros aspectos, não há dúvida que continuamos a ser um país dividido, com uma população que registra meios de vida extremamente desiguais. Isto é, enquanto a nova sociedade igualitária e/ou libertária não é construída, como podemos, no campo da Previdência Social propor algo que diga respeito ao conjunto da população? (MARQUES; MENDES; LEITE, 2008, p. 495).

A indagação acima feita é o ponto de partida para a justificação do porquê de toda a argumentação teórica desta pesquisa centrar-se no *processo judicial* - e não no administrativo – enquanto instrumento para a efetividade da política pública de previdência social no Brasil. Para que se compreenda o porquê desse recorte temático, é preciso retomar a afirmação já feita no sentido de que, para que se reconheça a seriedade e o rigor científico de determinada pesquisa acadêmica, faz-se imprescindível que o sujeito pesquisador, ademais de expor o "para quê" escreve, saliente, também, "para quem" ele escreve. Nesse sentido, ao fazer essa análise retrospectiva, esta que vos fala acabou por deparar-se com um dos compromissos ético-políticos feitos ainda nos tempos da iniciação científica, qual seja, o de pesquisar e defender novas e distintas possibilidades interpretativas e de atuação com a finalidade de assegurar reconhecimento e materialidade aos direitos daqueles e daquelas que estão a demandar proteção social previdenciária *no agora*, *no presente*, os quais não podem aguardar por mudanças de racionalidade das instituições oficiais ou por alterações nos padrões de conduta e nas práticas administrativas porquanto, para eles, a fase administrativa já tenha cessado, e com ela as esperanças de que o reconhecimento de seu direito ao percebimento de benefício ou à prestação de serviço previdenciário se desse sem a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário.

Destaca-se que tal compromisso ético-teórico foi firmado tendo em vista que grande parte das pesquisas de vertente progressista que abordam questões afetas à previdência social com as quais esta pesquisadora teve contato propugnam mudanças *para o futuro*, mudanças essas que, se postas em prática, certamente garantirão uma maior eficácia da

política previdenciária para todos os trabalhadores e trabalhadoras que estão exercendo atividades produtivas. Todavia, tais propostas transformadoras não têm o condão de afetar a vida e as condições de existência daqueles e daquelas que já cessaram suas atividades produtivas por razões distintas e que, agora, neste momento, estão a reclamar o direito de gozo da proteção previdenciária constitucionalmente prevista. Para eles, o que as argumentações de cunho técnico-jurídico têm a oferecer é o que José Antônio Savaris denomina de "argumento alakazan" (SAVARIS, 2011c), ou seja, a interpretação perversa do princípio constitucional da precedência do custeio, a qual, por aplicar a legislação previdenciária sem levar em conta as dimensões reais do problema concreto que reivindica solução, culmina por prender o sistema previdenciário em uma lógica formal e insensível às diversas particularidades do caso em tela.

Sendo assim, em virtude da identificação dessa lacuna teórica, a qual acaba por corroborar a sistemática negação de proteção previdenciária a milhões de brasileiros e brasileiras – de acordo com pesquisa feita pelo Conselho Nacional de Justiça, o Instituto Nacional do Seguro Social ocupa o 1º lugar isolado no ranking dos maiores litigantes da Justiça Federal, figurando, no ano de 2011, em 34,3% das ações nela existentes; ademais, a mesma pesquisa constatou que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figurou em aproximadamente 34% do total de processos ingressados no 1º Grau e 79% nos Juizados Especiais; enquanto a Caixa Econômica Federal, segunda colocada, respondeu por cerca de 13% no 1º Grau e 7% nos Juizados Especiais[2] –, é que esta pesquisadora decidiu por voltar seus olhos e seus esforços teóricos para a discussão em torno da necessidade de mudança dos paradigmas orientadores do *processo judicial previdenciário*, numa tentativa de construção de um saber que possa garantir a esses milhões de potenciais beneficiários da previdência a possibilidade de viver uma *vida digna de ser vivida*, o que para eles, passa, no atual momento, pela efetivação judicial da política previdenciária, pensada e realizada a partir do paradigma da seguridade social.

Neste ponto cumpre destacar que esta pesquisa se vale do conceito de *paradigma* elaborado por Thomas Kuhn e resignificado, no âmbito das ciências sociais, por José Eduardo Faria. "Um paradigma implica uma teoria básica, uma tradição científica e algumas explicações exemplares, que são aceitas pelos cientistas ao ponto de suspenderem o esforço

[2] (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2012, p. 12, 15). Ressalta-se que a opção por citar os dados constantes da pesquisa de 2011 e não da mais recente, publicada em 2012, deve-se ao fato de que se considerou que a sua análise foi mais completa e detalhada, sendo que, no âmbito do relatório referente ao ano de 2011, foi mais fácil localizar as informações e dados de que necessitávamos e proceder às análises comparativas. Entretanto, não se descuidou de consultar os resultados aferidos em 2012 e, naquilo em que se pode estabelecer um paralelo, constata-se a permanência do quadro acima apresentado.

crítico de discussão de seus pressupostos e de suas possíveis alternativas substitutivas." (FARIA, 1988a, p. 21). Desta forma, os paradigmas de uma determinada ciência terminam por definir os problemas que esta ciência cuidará de investigar, os métodos que usará para tanto e, por fim, as próprias soluções que resultarão deste processo, verificando-se, pois, que os paradigmas acabam por constituir uma espécie de "crença" que é partilhada por todos os membros de uma determinada comunidade científica. Entretanto, como a realidade está sempre a superar a teoria, há momentos em que os paradigmas entram em crise. "Isto ocorre quando eles não conseguem mais fornecer orientações, diretrizes e normas capazes de nortear o trabalho científico." (FARIA, 1988a, p. 22). Nestes momentos, os paradigmas vigentes não só demonstram a sua incapacidade de fornecer uma solução concreta, como terminam por revelar que eles mesmos são a fonte última dos problemas e incongruências, havendo, pois, a necessidade de repensá-los e, talvez, substituí-los por outros paradigmas que, porventura, tenham começado a emergir no horizonte científico. A este processo de declínio, surgimento e substituição de paradigmas, Thomas Kuhn denomina de "revolução científica" (FARIA, 1988a, p. 22).

Trazendo tais contribuições teóricas para o campo desta pesquisa, argumenta-se que, desde a sua origem, o sistema previdenciário brasileiro esteve pensado e organizado a partir do paradigma de *seguro social*, constituindo-se numa política pública com viés fortemente securitário, o que fazia com que a proteção social, via previdência, alcançasse apenas determinados grupos de trabalhadores formais, conforme se verifica do exposto ao longo do desenvolvimento dos tópicos 2.1.1. A opção pelo marco temporal simbólico da promulgação da Lei Eloy Chaves (1923); 2.1.2 O "autoritarismo orgânico" do governo Vargas: os institutos de aposentadoria e pensões e a primeira unificação parcial e conservadora; 2.1.3 A Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), suas contribuições e limites ao processo de uniformização; e 2.1.4 Ditadura militar e previdência social: tecnocracia e unificação conservadora. Ocorre que, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, esta pesquisa defende a hipótese teórica de que restou operada verdadeira "revolução científica" paradigmática no tocante à política pública de previdência social, uma vez que a mesma deixou de estar contida no horizonte do *seguro social*, e passou a estar abarcada pelo novo conceito articulado e articulador de *seguridade social*, abandonando, pois, a lógica securitária de organização e adotando o paradigma de direito humano fundamental social, conforme disposto no art. 6º do texto constitucional promulgado.

Entretanto, em razão das consequências e desdobramentos do que designamos como "avalanche neoliberal" (1.2.3 A Avalanche Neoliberal e o processo de "banalização do

Mal": conceitos em relação de completude), a referida revolução paradigmática ocorrida no âmbito da política previdenciária restou incompleta e, para agravar o quadro, já, de pronto, deu sinais de retomada e fortalecimento do antigo paradigma de *seguro social*, o que restou bem identificado, por exemplo, pelas propostas de *reforma* dos sistemas previdenciários elaboradas e divulgadas por organismos internacionais ao longo da década de 90 (1.2.3.1 A Globalização Totalitária e a "solução única": propostas do Banco Mundial para os sistemas de Seguridade Social da América Latina). É deste panorama, portanto, que resulta a afirmação, feita em vários momentos deste trabalho, no sentido de que a *seguridade social* permanece, ainda hoje, como um "projeto constitucional inconcluso" (FLEURY, 2004), posto que, mal havia sido constitucionalmente disposta, já era ameaçada e desconstruída, no plano interno e no plano internacional, pelo retorno do liberalismo econômico ora transmutado em "neoliberalismo". Porém – e é neste ponto que subsiste a esperança e a razão primeva de todo o esforço teórico por nós desenvolvido -, a despeito da desconstrução teórico-prática operada pela avalanche neoliberal, a qual interrompeu o processo de "revolução científica" que estava em desenvolvimento na seara da previdência, o fato do conceito de *seguridade social* continuar expresso na Constituição Federal e, mais, continuar a abarcar a política pública de previdência social, permite-nos afirmar que continua devendo ser ele o paradigma para tudo que se pensa ou faz em matéria previdenciária devendo, pois, inclusive, influir na forma como os *processos judiciais previdenciários* são tutelados pelo Poder Judiciário. Com isso, o que se está a afirmar é que, muito embora tenha havido o retorno e o fortalecimento do paradigma de *seguro,* especialmente ao longo da década de 90, constitucional e, portanto, juridicamente, o paradigma norteador da política previdenciária continua sendo, desde de 1988, a *seguridade social.*

Convém, ainda, salientar que a defesa da hipótese teórica acima mencionada, qual seja, a de que a previdência social deve ser pensada e realizada a partir do paradigma constitucionalmente estabelecido de *seguridade social*, não só se constitui no ponto de referência para toda argumentação teórica por nós desenvolvida, como também motivou a disposição dos capítulos nesta dissertação. Com efeito, ressalta-se que a reserva da construção teórica do objeto mais central desta pesquisa (Capítulo 2 - O todo e a parte: a previdência social como pilar do sistema de seguridade social) para um momento cronologicamente posterior àquele em que se retrata o panorama mais abrangente no qual o referido objeto encontra-se inserido (Capítulo 1 – O sistema de seguridade social no Brasil: políticas públicas sociais em tempos de globalização econômica) não guarda apenas pertinência metodológica ou se mostra como fruto de uma lógica argumentativa estritamente formal. A opção pela

precedência da edificação teórica acerca da historicidade e dos contornos adquiridos pelo conceito de *seguridade social* no Brasil revela, em verdade, um uso argumentativo das disposições do sumário. O que se intenta é corroborar a hipótese de trabalho de que, a par de ser juridicamente impossível, também é social e academicamente condenável teorizar acerca da previdência social de forma apartada, individualizada, ou seja, sem fazer referência ao sistema constitucional de seguridade social, do qual ela é necessariamente parte integrante. Isto é de grande importância para nós, sobretudo porque o tratamento singular dado à previdência social, no geral, é acompanhado da despolitização das questões a ela inerentes e da inserção do discurso *tecnicista* com forte apelo aos argumentos econômicos. "De repente", o direito à previdência social deixa de ser uma conquista da classe trabalhadora (2.1.1.1 O protagonismo do movimento operário sindical na luta pela superação do modelo liberal de Estado), que pode ser alargada ou estreitada pelas políticas públicas que lhe dão concretude, e passa a ser um assunto *técnico,* que demanda *expertise* para ser discutido e problematizado. Desta forma, a previdência social e suas delimitações no espaço-tempo são retiradas do campo dos embates político-ideológicos para, em seguida, serem "trancafiadas" no campo dos direcionamentos econômicos *únicos,* desmobiliando-se os movimentos sociais e grupos articulados com interesses e propostas antagônicas. Foi, portanto, na tentativa de (re)politizar as questões afetas à previdência social e inseri-las no campo das disputas ideológicas por projetos de Estado que esta pesquisa optou por iniciar a argumentação apresentando o longo – e ainda inacabado – processo de construção, desconstrução e reinvenção histórica do sistema se *seguridade social* no Brasil, entendendo que tal análise é imprescindível para o alcance da compreensão de que, por fundar-se em princípios de solidariedade e redistribuição, o sistema de *seguridade social* brasileiro acaba por consubstanciar uma racionalidade distinta da propugnada pelo sistema capitalista de produção, o que, de certa forma, não deixa de aprofundar a relação contraditória e tensional entre as políticas públicas de saúde, assistência e previdência social e a política econômica de viés neoliberal.

Visto o processo histórico de institucionalização e desenvolvimento do conceito e do sistema de *seguridade social* no Brasil, o qual foi e continua sendo permeado de contradições, avanços e retrocessos, sendo ainda prenhe de possibilidades existenciais e interpretativas – com especial destaque para a nova sistemática disposta na Constituição Federal de 1988 (1.2.2 O sistema de Seguridade Social na Constituição de 1988) -, o segundo capítulo dedica-se à análise das nuances que esta construção histórica acarretou a um dos três pilares que sustentam o conceito de seguridade social: a previdência social. A esse respeito, cumpre destacar que se entende que, somente após a teorização acerca da totalidade do

sistema de seguridade social e sua dinâmica relacional com a economia capitalista, é possível voltar a atenção para a previdência social de forma contextualizada e problematizadora, ressaltando a sua relação de complementariedade com as demais políticas constituintes do referido sistema (assistência social e saúde) e sua historicidade, ou seja, o fato de que sua atual configuração e as interpretações que dela se fazem não são um "dado", mas um construído histórico marcado por fatores político-ideológicos (2.1 Entre o direito e a "dádiva": (re)afirmação da construção histórica dos direitos previdenciários). Na ausência de ambas as análises aqui explicitadas, acredita-se que esta pesquisa corria sério risco de tergiversar da proposta inicial de trabalho, resvalando em juízos de vertentes tecnicistas e economicistas, que, ainda hoje, parecem constituir o senso comum teórico (WARAT, 1988) acerca da política previdenciária no Brasil.

Tendo sido expostas a partir de quais perspectivas e referenciais esta pesquisa (e, portanto, sua autora) concebe o que vem a ser "previdência social" e "política previdenciária", resta edificado, enfim, o substrato teórico necessário para a defesa de uma nova abordagem teórico-reflexiva acerca dos *processos judiciais previdenciários*, o que foi desenvolvido ao longo do capítulo 3, intitulado "Poder Judiciário como '*ultima ratio*' dos vulneráveis: o *processo judicial previdenciário* sob nova abordagem teórico-reflexiva". Assim, a partir da argumentação que sustenta a configuração de um "modelo de impossibilidade" no âmbito da Administração Pública previdenciária e também do diálogo com o conceito de "políticas públicas constitucionais vinculantes" (LEAL, 2006), realiza-se o esforço teórico último no sentido de reconhecer que a atuação do Poder Judiciário em ações relacionadas com a previdência social deve-se, sobretudo, ao fechamento dos outros canais institucionais de participação e diálogo aos potenciais beneficiários e beneficiárias, terminando por obrigá-los a recorrer - embora, com relativa desconfiança - à via judicial (3.1. O lento rompimento das amarras: a realocação das funções dos Poderes do Estado em matéria previdenciária).

Apresentadas as razões que, no nosso entender, conformam o atual contexto em que o Poder Judiciário parece ocupar o posto de "*ultima ratio*" dos vulneráveis em matéria previdenciária, a segunda parte da argumentação desenvolvida ao longo do capítulo 3 busca, por meio da explicitação do que se entende serem *especificidades* dos *processos judiciais previdenciários* (3.2 Contornos da ação previdenciária e os sujeitos de um processo diferenciado), corroborar a defesa da necessidade de uma nova forma de abordagem teórico-reflexiva para esta espécie de ação. Com este objetivo em tela, o que se intenta, nesta parte, é propriamente caracterizar a ação previdenciária a partir de suas partes, de seu objeto e, principalmente, da dinâmica relacional existente entre estes dois elementos, salientando a

importância de que o processo judicial "contamine-se" de realidade, uma vez que, "[...] a decisão judicial previdenciária tem um efeito singularmente maléfico quando, embora formalmente incensurável, afigura-se desviada da realidade." (SAVARIS, 2011a, p. 123-124).

Por fim, na terceira e última parte, lançam-se os alicerces materiais e formais daquela que chamamos de "nova abordagem teórico-reflexiva" acerca do *processo judicial previdenciário*, tendo como horizonte de sentido a aplicação do direito com escopos de realização da política pública previdenciária pensada e realizada a partir do paradigma de *seguridade social*. Nesse sentir-fazer, no âmbito formal, cuida-se de destacar a necessidade-dever de implementação dos ditames do *processo justo* (GRECO, 2002, 2006; CAMBI, 2001; MARINONI, 1996, 2006, 2010) nas ações que tenham por objeto pedido relacionado à previdência social, dando especial enfoque à dinâmica probatória, posto que "[...] a atribuição de um direito previdenciário pressupõe laboriosa tarefa de exame de fatos, bastando referir que a imensa maioria das ações em que se pretende concessão de uma prestação previdenciária veicula discussão de natureza fática." (SAVARIS, 2011a, p. 227). Por sua vez, como alicerce ético-material, faz-se a opção teórica pela adoção da *"riqueza humana" como critério de valor* (HERRERA FLORES, 2000b) para a atuação judicial nos processos que tutelam direitos humanos fundamentais sociais previdenciários, salientando que tal opção metodológica e de conteúdo deve-se, em especial, ao fato de que se vislumbra a existência de muitos pontos de contato e, por conseguinte, de uma real possibilidade de confluência e de complementação entre os trabalhos de Enrique Dussel (2002) e Celso Ludwig (2006), acerca da ética e da filosofia da libertação, e a agora citada construção teórica de Joaquín Herrera Flores, que aponta a imperiosidade da adoção da *riqueza humana como critério de valor*, ou seja, como fiel da balança, na hora de sopesar, em termos de direitos humanos, as diferentes posições culturais, políticas, sociais (HERRERA FLORES, 2000b, p. 264) e, porque não acrescentar, também as posições jurídicas em matéria de previdência social. Ademais, como mediador e ponto de contato entre os alicerces formal e material supramencionados, destaca-se a opção pelo diálogo com o conceito de "parcialidade positiva" do magistrado (SOUZA, A. C., 2008, 2009), o qual revela sua importância e fundamentalidade na medida em que se apresenta como uma possibilidade de superação da falsa dicotomia entre neutralidade axiológica e discricionariedade do julgador, dicotomia esta que parece estar sempre a rondar a figura do "juiz", impedindo o estabelecimento dos reais e necessários debates acerca de sua postura e atuação.

Como última nota, deixo aqui o desejo de que, quiçá seja essa uma pesquisa "datada", que não encontre contexto de aplicabilidade num futuro próximo, tendo esgotado

suas contribuições para a transformação do presente, afinal, se isso vier a ocorrer, será um importante indício de que as transformações que vem sendo operadas na realidade brasileira neste início de século (1.2.4 Seguridade Social e o Brasil do século XXI: contradições e dificuldades de análise do tempo presente) se expandiram e foram aprofundadas, resultando em que, de "projeto constitucional inconcluso", a *seguridade social* tenha finalmente se tornado uma realidade concreta e cotidiana para todos e todas que por ela lutaram e que dela dependem, não se encontrando mais razões teóricas ou práticas para propugnar a implementação da política previdenciária via Poder Judiciário. Mas por enquanto – e a duração desse "enquanto" está diretamente relacionada ao grau de comprometimento do país com a diminuição crescente da desigualdade socioeconômica que marca e (sempre marcou) a realidade nacional - entende-se que tal teorização não só seja necessária, como também se mostre urgente: o tempo das pessoas e o tempo da História não costumam andar no mesmo ritmo, e para os potenciais beneficiários da previdência social brasileira, o tempo da mudança é (e precisa ser) o *agora.*

CAPÍTULO 1 O SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA

As atuais conformações do Estado brasileiro e de suas estratégias nos campos econômico, político e social, por mais que tenham sofrido "reformas" - como apregoa o discurso oficial - ou "contra-reformas[3]" - como denuncia o pensamento heterodoxo – ainda possuem estreita vinculação com as diretrizes traçadas no que ficou conhecido como "Consenso de Washington[4]". Tais diretrizes caracterizaram o início de uma nova fase do sistema capitalista, na qual o capital financeiro, ou seja, o capital portador de juros, o capital especulativo, "[...] o dinheiro que gera dinheiro, sem passar pela produção." (MARQUES, 2010, p. 4), retornou totalmente absolvido de seus pecados de 1929, "mundializando-se" na velocidade da propagação da "doutrina do pensamento unido"[5] (Neoliberalismo).

> Essa ideologia, consolidada em um conjunto de preposições conhecido como Consenso de Washington, estabeleceu as linhas gerais da política econômica que passaria a ser implementada no Brasil a partir da década de 1990. Com isso, sepultou-se o projeto nacional-desenvolvimentista que vigorou no país até o final dos anos 1980 e aprofundou-se a implementação do projeto neoliberal, que passou a ser apresentado à sociedade como a única alternativa possível para se obter a manutenção da estabilidade monetária e o desenvolvimento econômico, alternativa também conhecida pelo acrônimo Tina (*There Is No Alternative*) (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010, p. 24).

"Ineficiente, excessivo, burocrático, esgotado, inviável, em crise", os adjetivos citados por Elaine Rossetti Behring (2000, p. 43) para descrever a caracterização do Estado no debate - insuflado especialmente ao longo da década de 90 - acerca da necessidade de "reforma"

---

[3] Para uma crítica preliminar à concepção de "reforma" do Estado ver (BEHRING, 2008b. p. 196-212).

[4] Elaine Rossetti Behring esclarece que "Consenso de Washington" é a expressão que designa o conjunto de resoluções surgidas a partir de um seminário realizado naquela cidade no começo da década de 90, que reuniu executivos de governos, dos bancos multilaterais, empresários e acadêmicos de onze países - além de economista do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial e do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos - para discutir as teses do economista John Williamson. (BEHRING, 2008b, p. 147-148). Rosa Maria Marques, por sua vez, acrescenta que esse conjunto de recomendações , constituídas de dez regras, foram assumidas como política fiscal oficial pelo FMI e "imposto" aos países do Terceiro Mundo como exigências para a concessão de empréstimos. As determinações compreendiam: disciplina fiscal; redução dos gatos públicos; reforma tributária; juros de mercado; câmbio de mercado; abertura comercial; eliminação de restrições ao investimento estrangeiro direto; privatizações das estatais; desregulamentação econômica e trabalhista e defesa do direito à propriedade intelectual (MARQUES, 2010, p. 7).

[5] "Para este, não há alternativa para o desenvolvimento da economia a não ser buscar, a ferro e fogo, a estabilidade monetária mediante uma política monetária altamente restritiva e a substituição da intervenção estatal pelo livre jogo das forças de mercado, pois só assim a política econômica ganhará *reputação* e *credibilidade*, e o País poderá ser premiado com a vinda de capitais que garantirão sua entrada no paraíso do crescimento sustentado." (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010, p. 40).

como condição para a retomada do crescimento econômico, denotam que as forças políticas e econômicas que idealizaram as estratégias de reação ao contexto de *crise*, identificaram em um suposto gigantismo estatal o inimigo a ser combatido - "crise *do ou localizada no Estado"* (BEHRING, 2008b, p. 197). Portanto, para inserir-se no mercado mundial atendendo às novas exigências de competitividade internacional, fazia-se necessário desmantelar o "Estado mastodonte", desregulamentando os mercados de trabalho, de bens, de serviços e financeiro, a fim de promover uma gestão estatal "responsável" das finanças públicas (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010, p. 24). O processo de globalização estaria a requerer um novo Estado para o novo século XXI (BEHRING, 2000, p. 43), sendo que a diretriz organizativa central sob o qual se assenta este "novo" Estado parece ser a certeza de que "quanto *menos* Estado, melhor!".

Nesse contexto, diversas áreas antes consideradas como sendo "de atuação do Estado" passam a sofrer reorientações que vão desde a política de corte nos recursos – os famosos "ajustes", sempre fundados na necessidade de combate à crise fiscal - até a supressão completa dos sistemas públicos (privatizações), com a pronta "substituição" pela oferta de serviços no âmbito do Mercado, que passa a ser compreendido como instância primeva na busca pela realização das necessidades humanas.

Essa guinada de orientação e sua adoção e permanência como diretriz de atuação do Estado brasileiro não poupou as políticas públicas previdenciárias, objeto mais central deste trabalho. Em verdade, os mesmos adjetivos utilizados pela professora Elaine Behring para caracterizar a ideia pejorativa que se construiu acerca do Estado podem, se flexionados no feminino, também representar o "senso comum teórico[6]" existente acerca da Previdência Social brasileira.

A política pública previdenciária ocupou - e continua a ocupar - um dos lugares centrais no debate acerca do "novo" modelo de Estado, em especial, quando as discussões são travadas no campo midiático, onde é bastante comum que a previdência social - sempre representada na figura do Instituto Nacional do *Seguro* Social (INSS) - apareça como ponto de pauta dos noticiários televisivos ou nas manchetes dos jornais e

[6] "O ponto fundamental a se observar é que esse 'sentido comum teórico' demarca um conjunto notoriamente heterogêneo, que engloba ideias gerais, pontos de vista hegemônicos, juízos éticos, religiosos, proposições científicas, fatores de coesão social, etc. Estes elementos heterogêneos dão, aos dados do mundo, um efeito de realidade. Esse efeito fático, por sua vez, nos faz crer na existência de um sentido inerente a esses dados do mundo, quando na realidade, foi um feito do saber que o constituiu num fato significativo. *Descobre-se, assim, que todos os dados sociais já vêm impregnados de uma distorção significativa. Todo dado do mundo já é um feito ideológico, que se produz no ato de conhecer."* (WARAT, 1988, p. 33, destaque nosso).

capas de revistas de grande circulação[7]. Apesar dos esforços governamentais na tentativa de reestruturação e fortalecimento da imagem da previdência social como instituição pública confiável e eficiente – tanto econômica quanto socialmente[8] – constata-se que a exposição da problemática relativa a ela ainda se pauta pelo tom "apocalíptico", "catastrófico", como se o sistema público de previdência estivesse à beira da falência, do colapso financeiro, discurso esse que quase sempre é reforçado por meio da apresentação e do uso retórico-argumentativo dos dados relativos à evolução do processo de transição demográfica[9] - apresentação da evolução da pirâmide etária brasileira, que tem demonstrado que cada vez mais um número maior de indivíduos localiza-se nos patamares superiores, ou seja, que há um aumento significativo no percentual de pessoas idosas na população brasileira, sobretudo, em razão da diminuição da taxa de fecundidade e aumento da expectativa de vida. Ademais, também é corriqueira a apresentação de projeções estatísticas que apontam, por exemplo, que, em 2050, haverá duas vezes mais idosos no Brasil do que crianças (BANCO MUNDIAL, 2011) – o

[7] São recorrentes reportagens sobre "o aumento do déficit previdenciário" e, consequentemente, sobre o "futuro incerto para os milhões de aposentados brasileiros". Também aparecem com muita frequência reportagens sobre o despreparo do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) no atendimento dos segurados que ali buscam informações ou tentam dar entrada no pedido de algum benefício, geralmente ilustradas com imagens de filas e de salas de espera lotadas. Recentemente (março de 2012), o "Jornal Nacional" exibiu uma série de reportagens estabelecendo comparações entre o sistema previdenciário brasileiro e o de alguns países europeus e dos Estados Unidos, ressaltando o suposto "atraso" no aperfeiçoamento da política previdenciária nacional (PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2012). Sem problematizar o caráter pretensamente ideológico das abordagens feitas, o que, por si só, já garantiria um debate acalorado, destaca-se que grande parte delas (senão, a totalidade) traz como característica principal a superficialidade da análise, que estabelece paralelos de comparações sem tomar em conta a história, o desenvolvimento econômico e/ou a correlação de forças políticas e sociais nos países em questão. Ademais, cumpre salientar o uso *cínico* e direcionado de números e estatísticas disponíveis, não informando, por exemplo, a metodologia de cálculo utilizada ou a existência de relatórios contraditórios quanto a mesma questão. Nesse sentido, ganha destaque a não divulgação dos resultados de análises econômico-financeiras elaborados pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), os quais apontaram, em 2011, um superávit de R$ 77 bilhões nas contas da seguridade social. (ANFIP, 2012).

[8] Nesse sentido, considera-se importante destacar duas iniciativas de caráter social implementadas na tentativa de melhora da relação entre o INSS e seus segurados. A primeira delas consistiu na disponibilização de uma central telefônica de atendimento (número 135), com ligações gratuitas de telefones fixos e públicos, por meio da qual se realiza a segunda iniciativa, que consiste na possibilidade de agendamento de atendimento personalizado nas agências do INSS, buscando-se, assim, acabar com as filas e as longas esperas enfrentadas pelos segurados. Pelo número 135, também é possível requerer informação sobre os serviços da previdência social, fazer o pedido do benefício de auxílio doença; consultar perícias agendadas, verificar a data de pagamento dos benefícios , bem como informações sobre a situação dos mesmos, realizar a inscrição de contribuinte e o registro de reclamação, sugestão, elogio ou denúncia junto à ouvidoria do órgão. Em relação a questão econômica, ganha destaque o processo de informatização e modernização das agências e dos sistemas utilizados, com a criação de cadastros nacionais, o que permite um combate mais efetivo às fraudes e sonegações.

[9] No tocante a transição demográfica brasileira, três são os fatores que refletem, sobremaneira, alterações em nossa pirâmide etária: redução do peso relativo da população jovem (queda na taxa de fecundidade), aumento do grau de envelhecimento da população, ou seja, da proporção de pessoas consideradas "idosas", e o aumento da expectativa média de vida do brasileiro que, hoje, está em torno dos 73 anos de idade, variando significativamente quando conjugada a fatores como sexo, etnia, regionalidade e poder aquisitivo. Para uma análise mais completa do fenômeno, consultar (BELTRÃO; CAMARANO; KANSO, 2004, online).

qual, de fato, no Brasil, vem ocorrendo de forma bastante acelerada quando comparado com a realidade estatística de outros países latino-americanos, e mesmo para os padrões europeus[10].

Todavia, em que pese à quantidade de reportagens midiáticas e de textos científicos que tem como objeto a previdência social, não se pode deixar de concordar com a afirmação de Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna acerca do "esmorecimento do debate, sobretudo do debate acadêmico", em torno dos princípios implícitos na concepção de previdência e de seguridade social inscritas na Constituição de 1988 (VIANNA, 2009, p. 67). Ao que parece, a Tina (*There Is No Alternative*) não se restringiu às configurações do campo político ou econômico, também tomando parte nas discussões acadêmicas acerca das propostas de "reforma" do Estado. A autora argumenta que, paralelamente ao processo de desmonte do conceito e do sistema de seguridade social formalmente inscrito no texto constitucional promulgado – o que se deu, desde o princípio, pela instituição de políticas de saúde, previdência e assistência social de forma independente, sem o necessário planejamento comum, o qual deveria ter em conta a necessária complementariedade das medidas - constata-se um visível esmorecimento do debate acerca da questão, caracterizado pelo tom uníssono no apontamento da "utopia" do conceito de seguridade social, visto como algo impossível de ser realizado no plano concreto, sobretudo em um país caracterizado como de "capitalismo periférico", em um contexto de agravamento e sucessão de crises econômicas globalizadas.

Constatando a adoção desse referencial conformista e resignado por parte significativa dos intelectuais ligados às áreas relacionadas à seguridade social, a professora Maria Lúcia Werneck Vianna denuncia um aumento da produção acadêmica daquilo que designou como "ciência social fotografia", na qual as explicações e análises das questões afetas ao social alcançam convergência expressiva, uma vez que se centram em modelos classificatórios ou de descrição empírica, que tomam por pressupostos as bases teóricas que os sustentam, como se só houvesse uma única maneira de tratar os problemas relativos à

[10] Evaristo de Moraes Filho, já no ano de 1983, alertava para o fenômeno mundial do envelhecimento da população, que viria acarretar sobrecarga nas despesas da previdência social. Todavia, destoando do tom pessimista das análises em geral, o autor ressaltava, com fundamento na opinião de autores europeus, que o crescimento da população idosa pode "caminhar justamente com o crescimento do esforço da coletividade em seu favor", atentando-se para a necessidade de "progresso contínuo da produção e da produtividade". Ou seja, para ele, o processo de envelhecimento populacional pode ter seus efeitos negativos contornados por meio de planejamento e de uma real preocupação com o desenvolvimento dos setores formais produtivos. Por óbvio que esta visão está eivada de uma perspectiva *keynesiana* já contestada à época, entretanto, o que se deseja salientar é a ideia defendida pelo autor - que aparece como "irreal" em cenários de neoliberalismo exacerbado - de que "[...] [a] seguridade social, pela proteção que dá ao trabalhador, por seu efeito sobre o consumo, pelo papel de investimento sanitário e social que desempenha, contribui para o desenvolvimento econômico muito mais do que possa entravá-lo." (MORAES FILHO, 1983, p. 88-102).

desigualdade social, à pobreza, à exclusão dos mercados formais, dentre outros característicos da realidade histórica brasileira.

> No Brasil, atualmente, a nítida ausência de alternativas quanto à proposição de políticas é alarmante. Tudo acontece como se a controvérsia entre universalismo e focalização estivesse inteiramente superada na medida em que a verdade tivesse, enfim, sido revelada: política social é política para os pobres. Porém, mais alarmante ainda, seja talvez o vazio teórico que prevalece no âmbito das discussões acadêmicas, praga que atinge em cheio os cientistas sociais que lidam com o tema. (VIANNA, 2009, p. 74-75).

Diante desse quadro "melancólico" das ciências sociais, torna-se necessário – e até constitui um ato de honestidade acadêmica - esclarecer que a concepção acerca do que vem a ser "previdência social" (definição, função e abrangência) não é algo fechado, estanque e definitivo no tempo e no espaço, como parece acreditar a doutrina do pensamento único. O conceito em análise já abarcou as mais distintas interpretações desde a sua origem, relacionando-se de forma direta com o contexto histórico, econômico, político, social e cultural nos quais estava imbricado. Assim, na Alemanha do Chanceler Bismarck, onde havia sólido consenso acerca da instituição, pela primeira vez, de uma política pública previdenciária (1883), o conceito de previdência era bastante restrito, abarcando apenas algumas categorias profissionais, consideradas fundamentais para a dinâmica econômica do período. As espécies de benefício também eram em número reduzido, cobrindo apenas algumas contingências sociais, vindo a ser, posteriormente, expandidas em virtude de pressões sociais e políticas. Havia uma forte relação entre contribuição prévia e recebimento de benefício, em conformidade com uma lógica securitária de organização (seguro social). Por sua vez, no regime de *Welfare State* inglês, instituído com base nos dados e sugestões contidos no Relatório Beveridge (1942), a previdência social estava compreendida dentro da perspectiva mais generalizante de uma política de "seguridade social", relacionando-se com a concepção de cidadania e com o dever estatal de garantir a todos uma parcela de rendimentos que assegurasse a sobrevivência, independentemente de contribuições prévias. O sistema era caracterizado pela proposta de universalização e uniformidade de cobertura, não estabelecendo diferenças entre as diversas categorias profissionais. Entre os extremos, nos diversos períodos históricos que se sucederam, viu-se proliferar uma série de sistemas previdenciários de distintas características e formas de organização, não sendo possível

identificar um processo linear de "evolução" que aponte para um modelo "naturalmente[11]" mais desenvolvido e melhor estruturado, ao qual todos os sistemas devessem almejar convergir.[12]

Também no Brasil, a tarefa de determinar o conceito de "previdência social" está intimamente relacionada aos diversos períodos da política nacional, sendo essa condicionada pela esfera econômica ao mesmo tempo em que a condiciona, em uma relação marcada pela dialeticidade, que não admite análises do tipo linear-evolutivas.

Na contemporaneidade, a concepção de previdência social brasileira não pode estar apartada do conceito de Seguridade Social, presente no capítulo "Da Ordem Social" da Constituição Federal de 1988[13]. Isto significa que, dentro da concepção w*elfariana* trazida pelo texto constitucional, a previdência é um dos pilares constitutivos da política social de seguridade, devendo ser pensada em conjunto com as demais áreas que a compõe, ou seja, com a saúde e a assistência social. Para Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna, *seguridade social* significa um "[...] pacto pelo qual os desiguais habitantes de um país reconhecem na cidadania uma medida de igualdade, não apenas formal, mas substantiva, que a todos capacita ao gozo do patrimônio comum de uma vida digna e civilizada." (VIANNA, 2000, p. 11). Na esteia dessa interpretação, as *políticas públicas previdenciárias* deveriam estar orientadas para o reconhecimento dos direitos de cidadania, calcadas nos princípios de universalização de cobertura e de atendimento, em conformidade com o artigo 194, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal.

Entretanto, a questão mostra-se verdadeiramente mais complexa, afinal, na atualidade, talvez se possa considerar a locução substantiva "política pública" como uma

---

[11] "Habitualmente, as estratégias de controle social são montadas a partir de instituições sociais, as quais são encarregadas da legitimação do conhecimento ou de sua censura. O controle institucional é um controle discursivo que se exerce através do poder do discurso, o qual impõe uma só possibilidade interpretativa. Mais precisamente, a ação que a instituição exerce sobre seu discurso é no sentido de impedir a possibilidade de cadeias evocativas contrárias so exercício do poder institucional. [...].

O discurso institucional nos persuade de que a organização social existente responde à "natureza das coisas" e aos fins "universais" e "igualitários". Ele também apresenta o conhecimento geral, flutuante, acientífico mas pragmático, institucionalizante, privilegiado e enfatizado como hegemônico e racional, para assegurar sua "reprodução". (WARAT, 1988, p. 38).

[12] Foge aos escopos desse trabalho tratar de forma mais aprofundada as diversas e distintas concepções de previdência social que surgiram e foram implementadas ao longo dos anos em diferentes países. Como já salientado, o recorte espacial é a realidade brasileira. Por isso, o que se pretendeu neste parágrafo foi tão somente exemplificar o quanto podem ser díspares, e até mesmo contraditórias, as definições do que vem a ser previdência social, sempre relacionadas aos fatores e contextos anteriormente citados e à concepção mais geral de política social em questão. Para uma abordagem introdutória acerca dos fundamentos e da história das políticas sociais no mundo, consultar (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

[13] Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (BRASIL, 1988, online).

das mais controversas e de difícil conceituação. O esforço teórico para fornecer uma definição abstrata do que vem a ser "política pública", ou seja, quais setores estariam compreendidos como objeto dela e quais não seriam seus encargos específicos, revela-se, pois, especialmente delicado diante da impossibilidade de neutralização dos aspectos ideológicos contidos em qualquer definição que aponte nesse sentido. Isto porque, tentar definir de forma abstrata o que é política pública implica, necessariamente, em expor - ainda que de maneira tergiversada - a própria (e particularizada) concepção de modelo de Estado (e consequentemente, das funções que a este cumpre desenvolver), o que, por si só, já "contamina de subjetividade" a pretensa definição abstrato-objetiva. Portanto, o conceito de política pública aparece como indissociável do modelo de Estado em análise, uma vez que, somente a partir deste último será possível compreender a abrangência e o significado do conteúdo do primeiro.

Por sua vez, a compreensão acerca do modelo de Estado adotado por determinado país passa, necessariamente, pela análise do paradigma normativo-constitucional. No que tange à realidade brasileira, a Constituição Federal de 1988 é bastante clara ao definir o Brasil como um "Estado Democrático de Direito" (artigo 1º), opção legal que acarreta duas consequências imediatas, sendo a primeira a mais evidente, porquanto represente o dever constitucional de respeito ao ordenamento jurídico em vigor (Estado de Direito), enquanto a segunda, relacionada à partícula "democrático", consubstancie o dever constitucionalmente previsto do Estado brasileiro de promover a Democracia substancial[14], com observância dos objetivos fundamentais dispostos no artigo 3º[15].

---

[14] Os processos de democratização se desenrolam ao longo do tempo e da História, incorporando conteúdos que não admitem retrocessos. "Se no começo do século XX a democracia podia excluir a mulher do sufrágio, na segunda metade do mesmo nenhuma democracia pode reivindicar-se como tal sem a plena participação da mulher na vida política. Do mesmo modo, a democracia "protetora" dos direitos individuais ou do "individualismo possessivo", para usar as consagradas expressões de C. B. Macpherson, requer hoje – para não cair no anacronismo – novos conteúdos de tipo econômico e social da mesma forma que o sufrágio feminino já constituiu um componente fundamental da doutrina democrática". Nesse sentido, portanto, *Democracia* "é algo mais que eleições periódicas." (BORON, 1995, p. 76-107).
Também contribui para o debate a consideração de Marcio Pochmann acerca da importância das políticas sociais em países capitalista que, como o Brasil, adotaram a democracia representativa como sistema político: "[...] cabe chamar a atenção para o desafio da maior importância da política social no Brasil, que é o de realmente democratizar a democracia representativa. Sem experiência democrática consolidada ao longo do tempo, o país tem concentrado não somente a renda, mas fundamentalmente o poder. É difícil negar que o processo de exclusão social no Brasil não esteja ligado umbilicalmente com a concentração de poder. Nesses termos, a pobreza no país é de natureza política, que faz do pobre alvo de mera assistência, quando muito." (POCHMANN, 2004, p. 14).

[15] 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. (BRASIL, 2013a, online).

Todavia, a análise fundada no paradigma legal de Estado ainda se mostra insuficiente para desvelar as contradições existentes entre aquilo que se encontra constitucionalmente previsto e aquilo que é materializado no plano do concreto por meio das política públicas. Essa relação contraditória e tensional se dá porque o direito não é lido, interpretado e aplicado em um plano abstrato, onde impera o racionalismo e a perfeição simétrica (muito embora, muitos ainda insistam em acreditar nesse "conto de fadas para adultos[16]"), o direito existe, é lido, interpretado e aplicado *dentro* (no âmbito) de uma realidade complexa, dinâmica e multifacetada, a qual permeia e transforma seus textos. E a realidade que impera na contemporaneidade, conforme já exposto, encontra-se fundada nos paradigmas que sustentam o sistema capitalista financeiro globalizado[17].

Por conseguinte, quando se utiliza a expressão *política pública social* para designar uma categoria de políticas públicas da qual se considera que a que a previdência social faça parte, não se pode desconsiderar o modelo de Estado constitucionalmente previsto (Estado Democrático de Direito), seus objetivos e princípios, nem o sistema econômico vigente (capitalismo financeiro globalizado), sob pena de incorrer em análises descontextualizadas que reproduzem o sentimento de naturalidade do *status quo*, ocultando as opções político-ideológicas que diariamente são feitas, partilhando do "feliz" consenso acerca do fim da história.

Nesse sentido, por "política pública social" pode-se compreender a criação ou implementação de diversas medidas (legislações, serviços públicos, espaços públicos, etc.) por parte do Estado, em virtude de lei ou em conformidade com programas governamentais específicos, que tenham por escopo principal corrigir as distorções da economia de mercado, buscando, assim, a redução das desigualdades sociais. Para Pedro Demo (1983, p. 104), "[...] [a] política social pode ser delimitada como sendo o esforço planejado de reduzir as desigualdades sociais.". Ainda segundo o autor, uma política pública somente pode ser considerada como "social" caso efetivamente apresente as características de redistributividade e autopromoção, estando esta última vinculada à ideia de consideração dos sujeitos do processo histórico enquanto tais, e não como "população-alvo, como clientela, como objeto,

[16] Expressão cunhada por Jessé de Souza (2009) em seu livro *A Ralé Brasileira* referindo-se às construções ideológicas (políticas e teóricas) que sustentam a permanência e a "naturalidade" do *status quo* vigente

[17] "A vitória do capitalismo é uma aparência necessária: ela se constitui em um poderoso elemento político ao permitir eludir o caráter de classe das opções econômico-políticas. Hoje, os capitalistas tentam passar a imagem segundo a qual modernidade-avanço científico-avanço político (dito democrático) são um mesmo e único processo. Realidade contra a qual, dizem, não se pode lutar: o capitalismo é a história natural da humanidade." (MOTA, 2011, p. 13).

como atingidos", sob pena de transformar as referidas políticas sociais em "esmolas", que só subsistem enquanto existir o "doador".

Assim é que, com Vicente de Paula Faleiros, pode-se afirmar que "[...] [e]m nível geral, as políticas sociais e, sobretudo, a previdência social, concretizam uma política de mão-de-obra, e por esta mesma razão, se situam no âmago da contradição capital/trabalho." (FALEIROS, 1995, p. 79). Tal assertiva teórica se coaduna e é explicada pela tese de Ana Elisabete Mota (2011, p. 25), para quem a seguridade social (conceito que, na realidade brasileira, abarca três políticas públicas sociais em espécie – saúde, previdência e assistência social – mas que, em outras realidades, também pode englobar a política educacional, habitacional e de transportes públicos, por exemplo), "[...] diz respeito tanto ao movimento de valorização do capital, como, também, às conquistas das classes trabalhadoras que, ao lutarem e conquistarem meios de reprodução da própria vida, impõem ao capital e ao Estado o desenvolvimento de ações que se confrontam com os interesses imediatos de acumulação."

Por isso, ao tratar de *políticas públicas sociais* no âmago do sistema capitalista, em verdade, está-se tratando sobre a possibilidade ou não de convivência dos ditames da ordem democrática que, necessariamente, incluem a redistribuição de riqueza socialmente e, portanto, coletivamente produzida, com os preceitos econômicos em vigor.

> Em outras palavras, não tem demasiado sentido falar da democracia em sua abstração, quando na realidade do que se trata é de examinar a forma, as condições e os limites da democratização em sociedades como a capitalista, que se fundam em princípios constitutivos que lhes são irreconciliavelmente antagônicos. (BORON, 1995, p. 69).

Há, portanto, um limite conceitual e fático quanto às possibilidades de transformação que as políticas públicas sociais podem operar na realidade concreta e cotidiana, tendo em vista que elas se dão *dentro* do capitalismo (não *contra* ele, nem *para além* dele), o que significa que elas terminam por caracterizar um "[...] 'capitalismo democrático', em que o substantivo é o capitalismo e o adjetivo, a democracia." (BORON, 1995, p. 69).

Semelhante esclarecimento teórico, entretanto, não tem o condão de diminuir ou suplantar a necessidade e a urgência de retomada do debate e da luta pela concretização do modelo de sistema de seguridade social expresso na Constituição Federal de 1988, em especial, quando constatadas as atuais conformações dos mercados de trabalho mundial e

brasileiro, ambos assolados pelos processos de flexibilização[18] e precarização[19] dos postos de trabalho, além da sombra do desemprego, sempre, e cada vez mais presente, como um dos resultados do processo de globalização[20], o que, por sua vez, torna ainda mais incontroversa a tentativa sistemática de "[...] desconstrução da relação salarial que marcou a segunda metade do século XX." (ALMEIDA, 2008, p. 26).

> Em seu traço perene, pode-se ver que cada vez menos homens e mulheres trabalham muito, em ritmo e intensidade que se assemelham à fase pretérita do capitalismo, quase similarmente à época da Revolução Industrial. E, na marca da superficialidade, cada vez mais homens e mulheres encontram menos trabalho, espalhando-se à cata de trabalhos parciais, temporários, sem direitos, "flexíveis", quando não vivenciando o flagelo dos desempregados. Em pleno mito neoliberal do individualismo exacerbado, tal como a ideologia do "empreendedorismo", presenciamos de fato um *individualismo possessivo* cada vez mais desprovido de *posse*, onde cada vez amplas parcelas de trabalhadores e trabalhadoras perdem até mesmo a possibilidade de viver da venda de sua única propriedade, a sua força de trabalho (ANTUNES, 2005, p.17, destaques do autor).

A conjuntura socioeconômica que se delineia, da qual o quadro de desmonte dos sistemas de proteção social em vários países é consequência direta, torna urgente a retomada dos questionamentos acerca das orientações das "reformas" das políticas públicas sociais que vêm sendo realizadas, desconstruindo-se os ditames do pensamento único e "levantando o véu" que encobre as decisões, caracterizadas como *técnicas* – como se houvesse mesmo um

---

[18] Por "flexibização" entende-se toda a iniciativa ou medida, com respaldo legal ou não, que vise deixar o trabalhador à disposição da empresa, seja quanto a sua jornada de trabalho e tempo de contratação, seja quanto à estimulação de sua remuneração. (CAPELAS; HUERTAS NETO; MARQUES, 2010, p. 217).
Zigmunt Bauman esclarece que a "'[f]lexibilidade' é o slogan do dia, e quando aplicado ao mercado de trabalho inaugura um fim do emprego como o conhecemos, anunciando em seu lugar o advento do trabalho por contrato de curto prazo, ou sem contratos, posições sem cobertura previdenciária, mas com cláusulas 'até nova ordem'. A vida de trabalho está saturada de incertezas." (BAUMAN, 2001, p. 169).

[19] No tocante à composição do mercado de trabalho, destaca Juliana Presotto Pereira Netto (2002, p. 117) que se pode afirmar que ela, no decorrer dos últimos 50 anos, obedeceu a dois momentos distintos: no primeiro, durante aproximadamente três décadas após o final da 2ª Guerra Mundial, predominaram a expansão do emprego assalariado com registro formal, bem como a maior cobertura dos mecanismos de proteção social e trabalhistas; no segundo, iniciado no fim dos anos 70 e agravado na década de 90, observa-se um movimento geral e crescente de precarização do mercado de trabalho, com redução da capacidade de geração de novos empregos regulares, destruição de parte das ocupações formais existentes, diminuição do poder de compra dos salários e a ampliação da subutilização da força de trabalho.
Esse processo tem sido tão acentuado que alguns autores já utilizam o neologismo "precariado", buscando ressaltar a amplitude e a profundidade das metamorfoses que vem atingindo o "operariado".

[20] "Desde que o capitalismo ingressou na sua mais recente fase de mundialização – o que se deu a partir do monumental processo de reestruturação e financeirização dos capitais nos anos 70 -, estamos constatando que os capitais transnacionais exigem dos governos nacionais a flexibilização da legislação do trabalho, eufemismo para designar a desconstrução dos direitos sociais, resultados de longas lutas e embates do trabalho contra o capital desde o advento da Revolução Industrial." (ANTUNES, 2006. p. 499).

único caminho *técnico* a seguir[21]. Sobretudo, torna-se cada vez mais necessário retomar o debate acerca das propostas para implementação do "projeto constitucional inconcluso" de seguridade social, notadamente porque ele se apresenta como condizente com os ditames do modelo de Estado eleito como paradigma em 1988. O Estado Democrático de Direito brasileiro não mais pode admitir estar caracterizado por um simulacro de democracia[22], na qual as mudanças "[...] parecem sempre conduzidas com concessões ao passado, pelo alto, e com enorme desconfiança da participação popular." (BEHRING, 2000, p. 45).

1.1 Avanços e retrocessos: a formação do sistema de seguridade social no Brasil

A compreensão acerca dos avanços e retrocessos na tentativa de consolidação de um real e concreto sistema de seguridade social no Brasil requer a análise do processo histórico que logrou inscrever, pela primeira vez, essa locução substantiva na Constituição Federal de 1988. A tentativa de feitura desse estudo, porém, revelar-se-á incompleta se não restar abordada também a relação tensional entre o que se vem caracterizando como *políticas públicas sociais* e a adoção das medidas afetas às distintas políticas econômicas que se sobrepuseram na história brasileira. Somente assim, conjugadas ambas as análises, será possível vislumbrar os atuais desafios representados pela tentativa de resgate do conceito de seguridade social em tempo de neoliberalismo.

Sobre o conteúdo, a abrangência e o significado da expressão "seguridade social", Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna (2000, p. 56) esclarece que

> [s]eguridade Social talvez seja um dos conceitos mais expressivos da dinâmica do capitalismo avançado do século XX. Disseminado no pós-guerra como terminologia adequada para designar toda uma área de atuação estatal – considerada decisiva para as políticas econômicas de inspiração keynesiana então adotadas -, penetrou no vocabulário corrente do Ocidente desenvolvido durante os anos subsequentes até tornar-se, na última década, objeto de críticas e debates. Contudo, o significado do termo se mantém

[21] "O empenho dos governos e dos técnicos em equacionar a gestão da seguridade social na esfera orçamentária, contábil e atuarial não alude a natureza sociopolítica das questões da área. A recorrente interpelação aos sujeitos individuais para que cuidem da própria segurança – *seja responsável, pense no futuro, faça poupança, previna-se, seja previdente* – ou o apelo genérico à *solidariedade social* no âmbito da sociedade civil, ou ainda a retórica em torno da *responsabilidade social da empresa-cidadã*, concorrem para postergar a gestão coletiva das condições de existência social sob critérios mais justos de repartição da riqueza social." (SILVA, A. A., 2007, p. 138, destaques do autor).

[22] "Aquelas afirmações mais otimistas de que houve uma expansão da democracia no mundo exigem muita cautela, se o conceito de democracia a ser discutido ultrapassa uma perspectiva meramente procedimental e formal. A partir de um olhar crítico, percebe-se que houve uma expansão formal da democracia, ao lado de enormes dificuldades de tomar decisões substantivas acerca de conteúdos efetivamente democráticos, no sentido da ampliação do acesso à riqueza, à cultura e à participação política pelas maiorias." (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 179).

> impreciso, assim como sua operacionalização, variável de país para país, revela a fluidez do consenso alcançado em torno das práticas que engloba.

A origem histórica do conceito está vinculada à instituição de modelos de *Welfare State* nos países de capitalismo central (sobretudo, europeus) no período do pós-guerra. Ainda marcados pelas consequências econômicas e socais do colapso da bolsa de Nova York (1929) e sobrecarregados pelo esforço de guerra, os países europeus passam a abandonar a concepção liberal de Estado, elegendo governos socialdemocratas que propugnavam a possibilidade de convivência da economia de mercado com certa dose de justiça social, por meio da adoção de políticas econômicas de inspiração keynesiana. Tal opção político-econômica revelava-se viável ante ao estabelecimento do "pacto social fordista"[23], concebido a partir do reconhecimento da interdependência entre Capital e Trabalho existente naquele período histórico específico.

Entretanto, como é cediço observar, a constituição dos *Welfare States* europeus não se deu de forma homogênea e linear, havendo significativas diferenças quanto à abrangência dos modelos implementados. Gosta Esping-Andersen enfatiza essas distinções ao denunciar a falseabilidade de um conceito genérico de *Welfare State*. Em sua opinião, o que diferencia os três modelos clássicos por ele apontados (*welfare state* "liberal", *welfare states* conservadores e fortemente "corporativistas" e *welfare state* de regime "social-democrata") é o grau de *desmercadorização*[24] alcançado pelos direitos sociais. "Em outras palavras, não é a mera presença de um direito social, mas as regras e pré-condições correspondentes, que dita a extensão em que os programas de bem-estar social oferecem alternativas genuínas à dependência em relação ao mercado" (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 102-110).

---

[23] "A modernidade sólida era, de fato, também o tempo do capitalismo pesado – do engajamento entre capital e trabalho fortificado pela *mutualidade de sua dependência*. Os trabalhadores dependiam do emprego para sua sobrevivência; o capital dependia de empregá-los para sua reprodução e crescimento. Seu lugar de encontro tinha endereço fixo; nenhum dos dois poderia mudar-se com facilidade para outra parte – os muros da grande fábrica abrigavam e mantinham os parceiros numa prisão compartilhada. [...]. O Estado era encarregado de que os capitalista mantivessem aptos a comprar o trabalho e a poder arcar com os preços correntes. Os desempregados eram inteira e verdadeiramente o "exército reserva de trabalho", e tinham que ser mantidos em Estado de prontidão, caso fossem chamados de volta à ativa. O Estado de bem-estar, um Estado dedicado a fazer justamente isso, estava, por essa razão, genuinamente "além da esquerda e da direita", esteio sem o qual nem o capital nem o trabalho poderiam manter-se vivos e saudáveis, quanto mais crescer." (BAUMAN, 2001, p. 166-167).

[24] "Nas sociedades pré-capitalistas, poucos trabalhadores eram propriamente mercadoria no sentido de que sua sobrevivência dependia da venda de sua força de trabalho. Quando os mercados se tornaram universais e hegemônicos é que o bem-estar dos indivíduos passou a depender inteiramente de relações monetárias. Despojar a sociedade das camadas institucionais que garantiam a reprodução social fora do contrato de trabalho significou a mercadorização das pessoas. A introdução dos direitos sociais modernos, por sua vez, implica um afrouxamento do status de pura mercadoria. A desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado." (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 102).

Em conformidade com esse referencial de análise, infere-se que a função, o conteúdo e a abrangência das *políticas públicas sociais* acabam por delimitar as regras e pré-condições para acesso aos direitos sociais a elas vinculados. No tocante à política previdenciária, por exemplo, constata-se que a opção por uma lógica de "seguro social" ocasiona a formulação de políticas sociais mais restritivas, orientadas para o desempenho individual no mercado, apresentando baixo grau de desmercadorização. Por outro lado, o projeto de criação de um sistema de "seguridade social" *deveria* acarretar a elaboração de políticas sociais mais universalistas, de viés solidário e redistributivo, que reflitam a concepção de seus objetos enquanto direitos de cidadania, emancipando os indivíduos da dependência em relação ao mercado. "Nessa linha, portanto, a seguridade social se define enquanto referência, abstrata, mas capaz de discernir sistemas de proteção mais institucionalizados e redistributivos diante dos que se configuram basicamente como residuais e assistenciais." (VIANNA, 2000, p. 57).

Por essas razões, muito embora haja expressivo consenso no âmbito acadêmico quanto à negação da existência concreta de um *Welfare State* no Brasil, pelo menos nos moldes dos padrões europeus[25], constata-se que, quando a Constituição Brasileira de 1988 consagrou a expressão "seguridade social" - até então oficialmente inexistente nos textos legais – ela o fez no sentido de estabelecer "[...] um padrão de proteção social que se queria abrangente e redistributivo, de certa forma coroando um ciclo de críticas e debates que desde fins dos anos 70 se desenvolvera em torno da Previdência." (VIANNA, 2000, p. 138).

> A opção pela expressão *Seguridade Social*, na Constituição brasileira de 88, representou um movimento concertado com vistas à ampliação do conceito de proteção social, do seguro para a seguridade, sugerindo a subordinação da concepção previdenciária estrita, que permaneceu, a uma concepção mais abrangente.
> Não seria equivocado afirmar que a incorporação desse conceito à Constituição respondeu às expectativas da sociedade organizada, no sentido da dilatação do estoque de benefícios e direitos sociais relativos à cidadania. Expressou, ainda, a convergência de técnicos, profissionais e estudiosos da previdência (bem como da saúde e da assistência) na

[25] "[...] a análise dos limites e das possibilidades da seguridade social no Brasil, sob o prisma do *welfare*, é extremamente complexa. Não apenas porque as condições históricas são distintas, mas, principalmente, porque o paradigma da *crise do Welfare State* nos chega eivado de argumentos que reforçam as reformas de cunho neoliberal.[...] Na realidade, não se pode afirmar – como fazem os críticos do *Welfare State* – que os gastos com as políticas de saúde, previdência e assistência social, no Brasil, atingiram um ponto crítico em função do elevado grau de comprometimento dos recursos públicos no financiamento daquelas políticas. Tampouco se pode afirmar que houve um esgotamento do modelo de *bem-estar*, como vivenciado nos países desenvolvidos, porque aqui nunca ocorreu, de fato, uma universalização do acesso aos serviços sociais, nem uma regulação estatal aos moldes da sociedade de capitalismo avançado." (MOTA, 2011, p. 144).
Para uma opinião relativamente contrária, consultar (DRAIBE, 1989, p. 13-61).

> formulação de um diagnóstico crítico do quadro vigente, e traduziu, igualmente, a sensibilidade do legislador diante de tal quadro. (VIANNA, 1998, p. 79).

Constata-se, pois, que toda a efervescência democrática, reprimida durante os "anos de chumbo", acabou sendo canalizada para os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, sedimentando muitas conquistas sociais no texto constitucional. O título "Da Ordem Social" representa importante capítulo desse processo de "acerto de contas" com o passado autoritário, buscando reorientar as diretrizes das políticas públicas sociais para atender os clamores por maior inclusão e justiça sociais. A constitucionalização do sistema seguridade social visava estruturar a proteção social brasileira com escopos de universalização da cidadania, rompendo com as noções restritivas de cobertura e afrouxando os vínculos entre contribuições e benefícios.

Contudo, se com Gosta Esping-Andersen pode-se afirmar que a mera previsão normativa de *políticas públicas sociais* não significa a implementação de um processo de desmercadorização - sobretudo, "[...] se [elas] não emanciparem substancialmente os indivíduos da dependência do mercado" (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 102) -, com Ana Elisabete Mota atesta-se que "[...] se do ponto de vista das regras estabelecidas, as mudanças imprimidas na Constituição de 1988 equiparam o Brasil aos sistemas securitários das sociedades mais desenvolvidas, o mesmo não se pode dizer quanto às condições objetivas para implementá-las." (MOTA, 2011, p. 142-143). Em verdade, o modelo *welfariano* disposto no texto constitucional de 1988 surge já no poente dos "anos de ouro" (ou dos "30 anos gloriosos") do capitalismo organizado[26] e sofreu (e vem sofrendo desde então) as consequências dos "ajustes" econômicos propostos pelos teóricos do neoliberalismo, que inaugururaram uma nova fase na relação capital-trabalho, na qual

> [...] o capital rompeu sua dependência em relação ao trabalho com uma nova liberdade de movimentos, impensável no passado. A reprodução e o crescimento do capital, dos lucros e dos dividendos e a satisfação dos acionistas se tornaram independentes da duração de qualquer comprometimento local com o trabalho. (BAUMAN, 2001, p. 171).

Nessa nova fase do capitalismo, os sistemas de seguridade social passam a receber ataques sistemáticos, sendo acusados de ocasionarem a bancarrota do Estado em virtude do suposto excesso de gastos que demandariam. Ao mesmo tempo, com o

[26] Expressão utilizada por Boaventura de Sousa Santos (2005, p. 149) para definir o modelo econômico que esteve por trás da ascensão dos Estados de bem-estar social (*Welfare States*).

aprofundamento das desigualdades econômicas entre os países, e nas distintas regiões de cada Estado, transpassadas por questões étnicas, de gênero e etárias, nunca se fizeram tão necessárias políticas sociais calcadas em direitos de cidadania. Essa contradição do presente revela uma histórica relação tensional entre medidas sociais e medidas econômicas, que tem alcançado níveis de complexidade cada vez maiores ante à liberdade alcançada pelos capitais globalizados.

1.1.1 A relação tensional entre políticas públicas sociais e políticas econômicas

No dia 5 de abril de 2012, os jornais brasileiros noticiaram que, em meio à crise econômica avassaladora que tomou conta da Grécia, Dimitris Christoulas, farmacêutico aposentado de 77 anos, suicidou-se em praça pública com um tiro na cabeça, afirmando em carta que, em virtude da sua idade avançada, não foi capaz de encontrar nenhuma outra forma de luta, "[...] exceto um fim digno antes de ter de começar a procurar comida no lixo." (POR..., 2012, p. A12). O extremismo de tal tragédia humana expõe, de forma chocante, a profundidade das interelações entre as políticas públicas econômicas e sociais, pondo em destaque o quanto a opção, na atualidade, pela supremacia quase que absoluta das primeiras termina por impossibilitar o reconhecimento da essencialidade das últimas.

A compreensão acerca dos contornos da política econômica adotada por um determinado Estado também deve ser buscada a partir das reflexões acerca da impossibilidade de formulação de um conceito abstrato, objetivo e genérico de "política pública[27]", ou seja, da impossibilidade de se estabelecer um conteúdo único e imutável que possa ser definido por meio da expressão "política econômica". As medidas, plataformas, planos e diretrizes econômicas implantadas por determinado governo revelam, em verdade, a concepção de Estado (modelo de Estado) por ele tomada como paradigma, o que, como visto, também virá a interferir no conteúdo, na abrangência e na profundidade das políticas sociais por ele implantadas, já que estas não deixam de ser um reflexo da compreensão governamental em vigor acerca de quais setores estariam abrangidos no âmbito das funções estatais (setores caracterizados como de atuação obrigatória por parte do Poder Público) e quais estariam vinculados à esfera de operação da iniciativa privada, ou seja, do mercado e da realização pessoal (individual, portanto). O

[27] Discussão feita ao longo do tópico "A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA".

Estado deve intervir ou não na economia? Se sim, em que medida e de que formas? As respostas a essas questões – que diga-se, são plurais, e não únicas, uma vez que "[...] representa uma *escolha político-econômica*, não um caminho natural diante dos imperativos econômicos" (BEHRING, 2008b, p. 198) – delineia os contornos da política econômica a ser adotada, o que, por sua vez, condiciona o valor dos recursos a serem repassados, bem como a orientação e a abrangência (universalista ou restritiva) que caracterizarão a instituição das políticas públicas socais[28].

A dificuldade de percepção das contradições que alimentam o processo de interdependência entre política econômica e política social reside no fato de que não é possível apartá-las, analisando-as em compartimentos estanques e autônomos, sem incorrer em erros graves quanto à realidade da dinâmica que as sustenta. A compreensão de ambas só pode ser alcançada por um pensamento que fuja aos ditames do supostamente "científico", que determina a separação e a quantificação de tudo quanto se pretenda conhecer[29]. Isto porque "[...] não se pode fazer política social sem as respectivas mudanças econômicas." Os

[28] Importa esclarecer que o raciocínio aqui proposto é no sentido de um pensamento relacional e dialético, expondo as interdependências entre as políticas econômicas e sociais, revelando o quanto uma condiciona e é condicionada pelas orientações aplicáveis à outra. A aparente prevalência do campo econômico enquanto diretriz orientadora do que se faz ou se deixa de fazer no campo do social reflete, na verdade, o fato de se estar analisando a realidade a partir da constatação de que se vive sob o paradigma hegemônico do sistema capitalista financeiro globalizado, que assegura à dimensão econômica o epicentro das decisões políticas.
Essa opção ideológica pela prevalência dos critérios econômicos nas tomadas de decisões que afetam o social não tem o condão de despolitizar a questão, nem mesmo de neutralizar o potencial de transformação inerente às políticas sociais. Ainda que o critério de eficiência econômica seja predominante no momento da tomada de decisão, ele não é absoluto nem tampouco engendra a capacidade de conter as transformações que as medidas adotadas podem alcançar quando implementadas na realidade concreta e cotidiana dos seres humanos. Ou seja, as determinações economicistas condicionam *em parte* a abrangência e a profundidade das políticas sociais, mas seu potencial de mudança na correlação de força permanece preservado, uma vez que, não é possível prever com precisão matemática as reviravoltas que determinada política pode ocasionar na dinâmica social – pode-se controlar o início do processo, mas não se tem certeza ou segurança definitiva acerca do seu resultado final. (OFFE, 1984, p. 37-48). Nesse sentido, uma expansão relativa das políticas previdenciárias a fim de abarcar outras categorias de trabalhadores que não aqueles caracterizados pela relação salarial (autônomos informais, por exemplo) pode, em um primeiro momento, desmobilizar setores do operariado e promover, inclusive, a competição por melhores benefícios entre as categorias. Todavia, ao assegurar a renda de um maior número de trabalhadores em situação de contingência social, a referida expansão também propicia que mais trabalhadores gozem de saúde, bem-estar e de tempo disponível para refletir sobre suas condições de vida e, quiçá, organizar-se para a reivindicação de direitos que, por ventura, estejam sendo-lhes negados; processo que restaria obstaculizado caso não tivessem sido cobertos pela proteção social, uma vez que estariam impelidos a buscar seu sustento e de sua família. Tal exemplo ilustrativo comprova as contradições inerentes a implementação das políticas sociais em economias capitalistas, que podem tanto contribuir para a continuidade do *status quo* de dominação, quanto propiciar os mecanismo indispensáveis à tomada de consciência – ainda que parcial – e a consequente luta pelas transformações de instituições e relações.

[29] "Deste lugar central da matemática na ciência moderna derivam duas consequências principais. Em primeiro lugar, conhecer significa quantificar. O rigor científico afere-se pelo rigor das medições. As qualidades intrínsecas do objeto são, por assim dizer, desqualificadas e em seu lugar passam a imperar as quantidades em que eventualmente se podem traduzir. O que não é quantificável é cientificamente irrelevante. Em segundo lugar, o método científico assenta na redução da complexidade. O mundo é complicado e a mente humana não o pode compreender completamente. Conhecer significa dividir e classificar para depois poder determinar relações sistemáticas entre o que se separou." (SANTOS, B. S., 2005. p. 63).

recursos necessários à implementação das políticas sociais necessariamente demandam uma reorientação nas prioridades estatais. Ademais, "[...] [a]inda que o crescimento econômico seja apenas um meio, é meio indispensável. Uma das maneiras mais fáceis de acabar com a política social é suprimir-lhe a base de sustentação econômica." (DEMO, 1983, p. 106-107).

> As políticas sociais não podem ser antieconômicas, mas é freqüente que as políticas econômicas sejam anti-sociais. [...]. O que equivale dizer que as políticas públicas, sociais e econômicas, longe da idéia de consenso social, são a expressão de conflitos de interesses das camadas e classes sociais. Posições em confronto na sociedade expressam-se no Estado, privilegiada arena de luta política, em torno das políticas sociais e econômicas, ou seja, opções, decisões e ações estratégicas, adotadas ou que se deixa de adotar, segundo os interesses preponderantes em determinadas conjunturas históricas (SILVA, A. A., 2007, p. 33-35, destaque nosso).

A partir dessa perspectiva de análise torna-se imperioso problematizar os conteúdos das políticas econômicas e sociais, vislumbrando-os não de forma determinista e irrefutável, mas sim como consequências dos embates entre os diversos interesses e forças sociais presentes na arena política[30]. A superação de modelos dualistas de análise, que classificam as políticas sociais como "boas" ou "más", a depender do referencial ideológico que fundamenta a análise, possibilita constatar que complexidade do tecido social que estrutura a formação e intervenção do Estado na atualidade "[...] indica que o encaminhamento da ação estatal tanto depende das lutas dos trabalhadores, quanto dos modos de absorção de suas reivindicações pelo capital." (MOTA, 2011, p. 122).

Nesse sentido, tal como o conteúdo das políticas econômicas não é dado *exclusivamente* por decisões *técnicas*, as políticas sociais também não são *apenas* mecanismos de cooptação e controle da classe operária visando à preservação do *status quo* de dominação. Nem tampouco conquistas operárias arrancadas a ferro e fogo dos detentores do poder econômico e, consequentemente, do poder político. Ou ainda um constituinte de um determinado modelo de Estado que existiu em um dado tempo e espaço. Elas são, em verdade, a conjugação de todas essas formulações, ou seja, todas elas não deixam de conter certa dose de "verdade", mas nenhuma delas contém a totalidade da verdade acerca das políticas sociais, afinal, tendo elas surgido no seio do sistema capitalista (e não *contra* ou *para além* dele), sua análise só poderá alcançar proximidade com a realidade quando

[30] "A análise da política social não pode ser colocada em termos de um esquematismo rígido, de leis imutáveis, como se a realidade se desenvolve-se segundo um modelo teórico ideal. Se há um campo onde se torna necessário considerar o movimento real e concreto das forças sociais e da conjuntura é o da política social." (FALEIROS, 1995, p. 55).

consideradas todas as contradições que permeiam a sua intuição e são a elas inerentes. Talvez, mais do que analisá-las a partir de seus conteúdos e propostas, seja necessário considerar os "resultados", os efeitos concretos, de sua instituição na realidade cotidiana dos homens e mulheres por elas abarcados.

Talvez, um dos momentos em que resta mais evidenciada a relação de interdependência entre política econômica e política social sejam os períodos de "crise" em que há a adoção do receituário neoliberal. Justamente quando é mais necessária a intervenção estatal no sentido de propiciar bem-estar ao crescente número de pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social, em virtude dos desarranjos financeiros - necessidade geralmente ocasionada pela retração do mercado formal, causando aumento do desemprego - é também o momento em que o Estado se apresenta como mais debilitado para o cumprimento dessa tarefa, em virtude da reorientação dos fundos orçamentários para os setores econômico-fiscais (políticas de geração de *superávit* primário, de controle da inflação, medidas de aumento da taxa de remuneração dos capitais para evitar "fuga", dentre outras). É nessas conjunturas, em especial, que se delineia uma espécie de *aparente esquizofrenia* (BEHRING, 2008b, p. 198) entre as propostas neoliberais e as consequências das medidas efetivamente executadas.

Isto porque o arranjo entre política econômica e política social sob os auspícios do Neoliberalismo tende a ser pró-cíclico e regressivo, ou seja, muito embora as medidas de ajuste econômico e austeridade fiscal sejam tomadas com o pretexto de "reverter" os efeitos da crise e propiciar o retorno do crescimento econômico, a redução dos gastos com políticas sociais e o desmonte dos sistemas de proteção social acarretam, de fato, um agravamento da situação de vulnerabilidade social, notadamente, porque o corte vem acompanhado de outras medidas liberalizantes, como a flexibilização e a desregulamentação dos direitos e condições de trabalho.

Vicente de Paula Faleiros ressalta que a fundamentação dos cortes nos gastos sociais como estratégia salvacionista do setor econômico normalmente é fruto de uma análise de "custos e benefícios" das políticas públicas sociais, reassaltando sua (in)capacidade de produzir "rentabilidade financeira". Isso quer dizer que, ainda que o planejamento de um investimento social requeira a consideração de outros fatores que não apenas o da "saúde financeira" em sua assepsia mais purista - redistribuição de renda, inclusão social, democratização de oportunidades e de acesso aos bens e instituições públicas, melhora na qualidade de vida dos beneficiários, dentre outros -, de fato, nas análises orientadas pelo discurso econômico-tecnicista, "os efeitos positivos são os benefícios e os efeitos negativos

são os custos", ou seja, a aferição da "eficiência social" de determinada política dá-se a partir dos critérios da lógica do mercado, desconsiderando os objetivos e fins para os quais ela se orienta (FALEIROS, 1995, p. 19-20). Como afirma Elaine Rossetti Behring (2008b, p. 259), "[...] [o] critério para aferir a eficiência não é o da cidadania."

O tratamento econômico dado à questão social[31] minimiza, em grande medida, o potencial transformador das políticas sociais, uma vez que condiciona o investimento à prova da "viabilidade econômica" do projeto em questão, dentro dos parâmetros da ordem vigente. Por representar, sintética e simbolicamente, os objetivos e funções sociais apropriadas ao Estado, por óbvio que políticas relativas à seguridade social não escapariam dessa dinâmica perversa de análise. A lógica fiscal e privatista, que considera o mercado como *lócus* privilegiado para a realização do ser, atribui um "não-lugar" às políticas sociais calcadas no fundamento da solidariedade real. Na opinião de Marcus Orione Gonçalvez Correia (2006, p. 128), "[...] a segurança social foi substituída, enquanto conceito jurídico, por segurança econômica (e segurança econômica é segurança circunstancial)".

Ana Elisabete Mota (2011, p. 221) argumenta que o tema da "seguridade social" tem sido, então

> [...] tratado de forma descolada da sua razão de ser – a proteção social dos trabalhadores brasileiros – e introduzido num outro patamar temático: a viabilidade financeira da previdência, o valor dos benefícios e das contribuições, a necessidade de redefinição de formas de custeio, etc., todos eles justificadores de ajustes e reformas, sem os quais o sistema entraria em falência.

Desta forma, opera-se a transferência do tema do âmbito da constitucionalidade dos direitos e garantias sociais para o domínio da governabilidade e do orçamento fiscal, despolitizando a temática e reduzindo-a ao cálculo atuarial do "economicamente possível" (MOTA, 2011, p. 221). Tal estratégia de abordagem revela-se especialmente aflitiva em contextos de grandes disparidades econômicas e déficit de concretude das "promessas da

[31] "[…] a questão social não se reduz ao reconhecimento da realidade bruta da pobreza e da miséria. Para colocar nos termos de Castel (1995), a questão social é a aporia das sociedades modernas que põe em foco a disjunção, sempre renovada, entre a lógica do mercado e a dinâmica societária, entre a exigência ética dos direitos e os imperativos de eficácia da economia, entre a ordem legal que promete igualdade e a realidade das desigualdades e exclusões tramada na dinâmica das relações de poder e dominação. Aporia que, nos tempos que correm, diz respeito também à disjunção entre as esperanças de um mundo que valha a pena ser vivido inscritas nas reivindicações por direitos e o bloqueio de perspectivas de futuro para maiorias atingidas por uma modernização selvagem que desestrutura formas de vida e faz da vulnerabilidade e da precariedade formas de existência que tendem a ser cristalizar como único destino possível." (TELLES, 1996, p. 85).

Modernidade[32]", como é característico dos países de capitalismo periférico, que não viveram a plenitude dos "trinta anos gloriosos", passando pelo "ajuste" neoliberal sem nem sequer terem se constituído em reais modelos de *Welfare States*[33].

1.2 Projeto constitucional inconcluso: a utopia de criação de um sistema de proteção social na periferia do capitalismo mundial

A análise, ainda que superficial, do conceito de seguridade social expresso no texto constitucional de 1988, quando confrontada com a realidade das políticas públicas de saúde, previdência e assistência social no Brasil, revela a não-realização da concepção universalista disposta na Constituição Federal, sendo possível atestar o abandono da perspectiva constitucional de construção de um real sistema de proteção social solidário e com viés redistributivo, permanecendo ela como um "projeto constitucional inconcluso" (FLEURY, 2004). Na opinião de Elaine Rossetti Behring (2000, p. 75), as diretrizes constitucionais para a seguridade social trazem um conceito *welfariano* que, apesar de representar um significativo avanço para os padrões nacionais vigentes até então, chegou com atraso e já distorcido.

Isto porque, no momento em que se delineava o novo padrão de proteção social brasileiro, no contexto internacional, os países que haviam adotado modelos de *Welfare State* vivenciavam o agravamento da crise econômica deflagrada a partir da década de 70 e, consequentemente, discutiam a retração da participação do Estado no âmbito da economia[34]. Já havia sido iniciada a adoção do receituário neoliberal como "novo" paradigma de atuação estatal. Conforme leciona Rosa Maria Marques (2010, p.1), enquanto era gestada a volta triunfal do capital portador juros ao cenário mundial, o Brasil "acertava suas contas" após o longo período de ditadura militar que havia, a despeito de ter obtido significativas taxas de crescimento econômico, agravado os índices de desigualdade social e aumentado o número de

---

[32] Boaventura de Sousa Santos esclarece que as promessas da Modernidade de dominação da natureza, paz perpétua e justiça social ficaram por cumprir, sendo que, não raro, fundado em discursos de superação, o paradigma hegemônico da ciência moderna, em verdade, contribui para agravar algumas das problemáticas já existentes. (SANTOS, B. S., 2005. p. 56).

[33] Para Emir Sader, falar em um "Estado de bem-estar" fazendo referência a qualquer período da História brasileira tem, a rigor, conotações cínicas (ANDERSON et al., 1995, p. 174).

[34] "Nos anos 70, em meio às dificuldades econômicas evidenciadas pelo choque do petróleo, críticas aos sistemas de bem-estar social começavam a ser recorrentes. Às denúncias dos setores empresariais que acusavam as políticas sociais de responsáveis pelo aumento do déficit público, pela volta da inflação e pelo declínio do investimento, se somaram reclamações dos próprios usuários quanto à burocratização dos serviços, à queda dos valores dos benefícios e à qualidade da assistência oferecida. Impostos progressivamente avantajados desagradavam à classe média, ao mesmo tempo em que as altas despesas governamentais falhavam na eliminação dos renitentes focos de pobreza. A década de 80 assistiu ao agravamento da crise, em parte também por conta de medidas contencionistas adotadas por governos conservadores eleitos em vários países europeus e nos EUA." (VIANNA, 2000, p. 60).

pessoas vivendo em situação de extrema pobreza (o "bolo", de fato, cresceu, mas nunca chegou a ser dividido[35]).

> Por isso, a Constituição de 1988 parece estar na 'contramão da história': enquanto nos países europeus se discutia sobre o papel do Estado na economia, no campo social e na garantia de direitos trabalhistas, e as primeiras investidas eram realizadas contra as conquistas dos trabalhadores e pela instalação de um Estado mínimo, no Brasil, pelo contrário, ampliava-se a ação do Estado no campo social. (MARQUES, 2010, p. 1).

Constata-se, pois, que "[...] [o]s avanços constitucionais de 1988, de natureza reformista, foram possíveis numa conjuntura bastante particular de elementos, numa conjuntura de radicalização democrática após uma ditadura de 20 anos." (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 151), o que refreou, em partes, o avanço do Neoliberalismo nesse momento da história nacional.

Todavia, já na primeira eleição direta para a Presidência da República, o medo venceu a esperança e, a partir de uma rearticulação das forças conservadoras nacionais – temerosas da possibilidade de vitória de um candidato com origem nas bases do movimento sindical e com um discurso de oposição às classes dominantes e à ideologia neoliberal - elegeu-se Fernando Collor de Mello (1990-1992). O presidente que seria responsável pela regulamentação dos preceitos constitucionais foi também aquele que deu início a adoção das diretrizes do Consenso de Washington para a economia brasileira, passando a política social a vivenciar o embate entre dois grupos de interesses antagônicos: a) aqueles que propugnavam a promulgação das leis em consonância com os parâmetros de "Estado Social" instituídos pela Constituição Federal de 1988; b) e aqueles que acusavam o texto constitucional de ser perdulário e irresponsável diante da conjuntura global de crise, propugnando a adoção do modelo de "Estado Mínimo". A prevalência dos últimos se transmutou no esvaziamento do conceito de seguridade social.

Assim, ao longo dos anos 90, já em um contexto de endurecimento das pressões dos credores internacionais pela adoção de medidas de "austeridade fiscal", de disputa pelos parcos

[35] Marcio Porchmann salienta que, entre 1930 e 1980 - época de formação e evolução do sistema previdenciário brasileiro, que culminaria na sua incorporação à Constituição Federal em 1988, a produção nacional foi multiplicada por 18,2 vezes (6,0% ao ano), o que se revelou uma das mais importantes oportunidades para a consagração de uma nova estrutura produtiva nacional (de base industrial), necessária à conformação do sistema de proteção social no Brasil. Entretanto, esse contexto não se mostrou suficiente para que o país chegasse a apresentar níveis de pobreza, de homogeneização do mercado de trabalho e de desigualdade social comparáveis a países com desempenho econômico similar. Ou seja, "[...] o país não conseguiu combinar o crescimento econômico com a construção de uma sociedade justa, democrática e socialmente menos desigual" (POCHMANN, 2004, p. 8).

recursos no âmbito do orçamento da União – já que grande parte deles tinha o destino *inexorável* de pagamentos dos juros e rolamento da divida externa - e de desmobilização crescente da sociedade – sobretudo, do poder de pressão do "novo sindicalismo", já assolado pelas políticas neoliberais de precarização dos postos de trabalho e de desregulamentação da relação de emprego, com impacto direto no número de operários sindicalizados frente ao temor real de desemprego – assiste-se ao abandono da "[...] ideia de universalização das políticas sociais, adotando-se as antigas formas assistencialistas para os pobres e deixando para os demais (embora não ricos), como única alternativa, o mercado." (MARQUES, 2010, p. 18).

No que tange à seguridade social, Marcus André de Melo (1996, p. 69) ressalta alguns movimentos que balizaram a reconstrução conservadora da agenda pública nacional pós-Constituinte. De início, destaca o retardo no processo de promulgação das leis orgânicas regulamentadoras dos dispositivos constitucionais atinentes à matéria - somente em 1990 promulgou-se a Lei Orgânica da Saúde (Lei n. 8.080/90), em 1991, a Lei Orgânica da Seguridade Social (Plano de Custeio – Lei n. 8.212/91) e o Plano de Benefícios da Previdência Social (Lei n. 8.213/91) e só em 1993, já no governo de Itamar Franco, após o processo de *impechman* do presidente Collor, a Lei Orgânica da Assistência Social[36] (Lei n. 8.742/93). Segundo Ana Carolina Paes de Barros Boyadjian (2010, p. 294), o retardo ao máximo na regulamentação de direitos promulgados em 1988 visava deixá-los "em aberto", a a fim de facilitar uma possível supressão quando da Revisão Constitucional, marcada para ocorrer 1993. Também pelo lado financeiro constatou-se a postergação da regulamentação da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), dada a sua contestação judicial por parte do empresariado brasileiro, questão que só foi solucionada em fins de 1993.

O segundo ponto levantado por Marcus André de Melo é o acirramento do comportamento defensivo do Tesouro Nacional. "A área fazendária e de planejamento do governo começou a se mobilizar em torno da questão da rigidez orçamentária e da necessidade de garantia de 'receitas livres' [...]." (MELO, 1996, p. 70). Iniciavam-se as críticas acerca da "rigidez" imposta pela destinação constitucionalmente vinculada de determinados tributos ao financiamento da seguridade social, fato que, supostamente, impediria a alocação desses recursos em setores mais "estratégicos", com capacidade de assegurar maiores benefícios "para todos". Desde então, já se anunciam os boicotes ao planejamento e execução do Orçamento da Seguridade Social, que iriam se intensificar ao longo da década de 90.

[36] Não é demasiado ressaltar para a confirmação dessa hipótese que o próprio presidente Fernando Collor de Mello, durante o seu governo, vetou de forma integral a Lei Orgânica da Assistência Social, o que fez com ela somente viesse a ser sancionada por seu sucessor, o presidente Itamar Franco.

Por fim, destaca a ampla mobilização conservadora em prol da contra-reforma previdenciária. “É nesse contexto que se pode falar da construção social da ideia de crise da previdência social. Após a promulgação da Carta Constitucional de 1988, setores que não lograram beneficiar-se com as mudanças mobilizaram-se para obstaculizar sua implementação.” (MELO, 1996, p. 70). Enquanto categorias profissionais historicamente privilegiadas em função do seu lugar estratégico na produção criticavam a extensão de seus benefícios à massa do operariado, setores das elites econômicas interessados na promoção de “reformas” orientadas para o mercado - visando a alta lucratividade dos Fundos de Pensão - aproveitaram esse momento controverso para deslegitimar o sistema previdenciário enquanto pilar da seguridade social, acusando-o de ser o principal motivo da *ingovernabilidade* do país.

Conjugados esses movimentos, “[...] a nova ordem mundial, aliada a interesses da oligarquia nacional, deu início à destruição das conquistas do sistema de proteção social que a Assembleia Nacional Constituinte havia reafirmado ou introduzido.” (BATICH, 2010, p. 251). A principal estratégia utilizada nesse processo foi à despolitização das questões afetas a seguridade social, trazendo todas as decisões para o campo *técnico*, dos especialistas em finanças públicas, afastando cada vez mais a possibilidade de participação popular na tomada de decisões acerca do modelo de Estado e de políticas públicas que se pretendia construir.

O projeto constitucional de seguridade social permanece, assim, inconcluso. Todavia, enquanto as disposições constitucionais referentes a ele estiverem presentes no texto da Lei Maior – ainda que já modificadas em parte pelas emendas constitucionais de “contra-reforma” - há espaço para o embate entre propostas políticas antagônicas e, portanto, para a formulação de uma agenda afirmativa do sistema de proteção social brasileiro. Entretanto, para que seja alcançada a exata compreensão do significado e da importância do movimento de luta pela inserção do conceito integrado e integrador de *seguridade social* no texto constitucional (e, consequentemente, da relevância e da atualidade da luta pela concretização do mesmo), entende-se que seja de relevo a análise do contexto sócio histórico e do grau de desenvolvimento das políticas públicas sociais no período pré-1988.

1.2.1 “Pré-história” da seguridade social brasileira

O substantivo “história”, acrescido do prefixo “pré”, que aparece na designação deste subtópico justifica-se ante ao fato de que se considera que a história da proteção social brasileira inaugura um novo capítulo quando do advento da promulgação da Constituição Federal de 1988, sofrendo alterações definitivas em seus paradigmas constitutivos. A partir

deste marco normativo, os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, os três ramos que compõem a seguridade -, bem como outros direitos que também podem aparecer como elementos de um conceito mais abrangente de "proteção social" do que o aqui disposto (educação, moradia, segurança pública, proteção à infância e à maternidade, dentre outros) - passam a ser constitucionalmente reconhecidos como *direitos sociais*[37] e, portanto, *direitos humanos e fundamentais*, vinculados à dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro (art. 1º, III, CF). Esse *status* que lhes foi assegurado difere de todos os períodos anteriores que, portanto, passam a constituir o que se optou por denominar "pré-história" da seguridade social brasileira.

A esse respeito, pode-se afirmar que "[...] [a] preocupação com o bem-estar social chegou tarde ao Brasil, não somente em relação aos países mais adiantados da Europa, mas também em comparação com a maioria dos países latino-americanos ou, o que é mais preciso, em comparação com países de similar nível de renda." (SANTOS, W. G., 1979, p. 100). Não porque a realidade brasileira estivesse, no passado, caracterizada por maior homogeneidade e justiça social – a desigualdade, em todas as suas espécies (social, racial, de gênero, entre regiões, etc.) é um traço marcante, e atual, da História brasileira – e sim porque, no Brasil, o início do processo de industrialização que, normalmente, vem acompanhado do agravamento da "questão social", deu-se em tempo distinto, dada a permanência da escravidão até fins do século XIX, em virtude do poder econômico e político da oligarquia agrária nacional (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 78)[38].

> Não houve no Brasil escravista do século XIX uma radicalização das lutas operárias, sua constituição em classe para si, com partidos e organizações fortes. A questão social já existente num país de natureza capitalista, com manifestações objetivas de pauperismo e iniquidade, em especial após o fim da escravidão e com a imensa dificuldade de incorporação dos escravos libertos no mundo do trabalho, só se colocou como questão política a partir

[37] Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 2013a, online).

[38] Para Vicente de Paula Faleiros, "[...] não se pode falar de legislação social *sistemática* antes de 1930. O poder foi controlado pela oligarquia rural, a questão social foi considerada uma questão de escravidão ou imigração e a ideologia dominante foi o liberalismo, isto é, 'contrato livre' de trabalho no comércio e a livre troca". No período em questão, o país se caracterizava por ser essencialmente agrícola e agro-exportador. Entre 1921 e 1930, o café representava 70% das exportações e, em 1920, 70% da população ativa trabalhava na agricultura (FALEIROS, 1995. p. 125-126).
Todavia, importa ressaltar que a ideologia liberal no Brasil teve conatações muito particulares (liberalismo *à brasileira*), já que convivia muito bem com a intervenção estatal no âmbito da economia, em especial, no estímulo ao processo de industrialização - o Estado brasileiro foi sempre (e ainda é) financiador e dirigente nos vários estágios do processo de desenvolvimento do parque industrial nacional. Para maiores informações quanto à dinâmica do liberalismo *à brasileira*, consultar (BEHRING, 2008b), especialmente o Capítulo 2 ("A formação do capitalismo brasileiro – Interpretações do passado e do presente").

> da primeira década do século XX, com as primeiras lutas dos trabalhadores e as primeiras iniciativas de legislação voltadas ao trabalho. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 78).

Muito embora se possa identificar o surgimento das primeiras legislações sociais em anos anteriores à 1930 – a primeira lei sobre acidentes de trabalho no Brasil data de 1919 e a Lei Eloy Chaves, que instituiu a primeira Caixa de Aposentadoria e Pensões, é de 1923, estando elas relacionadas ao aumento do potencial combativo do movimento operário (articulação de greves gerais em 1917 e 1918) - quando se adota uma perspectiva sistemática de análise, nota-se que a promulgação de grande parte das leis relacionadas à proteção social no Brasil coincide com períodos de autoritarismo político[39]. Nesse sentido, pressionados pelas reivindicações da classe operária e de outros setores descontentes com as práticas abusivas, os governos autoritários passavam a implementar políticas públicas afetas a diretos sociais, como forma de "compensar" a supressão dos direitos civis e políticos, numa tentativa de alcançar certa legitimidade perante à população. Tal estratégia resta bem demonstrada pela expansão das políticas sociais (em número e cobertura) durante o Estado Novo (1937-1945) e no período da Ditadura Militar (1964-1984), "[...] que as instituem como tutela e favor: nada mais simbólico que a figura de Vargas como 'pai dos pobres', nos anos 1930." (BENRING; BOSCHETTI, 2008, p. 79).

No tocante às áreas atualmente compreendidas pelo conceito de seguridade social, verifica-se que a assistência, nos períodos antecessores a 1988, esteve, em grande parte, compreendida no âmbito do privado. Sendo relacionada às obrigações familiares (a família tinha o dever moral de cuidar de seus entes necessitados) ou à caridade e à filantropia (normalmente, desenvolvidas por entidades religiosas ou organizações da sociedade civil de caráter benemérito), não havia a perspectiva de tratá-la enquanto "política pública", uma vez

[39] Hipótese que é compartilhada por Wanderley Guilherme dos Santos quando este afirma que "[m]arcante na evolução brasileira, todavia, é o fato de que os períodos em que se podem observar efetivos progressos na legislação social, coincidem com a existência de governos autoritários. Os dois períodos notáveis da política social brasileira identificam-se, sem dúvida, ao governo revolucionário de Vargas e à década pós-1966. Nesta conexão, a experiência brasileira se aproximaria da estratégia bismarckiana de tentar obter a aquiescência política do operariado industrial em troca de reconhecimento de alguns de seus direitos civis." (SANTOS, W. G., 1979, p. 123). Também comunga da mesma percepção Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna, atestando que" [a] literatura é quase unânime quando periodiza a história da seguridade social brasileira: criada no primeiro governo Vargas (1930-1945), se expande fragmentadamente durante as décadas seguintes; uma nova fase se inaugura a partir de 1966 – com a unificação dos diversos Institutos que compunham o sistema – quando, já na ditadura militar, sofre uma série de mudanças até que a crise, no início dos anos 80, aprofunda a necessidade de reforma que a Constituição consolida. Os autores que analisam o desenvolvimento do sistema previdenciário no Brasil reconhecem o papel modernizador nele desempenhado pelos dois autoritarismos, o de Vargas e o dos militares." (VIANNA, 2000, p. 140).

que a "meritocracia" representava um valor bastante arraigado na sociedade[40]. Uma vez que não se constituía em direito de cidadania, o fato de um indivíduo necessitar de ajuda ou cooperação social convertia-se, de imediato, em estigma pessoal, sem que houvesse margem para a reflexão acerca do modo como se organizava o sistema produtivo que, inevitavelmente, gerava "ganhadores e perdedores". Quando trazida para a esfera estatal, por meio de programas descontinuados e sem qualquer articulação com as demais políticas de proteção social, a perspectiva do assistencialismo clientelista constituiu o paradigma de atuação, caracterizando os benefícios como "favores" concedidos pelo governo em exercício e a própria assistência como "coisa de Primeira-Dama[41]".

No âmbito da saúde, verifica-se uma ausência prolongada de atuação efetiva do Poder Público. Em um primeiro momento, o atendimento e os cuidados médicos de toda a população ficaram relegados ao âmbito da caridade (sendo as Santas Casas de Misericórdia o exemplo mais emblemático), e ao âmbito do mercado, no que se refere ao atendimento médico-hospitalar. O Poder Público centrava suas ações nas famosas campanhas sanitárias de saúde pública, das quais as de vacinação eram as mais comuns. Entre o âmbito privado e o público, desenvolveu-se a técnica da "medicina previdenciária", a partir das legislações que asseguravam direitos a grupos ou categorias profissionais específicas, de acordo com sua importância na dinâmica da produção. Assim, os empregados vinculados, primeiramente, às Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) e, em um segundo momento, aos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), que vertiam suas contribuições de forma regular gozavam de uma certa oferta de serviços de saúde que, diga-se, não existia em todas as instituições nem tampouco era homogênea naquelas em que era prestada. Somente em 1966, com a unificação dos IAPs no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), a oferta dos serviços de saúde passou a se dar com certa igualdade entre os segurados, mas ainda assim, com acesso

---

[40] "Associados a qualquer concepção meritocrática resistem, solidamente, o suposto de uma desigualdade natural entre os homens e o juízo de valor de que tal desigualdade transparece no 'mercado' e não deve, sob pena de cometer-se injustiça equivalente, ser transtornada por intervenções do poder público, sob pressão de 'fracassados' ou, comparativamente, 'incompetentes' cidadãos. A sociedade resultante será, certamente, permeada por desigualdades, porém, tratar-se-á de desigualdades naturais que não incumbe ao Estado remediar. [...] Os homens são desiguais, sustenta o credo meritocrático, e a distribuição de benefícios econômicos e sociais reflete essa desigualdade, através do mercado, e nenhuma ação *pública*, tendo por objetivo escamotear esse duro fato, é legítima." (SANTOS, W. G., 1979, p. 18).

[41] "Contudo, uma certa centralização se inicia em âmbito federal, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942. Essa instituição foi criada para atender às famílias dos pracinhas envolvidos na Segunda Guerra e era coordenada pela primeira-dama,Sra. Darci Vargas, o que denota aquelas características de tutela, favor e clientelismo na relação entre Estado e sociedade no Brasil, atravessando a constituição da política social. Posteriormente, a LBA vai se configurando como instituição articulada da assistência social no Brasil, com uma forte rede de instituições privadas conveniadas, mas sem perder essa marca assistencialista, fortemente seletiva e de primeiro-damismo, o que só começara a se alterar muito tempo depois com a Constituição de 1988." (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 108).

dependente de contribuição prévia (abrindo-se, a partir de então, um importante nicho de mercado para as empresas privadas, que foram beneficiadas pela política de contratos de prestação de serviço ao Poder Público, instituída pelos militares), o que perduraria até a promulgação da Constituição de 1988.

As delimitações da política de saúde já deixam antever os elementos caracterizadores do que Wanderley Guilherme dos Santos designou de *cidadania regulada*, conceito que, para o autor, caracteriza a relação peculiar estabelecida entre as políticas econômicas e sociais instituídas no Brasil ao longo dos dois períodos de governos autoritários. Todavia, eram as diretrizes das políticas previdências que melhor exemplificavam a tese por ele desenvolvida.

> Por *cidadania regulada* entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas* e *definidas* em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por extensão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. (SANTOS, W. G., 1979, p. 75, destaques do autor, destaque nosso).

Tal conceito elucida a já referida estratégia do Capital de absorver as demandas operárias *dentro* de sua lógica própria, transmutando-as em mecanismos de controle e apaziguamento das tensões sociais, com alguma melhora nas condições de trabalho e de vida dos trabalhadores. No caso brasileiro, essa estratégia foi realizada a partir da regulamentação progressiva de grupos ou categorias profissionais consideradas fundamentais à lógica produtiva, assegurando-lhes direitos sociais como aposentadoria e prestação de serviços médicos sempre por meio de um vínculo contributivo, ou seja, ressalvando o caráter contratual - e não "de direito" - da relação entre o sujeito contribuinte e o benefício obtido. Assim que, de início, aos funcionários públicos restou assegurado o direito de aposentar-se, seguidos pela regulamentação de categorias tais como ferroviários e marítimos, de importância reconhecida para escoamento da produção. Os operários dos diversos setores da indústria também tiveram seus direitos reconhecidos por lei, todavia, a extensão e a qualidade dos serviços prestados encontravam-se intimamente vinculadas à centralidade ou à

marginalidade de cada categoria no processo produtivo, estabelecendo-se, a partir de então, uma relação intrínseca entre trabalho e cidadania[42].

A par de possibilitar a continuidade da política econômica de acumulação por meio da reversão de seus efeitos mais perversos sobre os trabalhadores (os quais, se não controlados, poderiam insuflar ou fortalecer movimentos de cunho transformista-radical), o modelo corporativista e fragmentado de reconhecimento dos direitos sociais no Brasil, inaugurado por Getúlio Vargas e aprofundado/aperfeiçoado nos governos militares, acarretou outra consequência benéfica ao Capital. A dinâmica da "expansão controlada" da *cidadania regulada* ocasionou divisões no interior do então nascente movimento sindical brasileiro, uma vez que cada categoria de trabalhadores passou a lutar, primeiro, por seu reconhecimento legal e, obtida essa "conquista", pela expansão de direitos *no âmbito* da categoria, abandonando, portanto, a perspectiva de luta coletiva (SANTOS, W. G., 1979, p. 76). Essa fragmentação do movimento operário enfraqueceu-o, facilitando o processo de cooptação de lideranças pelo Estado e estabelecendo uma divisão profunda na classe operária entre aqueles que tinham suas ocupações e direitos reconhecidos - "cidadãos" – e aqueles que permaneciam à margem do processo de *cidadania regulada* – "pré-cidadãos", tais como os trabalhadores rurais, domésticos, autônomos, desempregados, dentre outros[43].

> Com a Carta de 1937, finalmente, coroa-se todo esse desenho de engenharia. A população economicamente ativa é partilhada em regulamentados e não-regulamentados, os regulamentados o são por categoria profissional e apenas os trabalhadores regulamentados poderiam associar-se em sindicatos, os quais deveriam ser reconhecidos pelo Estado [...]
> O instrumento jurídico comprovante do contrato entre o Estado e a cidadania regulada é a carteira profissional que se torna, em realidade, mais do que uma evidência trabalhista, uma certidão de nascimento cívico. (SANTOS, W. G., 1979, p. 76).

Essa engenharia, quando aplicada aos benefícios previdenciários, terminou por fortalecer o paradigma contributivo, consagrando a lógica do "seguro social" como diretriz

---

[42] "A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece. A implicação imediata deste ponto é clara: seriam pré-cidadãos todos os trabalhadores da área rural, que fazem parte ativa do processo produtivo e, não obstante, desempenham ocupações difusas, para efeito legal; assim como seriam pré-cidadãos os trabalhadores urbanos em igual condição, isto é, cujas ocupações não tenham sido reguladas por lei." (SANTOS, W. G., 1979, p. 75).

[43] "Vale dizer, instalou-se a competição entre as categorias profissionais com vistas à conquista de privilégios; competição estimulada pelo Estado que efetivamente distribuía benefícios diferenciados, estratificando, sob seu controle a clientela previdenciária. O resultado foi duplo: um confuso conjunto de normas operando padrões desiguais de proteção e uma clientela hierarquizada, prisioneira das mediações corporativas interpostas à barganha política e incapaz de uma atuação reivindicatória mais consistente com o objetivo de alcançar melhorias no sistema." (VIANNA, 2000, p. 141).

orientadora das políticas previdenciárias brasileiras, o que só se alteraria com o advento da Constituição de 1988. Conforme ressalta Wanderley Guilherme dos Santos (1979, p. 77), na prática, a vinculação estrita entre contribuição e benefício – que era reforçada pela ausência da participação da União no custeio do sistema, cabendo-lhe tão somente as funções de fiscalização (CAPs) ou de administração e cobertura dos custos operacionais (IAPs e INPS[44]) - gerava "[...] uma discriminação na distribuição dos benefícios previdenciários na medida em que quem mais podia contribuir, maiores e melhores benefícios podia demandar." (SANTOS, W. G., 1979, p. 77). Desta forma, o sistema previdenciário acabava por corroborar ou mesmo aprofundar as disparidades existentes no mercado de trabalho, tendo a fiscalidade – e não a solidariedade - como princípio orientador, não se constituindo, por conseguinte, em política de redistribuição de renda.

Outra característica marcante que também acompanhou o processo de expansão da *cidadania regulada* foi o início do processo de *tecnificação* das instâncias responsáveis pelas diretrizes e implementação das políticas econômicas e socias, com o esvaziamento dos canais de expressão da sociedade e a centralização decisória na esfera federal. Assiste-se, ao longo desses períodos, um esforço de "modernização" e de busca pela "racionalidade administrativa", retirando-se da esfera política – e, portanto, da arena de confronto de interesses e expectativas antagônicas sobre a conformação do Estado - as decisões a respeito das políticas públicas. No âmbito da previdência social, esse processo será emblemático a partir da unificação dos IAPs no novo INPS, cuja direção foi delegada a um grupo de técnicos do recém-extinto Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) que, em virtude de seu poder de direção e liderança, ficaram conhecidos como os "Cardeais da Previdência Social" (HOCHMAN, 1992)[45].

A suposta tecnicidade das decisões implementadas pelo governo federal escamoteava a sua natureza eminentemente política, passando ele a valer-se do "discurso de autoridade" dos *experts* para classificar como "inepta" ou "fundada em interesses de classe" qualquer crítica à opção feita. Essa estratégia também fundamentou o afastamento dos representantes dos trabalhadores e dos empresários dos órgãos diretores, sob o argumento de que suas propostas não vinham acompanhadas do necessário rigor técnico e distanciamento, o

[44] Ainda que durante alguns períodos houvesse previsão legal e mesmo constitucional do dever da União de contribuir financeiramente em partes iguais as pagas pelos empregados e pelos empregadores (art. 121, § 1º, alínea "h" da Constituição de 1934, por exemplo), de fato, historicamente, o Estado brasileiro se desvencilhou dessa obrigação e não a cumpriu conforme as determinações normativas.

[45] Tal temática será melhor trabalhada no item 3.1.1.1 Tradição formalista e o primado da eficiência gerencial: a persistência da negativa do real no processo administrativo previdenciário.

que corroborava a necessidade de deixar as diretrizes das políticas públicas nas mãos de burocratas "capacitados, apolíticos e desinteressados"[46].

Constata-se, pois, que durante todo o período aqui designado de "pré-história" da seguridade social no Brasil, as políticas sociais relacionadas com esse conceito ou estiveram marcadas pela ausência de efetiva e articulada atuação estatal (caso da assistência), ou foram desenvolvidas sob o paradigma da *cidadania regulada*, constituindo-se em práticas clientelistas, corporativistas e afetas à lógica contratual. Isto provocou um perverso desvirtuamento da concepção de "direitos de cidadania", já que o acesso aos benefícios previdenciários e aos serviços de saúde não era concebido como direito de todo e qualquer brasileiro, mas tão somente daqueles empregados que tiveram sua categoria reconhecida por lei. Competia ao Estado, portanto, delegar o *status* de "cidadão" por meio da regulamentação ocupacional. A "expansão controlada" do acesso aos direitos sociais no Brasil se deu num claro processo de busca de legitimidade por governos autoritários, consubstanciando-se em verdadeira estratégia de "barganha" política frente à restrição dos direitos políticos e civis, distante, portanto, da perspectiva de universalização.

Todavia, a estratégia conservadora de "inclusão" nos paramentos da *cidadania regulada* encontrou seu limite, não mais sendo capaz de represar a demanda por transformações substanciais na sociedade brasileira. A piora na qualidade dos serviços oferecidos e o baixo valor dos benefícios – frutos de uma expansão da cobertura que não foi acompanhada por melhoras na infraestrutura dos órgãos responsáveis pelas políticas sociais e nem do aumento necessário de verbas para cobrir os custos dessa expansão – acompanhada do aprofundamento da distância entre os "cidadãos" e os "pré-cidadãos", com piora significativa das condições de vida destes últimos frente ao aumento do desemprego e do trabalho precarizado, consequência do esgotamento do modelo "desenvolvimentista" adotado pelo Estado brasileiro, ambos os processos associados à conjuntura de intensificação dos protestos e mobilizações da sociedade civil pelo fim do regime de exceção; tudo isso iria desaguar na Assembleia Nacional Constituinte (ANC), resultando na promulgação daquela que ficou conhecida como a "Constituição cidadã", que alterou de forma definitiva o padrão de organização do sistema de proteção social brasileiro.

---

[46] "Foram expulsos os representantes dos empregados e dos empregadores do governo do sistema previdenciário. igualmente, não participam dos fundos de que são beneficiários aqueles cobertos pelo FGTS e pelo PIS-PASEP. Burocraticamente administrados, sem controle público, e, particularmente, sem a participação de representantes dos beneficiários desses fundos, desenrola-se a política social brasileira, com todas as demais políticas, em um contexto de cidadania em recesso." (SANTOS, W. G., 1979, p. 123).

1.2.2 O sistema de Seguridade Social na Constituição de 1988

Conforme já discorrido, os anos que antecederam a promulgação da Constituição Federal de 1988 foram especiais na história da correlação de forças para a construção de um projeto democrático de Estado. As forças conservadoras encontravam-se enfraquecidas após 20 anos de ditadura militar que, a despeito de ter alcançado taxas significativas de crescimento econômico, havia deixado como herança uma dívida pública paralisante e uma sociedade caracterizada pela brutal desigualdade de renda. Nessa conjuntura, não houve outra saída que não abrir espaço para as demandas sociais represadas, consolidadas, em parte, durante a transição para um governo democraticamente eleito. Tal opção pela "mediação" deveu-se ao temor de que, mantida uma postura inflexível diante dos clamores por transformação, as elites poderiam deparar-se com a constituição de uma vontade popular radicalizada, visando a promoção de mudanças estruturais no âmbito da produção econômica. Desta forma, foram elas obrigadas a ceder espaço no campo normativo-constitucional emergente, com o objetivo de evitar a ruptura radical dos paradigmas econômico e político, consubstanciando o que os autores denominaram de *transição conservadora* ou *transição transada*, ou seja, um processo de transição marcado pelo controle "de cima para baixo" (BEHRING, 2008b, p. 130).

Uma das grandes conquistas populares desse período é, sem dúvida, a introdução do conceito de seguridade social no texto constitucional, o que "[...] representou um movimento concertado com vistas à ampliação do conceito de proteção social, do seguro para a seguridade, sugerindo a subordinação da concepção previdenciária estrita, que permaneceu, a uma concepção mais abrangente." (VIANNA, 1998, p. 79). As orientações expressas por tal movimento aparecem bem representadas na redação original do parágrafo único do artigo 194, que determinava que a seguridade social devesse organizar-se com base nos objetivos de universalidade de cobertura e atendimento – revelando-se, de logo, suas intenções *beveriganas* -; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais – resgatando uma dívida histórica com os trabalhadores rurais que, quando cobertos por alguma proteção, era ela sempre inferior à consagrada às populações urbanas -; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; equidade na forma de participação e custeio; diversidade da base de financiamento e caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com participação da comunidade - em especial de trabalhadores, empresários e aposentados –, reabrindo os canais de expressão popular e afastando a ditadura do tecnicismo (BRASIL, 1988, online).

A Constituição Federal não descuidou do aspecto prático da questão. Num país com vasta mão de obra agrícola não formalizada e urbana com baixos salários e ocupações precárias, não é possível conceber um sistema de proteção social que englobe as áreas de saúde, assistência e previdência social baseado exclusivamente em contribuições regulares dos trabalhadores, com base na relação salarial. Por isso, desde a sua promulgação, o texto constitucional definiu uma variedade de fontes de custeio para o sistema de seguridade social, definindo que ele fosse financiado por toda a sociedade de forma direta e indireta, assegurando, ainda, a obrigação da União, dos estados e dos municípios de direcionar recursos do orçamento fiscal para o financiamento do sistema. Além das contribuições sociais dos trabalhadores, os empregadores deveriam verter contribuições incidentes sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro. Também se condicionou a incidência de contribuição social sobre a receita do concurso de prognósticos (BRASIL, 1988, online).

Esse diagnóstico preliminar já atesta que a Constituição Federal verdadeiramente rompeu com o padrão de proteção social até então vigente no Brasil, concedendo o estatuto de "política social" as três áreas constitutivas do conceito de seguridade. Ao introduzir a noção de "direitos sociais" desvinculados da capacidade contributiva do indivíduo, o texto constitucional assegurou a substituição da lógica contratual do seguro (garantia de renda vinculada à capacidade contributiva do segurado) pela lógica de solidariedade entre os contribuintes.

> O direito coletivo decorrente da cidadania prevaleceria sobre o direito individual associado à contribuição. Com a seguridade, esse direito individual seria abandonado em favor de direito coletivo decorrente da incidência dos encargos financeiros sobre o conjunto da sociedade. (FAGNANI, 2009b, p. 43).

Outro ponto de destaque é o estabelecimento no mesmo artigo 195, em seu § 2º, da obrigatoriedade de elaboração do Orçamento da Seguridade Social (OSS), que deveria ser realizada em conjunto pelos órgãos responsáveis por cada uma das três áreas, assegurando-lhes a gestão de seus recursos. Conforme atesta Eduardo Fagnani (2009b, p. 48), o OSS foi inspirado no padrão universal clássico de financiamento dos regimes de proteção social, ou seja, no modelo tripartite, em que trabalhadores, empregadores e o próprio Estado assumem, cada qual, sua parcela no financiamento do sistema. Valendo-se de dados fornecidos pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), o autor salienta que, ao instituir o OSS, a Constituição Federal não "inventou a roda", em verdade, para um conjunto significativo de países europeus por ele citados, a "[...] seguridade é financiada, em média, por 38% da

contribuição dos empregadores; 22% pela contribuição dos empregados; e 36% da contribuição do governo (impostos)."

Assim, calcadas em sólida disposição acerca das bases econômicas sustentadoras, as políticas sociais relativas à saúde, à assistência e à previdência social puderam ser traçadas em diretrizes mais condizentes aos clamores por justiça social.

No campo da assistência, a aridez do deserto normativo é vencida, reconhecendo-se, pela primeira vez, o direito social à assistência, que deverá ser prestado "a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social" (Art. 203). Essa reorientação distanciou suas ações do campo da caridade e da filantropia, trazendo-as para o âmbito dos direitos da cidadania e, por conseguinte, dos deveres do Estado para com seus cidadãos. Outro progresso significativo nessa área deu-se com o aperfeiçoamento e a ampliação das regras para concessão do benefício de "Renda Mensal Vitalícia" (RMV) - que após a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (1993) passou a ser nomeado como Benefício de Prestação Continuada (BPC). A nova Carta garantiu o recebimento desse benefício no valor de 01 salário mínimo "à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovarem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família" (Art. 203, inciso V). Pela legislação anterior, esse benefício estava vinculado ao sistema previdenciário, seu valor era de meio salário mínimo e, para requerê-lo, o idoso maior de 70 anos ou a pessoa com deficiência deveriam comprovar terem contribuído, ao menos, por 12 meses, consecutivos ou não (FAGNANI, 2009b, p. 53).

A saúde, por sua vez, foi elevada à categoria de "direito de todos e dever do Estado" (Art. 196), desvinculando-se, pela primeira, o acesso aos serviços de saúde do dever de verter contribuições prévias. O movimento sanitarista, que se constituiu em uma das principais frentes de articulações das forças progressistas no âmbito da ANC, logrou inscrever o Sistema Único de Saúde (SUS) no texto constitucional, prevendo sua organização nos moldes de um serviço público, universal e gratuito[47]. Incumbiu-se ao Poder Público o dever constitucional de assegurar "acesso universal e igualitário" às ações e serviços que tenham como escopo à "promoção, proteção e recuperação" da saúde, o que pode ser traduzido na obrigação dos entes estatais atuarem tanto na esfera preventiva quanto na curativa, além da educação sanitária.

[47] "Os antecedentes do SUS remetem a um cenário epidemiológico e de estrutura sanitária, caracterizada pela falta de cobertura e limitações do modelo vigente, relacionados com os grandes problemas de desenvolvimento e dívida social que o País acumulava. Nessa perspectiva, o SUS promove uma transição de um modelo assistencial, vertical, centrado na doença, baseado na prestação de serviços de saúde individual e notadamente curativo, para um modelo completamente novo quanto à lógica de sua organização e dos valores que o constituem." (BERMÚDEZ, 2009, p. 115).

As conquistas no âmbito da previdência social também foram expressivas. De início, importa destacar que o fato do *caput* do artigo 201 trazer a previsão de que o acesso aos planos de previdência social se dará *mediante contribuição* não a separa do modelo solidário e redistributivo de seguridade social, pois, conforme atesta Sonia Fleury (2004, online), "[...] o espírito da Constituição de 1988 é assumir que a contribuição requerida não é, necessariamente feita sobre o salário do trabalhador." Nesse sentido ganham importância as considerações feitas acerca da diversidade das bases de financiamento do sistema de seguridade social, que ademais das contribuições dos próprios trabalhadores, também deve ser custeado pela contribuição patronal e por recursos fiscais vertidos pela União, estados e municípios. Essa opção pela diversidade de fontes de custeio busca romper a arraigada noção de "seguro social", que sustenta a existência de uma relação inexorável entre contribuições e benefícios. Os constituintes tiveram clara preocupação em reverter o caráter pró-cíclico que a instituição de um sistema lastreado exclusivamente em contribuições que tenham por base a relação salarial poderia apresentar, uma vez que esse modelo de organização é bastante sensível aos momentos de instabilidade econômica - especialmente se há retração do mercado formal - quando, então, revela sua vulnerabilidade justamente no momento em que a população dele mais necessita. Assim, "[n]a previdência, onde já havia a noção de direito contratual, há a introdução da perspectiva de direito universal de retribuição ao trabalho realizado, considerado socialmente necessário, e não apenas retribuição à contribuição financeira individualmente efetuada." (FLEURY, 2004, online).

Assim que a primeira conquista pontuada no texto constitucional está relacionada aos objetivos expressos para a seguridade social (art.194), refletida na disposição que assegura a "uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais". Como já discorrido, tal previsão representa um resgate da dívida histórica do Estado brasileiro para com os trabalhadores rurais, que sofreram primeiro com o abandono, e depois com a iniquidade de seu sistema previdenciário quando comparado ao dos trabalhadores urbanos. Sobre a equiparação entre as populações cobertas pela previdência, ainda com Sônia Fleury (2004, online), ressalta-se que as mudanças implementadas no financiamento da seguridade social possibilitaram a continuidade de concessão das aposentadorias dos trabalhadores rurais, que são, em grande parte, subsidiadas, procedimento que restaria impossibilitado caso a Constituição viesse a adotar a lógica individualista do "seguro social".

Ademais do estabelecimento do piso de 01 salário mínimo mensal como limite de valor para os benefícios que substituem o salário de contribuição ou os rendimentos do trabalho do segurado (Art. 201, § 5º), a Constituição Federal assegurou o direito de reajuste

dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, seu valor real, visando coibir a prática de governos que efetuavam o reajuste em índices menores que o da inflação, o que ocasionava perda do poder aquisitivo dos mesmos. Nesse mesmo sentido, o art. 58 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) dispôs que, a partir de maio de 1989, os benefícios de duração continuada concedidos em data anterior à promulgação da Constituição passassem por reajuste para que voltassem a corresponder ao número de salários mínimos a que equivaliam no momento de sua concessão (CARDONE, 1990, p. 72). Tais disposições se coadunam com o objetivo expresso no art. 194, inciso IV, de garantir a irredutibilidade do valor dos benefícios. O art. 202, em sua redação original, trouxe, por sua vez, a constitucionalização da forma de cálculo das aposentadorias – o que viria a ser derrubado pela Emenda Constitucional n. 20 de 1998 (EC 20/98) – prevendo que seu valor deveria ser calculado pela média dos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês (o art. 201, § 3º, já previra que todos os salários de contribuição considerados no cálculo dos benefícios fossem corrigidos monetariamente).

No tocante as regras para habilitação do pedido de aposentadoria, verifica-se que a redação original do art. 202 previa três situações: por "tempo de trabalho", por "velhice" e "proporcionalmente ao tempo de serviço". Em nenhuma das alternativas exigia-se "tempo de contribuição" (FAGNANI, 2009b, p. 52)[48]. Em relação à aposentadoria por tempo de trabalho, mantiveram-se, em grande parte, as regras que já estavam em vigência, com exceção da previsão acerca da possibilidade de aposentadoria proporcional para a mulher, o que não era previsto. Quanto à aposentadoria por idade, constata-se a introdução de duas regras que beneficiaram de forma justa os trabalhadores e trabalhadoras do campo: a primeira diz respeito à concessão de aposentadoria por velhice à mulher rurícola, o que não era previsto na legislação anterior. Tal previsão repercutiu especialmente no aumento substancial da renda de famílias que se dedicavam à agricultura familiar. A segunda refere-se à diminuição em cinco

[48] No tocante a essa questão, Eduardo Fagnani (2009b, p. 52) opina que a inexistência de vinculação contributiva era positiva, dada as configurações do mercado de trabalho brasileiro - que se caracteriza sobretudo pela alta rotatividade nos empregos, elevado índice de precarização e informalidade e início prematuro das atividades laborais, especialmente, pelos sujeitos das classes mais empobrecidas. Contudo, acrescenta que a previsão constitucional deveria ter vindo acompanhada *pelo estabelecimento de uma idade mínima* como condição para requerer a aposentadoria - que ele fixa em 55 anos - pois, em sua ausência, a regra resultava "muito pródiga". A proposta chegou a ser bastante discutido no âmbito das comissões na ANC sem, no entanto, que se conseguisse chegar a um consenso. Essa não é a opinião de Marli Cardone, para quem, a aposentadoria por tempo de serviço é uma "excrescência técnica", inexistente em qualquer outro país do mundo, já que o fato de ter completado um certo número de anos de serviços não prejudicaria por si só a capacidade de trabalho ou de auferir renda de uma pessoa, nem ocasionaria um aumento de despesas, restando, pois, injustificada a concessão de benefício previdenciário (CARDONE, 1990, p. 80). Muito embora a questão tenha sido superada no âmbito normativo com a EC 20/98, que passou a exigir "tempo de contribuição" como critério para a aposentadoria, no campo político-ideológico, ela segue sendo bastante polêmica.

anos na idade exigida para a aposentadoria, permitindo que os trabalhadores rurais de ambos os sexos e aqueles que exerciam suas atividades em regime de economia familiar, incluindo o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal, se aposentassem aos 55 anos, se mulher, e aos 60, se homem.

Por fim, o § 2º do art. 202 em sua redação original assegurou o direito de contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana. Conforme leciona Eduardo Fagnani (2009b, p. 52), "[...] [e]ssa medida foi particularmente benéfica aos trabalhadores rurais que, pela legislação anterior, estavam impedidos de poder incluir o tempo de trabalho em regime rural para obtenção de aposentadoria urbana."

Feita essa incursão sobre as modificações mais expressivas trazidas às políticas de assistência, saúde e previdência social pela Constituição Federal de 1998, atesta-se que, de fato, do ponto de vista das *regras estabelecidas,* as mudanças constitucionalmente imprimidas "equiparam o Brasil aos sistemas securitários das sociedades desenvolvidas", embora a mesma comparação não possa ser feita quanto às condições objetivas para implementá-lo na realidade concreta e cotidiana dos trabalhadores e trabalhadoras brasileiros (MOTA, 2011, p. 142). Isto porque, em fins da década de 80, quando da promulgação da "constituição cidadã", agravava-se sobremaneira a situação econômica do país em virtude da chegada da onda de estagnação financeira deflagrada nos países centrais ainda nos anos 70, o que ocasionou a fuga dos capitais que haviam financiado o "milagre econômico" da ditadura. Diante da possibilidade de colapso financeiro – ocasionada pelo recrudescimento do endividamento externo ante a adoção da política de juros flutuantes pelo Governo dos Estados Unidos - impõe-se, não só no Brasil, mas em toda a América Latina, o discurso do "pensamento único" acerca da necessidade dos "ajustes fiscais" e dos planos de estabilização monetária. O "tsunami" neoliberal havia chegado às *terras tupiniquins,* e não deixaria passar ilesa a *ousadia* de construção de um sistema de proteção social solidário e redistributivo na periferia do capitalismo.

1.2.3 A Avalanche Neoliberal e o processo de "banalização do Mal": conceitos em relação de completude

As diretrizes e consequências neoliberais não se restringiram ao campo da economia. Em verdade, para que alcançasse a categoria de "doutrina do pensamento único", o neoliberalismo teve de infiltrar-se em todos os setores e áreas onde se estabelecem relações humanas. Ao borrar a fronteira entre os paradigmas orientadores da atuação no setor público e

no setor privado, transfigurou-se, enfim, no senso comum dos tempos contemporâneos[49]. Francisco de Oliveira, em uma reflexão acerca da capacidade de "metamorfoseamento" do que ele chama de "vírus do Neoliberalismo", esclarece que, na realidade brasileira pós-constituinte, esse "vírus" atacou de forma implacável as bases da esperança que se construiu ao longo dos anos de oposição ao regime militar. Ao atacar o vigoroso movimento popular que emergiu no seio da própria ditadura – como a flor insistente que teima em nascer em meio ao concreto – ele obrigou o governo a "rever" os rumos da política nacional, transformando o movimento de esperança num credo único derrotista, propalando aos quatro ventos o que classificava como a *irrealidade* e a *irresponsabilidade* da *perdulária* Constituição de 1988 que, se posta em vigor, levaria o Estado brasileiro à bancarrota (OLIVEIRA, F., 1995, p. 27).

Nesse sentido, Luis Fernandes (1995, p. 55-56) aponta que a "saída" neoliberal para evitar o colapso financeiro dos Estados latino-americanos, recém-saídos de longos períodos ditatoriais, estava fundada em três orientações: desestatização, desregulamentação e desuniversalização, orientações essas que já vinham sendo postas em prática pelos governos dos países capitalista centrais, notadamente, pelo presidente dos Estados Unidos, Ronald Reagan (1981-1989), e pela Primeira Ministra da Inglaterra, Margareth Thatcher (1979-1990). A desestatização deveria dar-se por meio da acelerada reversão da nacionalização dos parques industriais, com a predominância dos processos de privatização das empresas públicas, que eram consideradas *ineficientes* em decorrência da burocracia estatal, segundo a tese que advoga a supremacia e dinamismo dos métodos administrativos e financeiros do capital privado. A desregulamentação representaria a tendência de diminuição significativa ou supressão da intervenção estatal nas áreas econômica e social. Por fim, o processo de desuniversalização se daria com a tendência de reversão de padrões universais de proteção social estabelecidos nos modelos de *Welfare State,* sendo seu desmonte amparado pelo argumento da "crise fiscal", com forte pressão para a privatização dos mesmos. Nos dizeres de Emir Sader

> O neoliberalismo reinterpreta o processo histórico de cada país: os vilões do atraso econômico passam a ser os sindicatos, e junto com eles, as conquistas sociais e tudo o que tenha a ver com a igualdade, com a equidade e com a justiça social. Ao mesmo tempo, a direita, os conservadores, se reconvertem à modernidade na sua versão neoliberal, via privatizações e um modelo de *Estado Mínimo* (ANDERSON et al., 1995, p. 147, destaques do autor)

[49] Atílio Boron destaca que "[o] senso comum da época é neoliberal. Gostemos ou não, ele se implementou nas massas. O mercado é idolatrado; o Estado é demonizado; a empresa privada é exaltada e o "darwinismo social de mercado" aparece como algo desejável e eficaz do ponto de vista econômico." (ANDERSON et al., 1995, p. 158).

Essa "avalanche" neoliberal abateu-se sobre o Brasil logo no início da década de 90, dando início ao período caracterizado pelas *contra-reformas* de Estado, que viriam desmantelar o conceito de seguridade social cunhado no texto constitucional. Todavia, para que se compreenda a extensão e a profundidade com que se operou esse "giro conservador para neoliberalismo" (BEHRING, 2008b, p. 145), é preciso problematizar os discursos e as estratégias que visavam (e visam) *naturalizar* esse processo, classificando-o como uma etapa da *evolução* na história *natural* do capitalismo, em que a supressão dos direitos sociais aparece como uma medida *necessária* à sobrevivência do país na dinâmica competitiva do capitalismo financeiro globalizado[50].

Num primeiro momento é preciso considerar que, quando posta em prática a "cartilha neoliberal", constata-se uma acentuação profunda dos níveis de desigualdade econômica e, consequentemente, um aumento exponencial da pobreza. Todavia, tais *consequências* não são vistas de forma negativa, já que o agravamento da questão social ganha *nova* interpretação sob o paradigma neoliberal. Em verdade, segundo Atílio Borón (1995, p. 104), em tempos de Neoliberalismo, "a multiplicação dos pobres e o aumento do sofrimento humano não são mais do que dolorosas mensagens situadas no começo da estrada, indicando que estamos no bom caminho". Isto porque, ao operar com o dogma do mercado livre e autorregulado, rechaçando as formas de intervenção do Estado para amenizar suas "distorções" mais perversas, o Neoliberalismo resgata de forma radicalizada os paradigmas do liberalismo clássico, na perspectiva dada por Adam Smith em sua obra "A riqueza das nações" (1776). De acordo com "nova" perspectiva, fenômenos como o desemprego e a exclusão não são vistos como implicações inerentes à lógica do capitalismo, mas sim como consequências da *diferenciação natural* de capacidades e aptidões que há entre os homens, o que, por sua vez, justificaria as diferentes posições (ou não-posições) ocupadas por eles no processo produtivo. Estando o mercado orientado para a eleição dos mais *competentes*, essa lógica se mostraria como *desejável,* já que garantiria que somente os indivíduos mais capacitados preenchessem os postos de trabalho, influindo na melhora dos índices de

[50] No prefácio de seu livro "A banalidade da injustiça social", o autor Christoper Dejours (2007, p. 13), ao descrever a realidade francesa do fim do século XX, acaba por caracterizar a realidade de grande parte dos países que foram atingidos pela "avalanche" neoliberal, ressaltando o discurso economicista como fundamento a exigir todo e qualquer "sacrifício" do social: "Encontra-se largamente difundida a idéia de que paira sobre nosso país uma ameaça de derrocada econômica. Até mesmo cientistas e pensadores admitem que, sendo a situação excepcionalmente grave, é preciso aceitar e recorrer a maios drásticos sob o risco de fazer algumas vítimas. Portanto, estaríamos hoje a acreditar em tais rumores, numa conjuntura social que representa muitos pontos em comum com a situação de guerra. Com a diferença de que não se trata de um conflito armado entre nações, mas de uma guerra 'econômica' na qual estariam em jogo, com a mesma gravidade que na guerra, a *sobrevivência* da nação e a garantia da *liberdade*. Nada menos que isso!"

produtividade e aumentando a geração de riquezas. Ao Estado, portanto, caberia *tão somente* assegurar a igualdade formal entre os indivíduos, competindo a eles *escolher,* entre as inúmeras oportunidades oferecidas pelo mercado, aquela que possibilitasse sua *realização individual*[51].

Ademais de *justificar* as disparidades econômicas existentes entre as pessoas, atribuindo seu sucesso ou fracasso às suas próprias e distintas particularidades – e jamais à lógica centralizadora e excludente que rege os ditames do mercado -, essa conjuntura ideologicamente forjada permite que se opere o fenômeno da naturalização das injustiças sociais, uma vez que, *dentro* da perspectiva neoliberal, elas não são consideradas como verdadeiramente "injustas", mas sim como *resultados adversos* de fenômenos econômicos *racionalmente* estruturados sobre os quais não se pode exercer nenhuma influência (DEJOURS, 2007, p. 20). Desta forma, o mercado torna-se Mercado, um agente autônomo e voluntarioso, que tem *animus* que se alteram a cada dia, os quais ditam os futuros dos países num jogo de sobe e desce de ações e títulos com resultados que, no mais das vezes, reproduzem aqueles do antigo jogo colonial de cartas marcadas, no qual ganhadores e perdedores já se encontram previamente definidos.

No âmbito das inter-relações humanas, uma das principais consequências dessa dinâmica é a consubstanciação do processo de clivagem entre sofrimento e injustiça, resultando no fato de que, ainda que haja a percepção do sofrimento humano, não há o desencadeamento de atitudes de repulsa, revolta ou indignação, pois, "[...] [o] sofrimento somente suscita um movimento de solidariedade e de protesto quando se estabelece uma associação entre percepção do sofrimento alheio e a convicção de que esse sofrimento resulta de uma injustiça." (DEJOURS, 2007, p. 19-20). A propagação da ideologia neoliberal permite, portanto, que se *assista* ao espetáculo de tragédias humanas diárias sem que isso gere um mínimo de identificação solidária, dada a introjeção passiva do dogma da *responsabilidade individual exclusiva* acerca das histórias de vida de cada ser humano.

O processo de clivagem do "eu" frente ao sofrimento causado pelas consequências da aplicação do receituário neoliberal (desemprego, precarização, aumento da desigualdade

[51]"A legitimação do mundo moderno como mundo 'justo' está fundamentada na 'meritocracia', ou seja, na crença de que superamos as barreiras de sangue e nascimento das sociedades pré-modernas e que hoje só se leva em conta o 'desempenho diferencial' dos indivíduos. Afinal, se alguém é 50 vezes mais produtivo e esforçado que outro, nada mais natural e 'justo' que também tenha um salário 50 vezes maior e 50 vezes mais prestígio e reconhecimento. Todas as instituições modernas tomam parte nesse teatro da legitimação da dominação especificamente moderna. O mercado 'diz', ainda que não tenha boca: eu sou 'justo' porque dou a remuneração 'justa', verdadeiramente equivalente ao desempenho. O Estado também 'diz' o mesmo: eu faço concursos públicos abertos para todos, o melhor deve vencer. Nada mais 'justo' do que isso." (SOUZA, J., 2009. p. 22).

social, concentração de renda, desmonte dos sistemas de proteção social etc.) não gera, todavia, apenas uma atitude de passividade e resignação. A dissociação entre sofrimento e injustiça também se constitui em mecanismo de autoafirmação da própria *inocência*. Aderindo ao discurso justificador da imperiosidade do "ajuste" neoliberal como *única* possibilidade de inserção no mundo globalizado, o indivíduo passa a ter uma atitude de complacência diante de si, classificando suas atitudes colaboracionistas como algo *inescapável*, que *tinha que ser feito*, escamoteando, sob o discurso técnico-economicista, o que se configura essencialmente como uma *escolha.* São esses mecanismos que possibilitam compreender como tantos homens e mulheres "de bem" tornarem-se "zelosos colaboradores de um sistema que funciona mediante a organização regulada, acordada e deliberada da mentira e da injustiça", o que torna a *banalidade do mal* (DEJOURS, 2007, p. 76)[52] uma das principais características da Nova Ordem Mundial.

> [A] opção das pessoas de bem por colaborar parece-lhes legitimada pela compreensão que têm da "lógica econômica". Em último caso, não seria uma opção, na medida em que a injustiça da qual elas se tornaram instrumento é inevitável. Estaria ligada à natureza das coisas, à evolução histórica, à "globalização" da economia, de que tanto se fala. Toda decisão individual de resistir e toda recusa a submeter-se seriam inúteis e mesmo absurdas. A máquina neoliberal está em movimento, e não há como pará-la. Ninguém pode fazer nada. A opção não mais seria entre submissão ou a recusa, no plano individual ou coletivo, mas entre a sobrevivência ou o desastre. (DEJOURS, 2007, p. 94).

Entretanto, para chegar a constituir uma das características marcante dos tempos contemporâneos, a *banalidade do mal* passou por um processo em níveis de extensão e

---

[52] A expressão *banalidade do mal*, utilizada pelo autor, faz clara referência ao conceito de "banalidade do mal" desenvolvido por Hannah Arendt em seu livro *Eichmann em Jerusalém*: *um retrato sobre a banalidade do mal.* Na obra, a autora analisa a personalidade de Eichmann - oficial nazista sequestrado e levado a julgamento em Israel – chegando a assustadora constatação de que ele não detinha nada de "anormal", não era um "monstro" sádico e perverso, mas sim alguém que agia sem pensar, rigorosamente orientado pelos padrões de moralidade e conduta vigentes na Alemanha nazista. De acordo com Christophe Dejours, no fundo, a principal característica constitutiva da personalidade de Eichmann era a "falta de personalidade verdadeira". Em outras palavras, Eichmann é um normopata, e essa normopatia é que Hannah Arendt designa pela expressão "banalidade do mal" (DEJOURS, 2007, p. 115).
A título de esclarecimento, ressalta-se que "'Normopatia' é um termo usado por certos psicopatologistas para designar certas personalidades que se caracterizam por sua extrema "normalidade", no sentido de conformismo com as normas do comportamento social e profissional. Pouco fantasistas, pouco imaginativos, pouco criativos, eles costumam ser notavelmente integrados e adaptados a uma sociedade na qual movimentam com desembaraço e serenidade, sem serem perturbados pela culpa, a que são imunes, nem pela compaixão, que não lhes concerne; como se não vissem que os outros não reagem como eles; como se não percebessem mesmo que os outros sofrem, como se não compreendessem por que os outros não conseguem adaptar-se a uma sociedade cujas regras, no entanto, lhes parecem derivar do bom senso, da evidência, da lógica natural. Sendo bem-sucedidos na sociedade e no trabalho, os normopatas se ajustam bem ao conformismo, como um uniforme, e portanto carecem de originalidade, de "personalidade" (DEJOURS, 2007, p. 115, nota n. 23).

aprofundamento. Tal processo foi designado por Christophe Dejours de "banalização do mal" e esteve (está) profundamente vinculado aos novos padrões de conduta e moralidade oriundos das metamorfoses pelas quais vem passando o mundo do trabalho[53]. O elemento primordial para o desencadeamento da "banalização do mal" é, segundo o autor, o *medo* que, em conjunturas de aumento significativo do desemprego (ocasionado pelos processos de modernização da planta fabril, com a introdução de maquinários, tecnologias e modelos de gestão que reduziram significativamente a oferta de postos de trabalho) e avanço da precarização (impulsionada pelo aumento do contingente do "exército de reserva"), torna-se o sentimento motivador de grande parte das condutas pessoais.

Nesse sentido, o processo de "banalização do mal" é impulsionado pelos efeitos advindos da intensificação da oferta de postos de trabalho precarizados, isto é, com supressão de direitos trabalhistas e previdenciários. Tal supressão incide, sobretudo, nas garantias de limite de horas da jornada de trabalho (regimes de trabalho parcial, "banco de horas", etc.), de formalização da contratação (elevados índices de informalidade e terceirizações ilegais) e de salário mínimo (remuneração com base na produtividade). Diante desse quadro, identifica-se como primeiro efeito adverso da precarização o aumento do sofrimento subjetivo no trabalho, ocasionado pela intensificação de ritmo em virtude da introdução dos sistemas de gerenciamento fundados no cumprimento de "metas". O segundo é caracterizado pela neutralização da mobilização coletiva contra o sofrimento, contra a dominação e contra alienação, o que se dá por meio da retroalimentação do "fantasma" do desemprego. A terceira consequência é designada de "estratégia defensiva do silêncio, da cegueira e da surdez", que pode ser resumida no dever de negar o sofrimento alheio e calar o seu. Tal estratégia aponta no sentido de que cada um deve, antes de tudo, preocupar-se em "resistir", suportando o ambiente e as condições de trabalho com escopo de assegurar a continuidade da ocupação de "um lugar" na produção. Assim, no tocante ao sofrimento alheio, não só "não se pode fazer nada", como também sua própria percepção constitui um constrangimento ou uma dificuldade subjetiva suplementar, que prejudica os esforços de resistência. Por fim - como não poderia deixar de sê-lo – a precarização contribui para o culto ao individualismo, ao "cada um por si", porquanto materialize no cotidiano dos trabalhadores o medo do desemprego e do fracasso,

[53] O autor é um dos expoentes da tese que atesta a permanência da centralidade da categoria "trabalho" nas sociedades contemporâneas. Para ele, o trabalho continua sendo o único mediador da realização do ego no campo social, e não se vê atualmente nenhum candidato capaz de substituí-lo. O autor trabalha na perspectiva da psicodinâmica do prazer no trabalho e do trabalho como medidor insubstituível da reapropriação e da emancipação, argumentando que"[...] o trabalho se revela essencialmente ambivalente. Pode causar infelicidade, alienação e doença mental, mas pode também ser mediador da auto-realização, da sublimação e da saúde." (DEJOURS, 2007, p. 42-43, 97-98).

dificultando enormemente qualquer possibilidade de construção de laços de solidariedade e de reconhecimento (DEJOURS, 2007, p. 51).

Contata-se, pois, que o processo "banalização do mal" não tem início em virtude de uma *natural* e até mesmo *inata* predisposição dos homens à competitividade e ao individualismo, e também não é fruto de uma revelada *essência* humana, como, por vezes, soam propugnar os arautos do "pensamento único". Pelo contrário, é possível afirmar que sua origem está vinculada à "[...] manipulação política da *ameaça* de precarização e exclusão social." (DEJOURS, 2007, p. 119), o que torna os impulsos psicológicos defensivos - que este trabalho designou de "efeitos" da precarização - respostas dos indivíduos à vivência cotidiana da insegurança, "[...] mobilizados por sujeitos que procuram lutar contra seu próprio sofrimento: o medo que sentem, sob o efeito dessa ameaça." (DEJOURS, 2007, p. 119). A intensificação do processo de "banalização do mal" terminará por fundamentar a indiferença – manifestação mais reveladora da supremacia da *banalidade do mal* - como característica marcante das relações socioeconômicas e políticas da atualidade, permitindo que o *mal* continue a se (re)produzir no cotidiano de um número cada vez maior de seres humanos.

A intrincada relação existente entre a "avalanche" neoliberal e o processo de "banalização do mal" é, enfim, revelada, aparecendo na tradução da *banalidade do mal* como característica primeva dos tempos atuais. A relação de completude entre ambos os processos se estabelece a partir da compreensão de que os processos de flexibilização, precarização e desregulamentação impostos pelo ideal neoliberal suplantaram a maneira como se concebia o trabalho e suas relações no tempo do *capitalismo duro*[54], trazendo como consequência a afirmação do *medo*, em suas diferentes espécies - da precarização, do desemprego, da perda de prestígio social, da pobreza, da exclusão, da fome, etc. - como intermediador premente das relações sociais, desmantelando redes de solidariedade e reduzindo o comportamento do indivíduo às tentativas reiteradas de não *fracassar*.

> A novidade não está na iniqüidade, na injustiça e no sofrimento impostos a outrem mediante relações de dominação que lhe são coextensivas, mas unicamente no fato de que tal sistema possa passar por razoável e justificado; que seja dado como realista e racional; que seja aceito e mesmo aprovado pela maioria dos cidadãos; que seja, enfim, preconizado abertamente, hoje em dia, como um *modelo* a ser seguido, no qual toda empresa deve inspirar-se, em nome do bem, da justiça e da verdade. A novidade, portanto, é que um sistema que produz e agrava constantemente

[54] Expressão utilizada por Zygmunt Bauman para referir-se ao tempo do capitalismo calcado no consenso fordista, com base nas doutrinas econômicas de inspiração keynesiana, que se constituiu numa das causas que possibilitaram a emergência do modelos de *Welfare State* no período do pós-guerra. (BAUMAN, 2001).

> adversidades, injustiças e desigualdades possa fazer com que tudo isso pareça bom e justo. A novidade é a banalização das condutas injustas que lhe constituem a trama. (DEJOURS, 2007, p. 139, destaque do autor).

O aprofundamento do processo de banalização do mal tem se dado a partir de uma relação dialética com a expansão do ideário da "doutrina da solução única" pelos países do mundo, sendo por ela fomentado e abrindo caminhos para seu alargamento. A tomada do modelo neoliberal como paradigma de atuação tanto no âmbito privado quanto (especialmente) no setor público foi impulsionada pelo processo de globalização econômica, sobretudo, a partir das condicionantes impostas aos países latino-americanos e demais países ditos "em desenvolvimento" para a feitura de empréstimos junto aos organismos econômicos internacionais, dos quais o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial foram os expoentes mais importantes. No âmbito dessas condições/imposições, encontrava-se todo o receituário do Neoliberalismo, que viria ser aplicado "a ferro e fogo" nos países ao Sul da linha do Equador, pondo fim as esperanças de construção de sociedades mais justas e abrindo caminho para a instauração da *banalidade do mal* como paradigma de atuação dos novos-velhos Estados no campo da proteção social.

1.2.3.1 A Globalização Totalitária e a "solução única": propostas do Banco Mundial para os sistemas de Seguridade Social da América Latina

Em fins da década de 80 e durante todo o correr dos anos 90, os países passaram a sofrer as consequências da "globalização totalitária", conceito que abrange o processo de expansão do projeto neoliberal para todos os cantos do planeta, desconsiderando-se as particularidades históricas dos Estados, suas culturas e seus modos de vivência em nome da propagação e vigência do que Eduardo Fagnani (2008, p. 34-35) denominou "fundamentalismo de uma nota só". As diretrizes desse fundamentalismo econômico que acarretou consequências perversas no âmbito político e, especialmente, no social, foram socializadas via agências de fomento e órgãos de cooperação internacionais e, segundo Ana Elizabete Mota (2011, p. 80), ultrapassaram em larga medida os limites de um suposto programa de "ajuste econômico-fiscal", "[...] afirmando-se como instrumento formador de uma racionalidade política, cultural e ética da ordem burguesa, expressa nos programas de desregulamentação dos mercados, abertura comercial e financeira, privatização do setor público e na redução do Estado."

A autora esclarece que do ponto de vista prático-operativo, a difusão e implementação das orientações de cunho neoliberal restou facilitada diante da conjuntura de crise econômica de grandes proporções, que já solapava as economias dos países desenvolvidos e chegou com força total aos países em desenvolvimento. Tal contexto propiciou a criação e o fortalecimento da utopia "salvacionista indiferenciada", propugnada sob o argumento estratégico de que a luta pela recuperação econômica do país beneficiaria a *todos* indistintamente. Desta forma, restaram escamoteados os interesses ocultos no âmbito de um projeto político-econômico que detinha claro e inobstante recorte de classe, passando a desconsiderar por completo outras propostas para a solução do impasse econômico, inserindo todos, independentemente do lugar que ocupavam na estrutura social, no âmbito de uma estratégia de atuação forjada sem a participação popular. A visão acerca da crise e a "solução única" apontada revelam-se, portanto, como um modo particularizado de construção de uma *cultura da crise*, que visa facilitar a implementação de estratégias econômicas e políticas favoráveis ao desenvolvimento do capital dentro dos marcos do Neoliberalismo (MOTA, 2011, p. 108-111).

No âmbito das políticas de seguridade social, o "fundamentalismo de uma nota só" foi regido pelos organismos internacionais, notadamente pelo FMI e pelo Banco Mundial, que passaram a ter grande influência nas decisões acerca dos rumos a serem tomados pelas economias nacionais, uma vez que estas se viam dependentes dos empréstimos econômicos por eles fornecidos. Por óbvio que referidos empréstimos não eram concedidos sem o condicionante de uma extensa "cartilha de boas maneiras" que deveria ser observada pelos governos tomadores, a qual trazia como grande inimigo a ser combatido o suposto gigantismo estatal. Sendo assim, "[...] a interferência do Estado no campo da proteção social deveria ocorrer somente em relação à população de mais baixa renda, de forma que os demais segmentos teriam sua proteção [...] ao encargo do mercado, isto é, dos fundos de pensão e dos planos de saúde." (BATICH, 2010, p. 251). Para o Brasil, que acabara de promulgar uma constituição de caráter *welfariano,* ainda carente de regulamentação legislativa complementar, e que, ao mesmo tempo, via agravar o problema da dívida externa e da inflação, o fundamentalismo econômico terá um efeito devastador: a seguridade social, que mal começara a exercer os seus legítimos papéis democráticos de instrumento de redistribuição de renda e de justiça social já passa, de imediato, a ser acusada de demandar um gasto excessivo para sua realização e de ser prejudicial às boas relações dos fatores de produção.

As críticas feitas às políticas públicas de proteção social centram-se, num primeiro momento, nos sistemas previdenciários de repartição, que eram considerados frágeis do ponto

de vista fiscal, além de vulneráveis ao "populismo econômico", característico das paragens latino-americanas. As críticas ao sistema de repartição abrangiam três fundamentos: a) o sistema seria potencialmente deficitário, já que um dos seus princípios fundamentais, o da solidariedade intergeracional, encontrar-se-ia bastante limitado ante às alterações demográficas (queda na taxa de natalidade e aumento na expectativa de vida) e às mudanças ocorridas no mercado de trabalho (fim da era do "pleno emprego"). O aumento exponencial desse déficit, por sua vez, comprometeria a retomada de uma política de investimentos, inibindo a possibilidade de desenvolvimento econômico do país; b) a "generosidade" de suas promessas exigiria um aumento constante da carga tributária, sobretudo das contribuições incidentes sobre a folha de salários, seu principal mecanismo de financiamento. O aumento das contribuições salariais encareceria o custo da mão de obra o que, além de fomentar a informalidade e dificultar a criação de novos postos de trabalho, faria aumentar o preço de custo dos produtos nacionais que, consequentemente, não teriam condições de competitividade no âmbito do mercado globalizado; por fim, c) os sistemas conteriam incentivos para a aposentadoria precoce e não contribuiriam para elevar o nível de poupança da economia (MELO, 2004, p. 180; MATIJASCIC; KAY; RIBEIRO, 2008a, p. 232).

Nesse sentido, "[n]inguém nega que o Banco Mundial serviu de inspiração, apoio ideológico e financiador de recursos para os países que aceitassem seguir os ditames existentes para reformas da previdência nos anos 90, sobretudo as de tipo estrutural" (MATIJASCIC; KAY; RIBEIRO, 2008b, p. 433). Foi assim que, durante os anos 90, um grande número de países promoveu amplos processos de reforma de seus sistemas previdenciários. De acordo com Marcus André Melo (2004, p. 179), entre os países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a onda de reformas envolveu a Austrália, a França, a Holanda, a Alemanha, o Reino Unido, a Dinamarca, a Itália, a Suécia e muitos outros. Na América Latina, as reformas sob orientação do Banco Mundial foram implementadas em dez países, incluindo Argentina, México, Uruguai, Peru, El Salvador, Colômbia e Bolívia.

Nesse sentido, os regimes públicos de repartição com benefícios definidos (também denominados de *pay-as-you-go*) foram total ou parcialmente transformados em regimes de capitalização individual com contribuições definidas (MELO, 2004, p. 179). Assim, seguindo a trajetória primeiro implementada pelo governo militar chileno de promoção de reformas estruturais ou paradigmáticas (1981), o México revogou seu sistema público de aposentadoria e pensões e instituiu as "contas individuais capitalizadas" (CIC); o Uruguai e a Argentina incorporaram um pilar obrigatório de CIC de forma a complementar

seus sistemas públicos; e o Peru e a Colômbia estabeleceram um sistema de CIC como alternativa ao sistema público de previdência social, permitindo que ambos funcionassem em regime de concorrência. Por outro lado, nos casos em que não havia condições materiais ou políticas para a feitura de reformas tão radicais, prevaleceram às ditas paramétricas – "as reformas paramétricas são as que tentam aperfeiçoar ou melhorar o sistema público, mediante uma série de modificações, tais como tornar mais rigorosas as condições de acesso aos benefícios, elevar contribuições, reduzir custos, aumentar a eficiência, etc." (MATIJASCIC; KAY; RIBEIRO, 2008a, p. 234) -, caso em que se encaixa o Brasil. Conforme se observa, a totalidade das reformas, a despeito de suas profundidades e abrangências, esteve orientada pelas diretrizes/objetivos de ampliação do papel do mercado no âmbito da previdência, contenção dos gatos públicos e aumento do rigor nas regras para concessão de benefícios.

As diretrizes ao longo da década de 80 e início dos anos 90 estiveram, portanto, fortemente vinculadas ao paradigma privatizante, cujo "modelo" foi inicialmente instituído pelo governo militar no Chile. A reforma previdenciária chilena ocorrida em 1981 atingiu, sobretudo, os trabalhadores assalariados, porquanto aos autônomos tenha sido facultada a filiação às Administradoras de Fundo de Pensão (AFP) e aos militares e policiais tenha sido assegurada a preservação de seus antigos sistemas. No sistema implementado, ao Estado competia tão somente conceder a autorização para funcionamento e fiscalizar a atuação das AFPs, não contribuindo para o custeio. Todo o sistema era financiado pelas contribuições das empresas, dos empregados e por eventuais aportes voluntários (doações). O Estado também ficava responsável pela concessão de um benefício de valor definido (renda vitalícia) para aqueles que, ao completarem 20 anos de contribuição, não lograssem obter um montante que assegurasse uma renda mínima. O caráter deveras restritivo desse modelo de proteção social acabou fazendo com que a maioria da população chilena permanecesse totalmente desprotegida, empurrando-a para os quadros de miserabilidade e indigência, o que ocasionou uma grave situação de tensão social. Nessa conjuntura, não mais foi possível sustentar o modelo chileno como "ideal", passando o Banco Mundial a defender o modelo dos "três pilares", descrito e sistematizado no relatório *Avering Old Age Crisis* (*Envejecimiento sin Crisis,* em espanhol), datado de 1994, como seu substituto paradigmático na promoção das reformas da previdência.

A nova estrutura recomenda pelo Banco Mundial deveria estar organizada em três pilares. O primeiro pilar deveria ser público e seu financiamento se daria por meio dos impostos. Seu objetivo central seria o combate à pobreza, garantindo a prestação de serviços e a concessão de benefícios de valor definido - e reduzido, já que, segundo as recomendações

do banco, o teto dos benefícios não deveria ultrapassar o valor de 3 salários mínimos - apenas aos comprovadamente pobres. O segundo pilar abrangeria a organização de um sistema privado e obrigatório de previdência, com participação dos fundos de pensão privados. Por fim, o terceiro e último pilar estaria estruturado pela poupança voluntária, representando a previdência privada complementar. No discurso dos defensores do modelo dos "três pilares" enquanto "solução única" previa-se que, com sua implementação, ocorreria uma substancial redução nos custos com a administração do sistema público, uma vez que seriam suprimidas várias e onerosas instâncias burocráticas. Destacava-se que a concorrência entre os diversos fundos de pensão faria cair o valor das contribuições exigidas e aumentar o valor final dos benefícios, pois os fundos esforçar-se-iam para atrair a clientela. Ademais, a supressão das contribuições com base na folha salarial incentivaria a formalização do mercado de trabalho, já que restariam reduzidos os custos de contratação e manutenção da mão de obra. Por fim, ao incentivar a poupança voluntária (terceiro pilar), esse sistema faria aumentar a poupança nacional, requesito para obtenção de credibilidade no mercado internacional e, consequentemente, para atrair investimentos e valorizar os títulos do país no mercado de ações.

Todavia, em que pesem as promessas feitas, a realidade mostrou-se oposta e aflitiva para os países, sobretudo latino-americanos, que uma vez mais se fiaram aos ditames do Banco Mundial. A gestão dos fundos de pensão privados revelou-se onerosa e sua eficiência foi logo posta em xeque. Não houve a diminuição do valor das contribuições ou aumento dos benefícios em virtude da concorrência, uma vez que os fundos menores acabaram sendo fundidos àqueles que detinham maior participação no mercado, formando-se verdadeiros oligopólios. Não há evidências que comprovem um aumento, mesmo que relativo, da poupança nacional, especialmente porque, em decorrência dos baixos salários pagos, os trabalhadores não detinham recursos sobrantes para investir em sistemas complementares de aposentadoria. Quanto às contribuições sociais e sua relação com a formalização do mercado de trabalho e os custos de produção, Milko Matijascic, Stephen Kay e José Olavo Leite Ribeiro (2008a, p. 253) destacam que

> [...] [o]s problemas de competitividade e o foco em encargos sobre folha salarial acabaram gerando um debate, pretensamente atuarial, que é inconclusivo. A redução de custos sobre a folha não aumentou a cobertura dos programas sociais nem evitou, em países da América Latina, problemas fiscais, desigualdades e perdas de participação no comércio internacional. O aumento da heterogeneidade social deve ter reforçado a violência e isso gera custos que ainda não foram devidamente ponderados.

Simone Barbisan Fortes (2005, p. 149) ressalta que a linha proposta pelo Banco Mundial está centrada na perspectiva da máxima redução dos patamares protetivos públicos – o que se encontra em consonância com a diretriz de diminuição da interferência do Estado e aumento da participação do mercado nos diversos setores afetos à produção e reprodução das condições materiais de existência, conforme propugnado pelo "fundamentalismo de uma nota só" – limitando-os à concessão de benefícios com caráter assistencial, direcionados às populações enquadradas como "em situação de pobreza ou de miserabilidade" o que, por demandar comprovação através de "testes de meio" (comprovação do valor da renda *per capita* ou da ausência de rendimentos), termina por estigmatizar os beneficiários.

Por outro lado, "[...] [o] risco social, para além da linha da pobreza, deixa de ser diluído entre toda a sociedade. Dá-se a cada um consoante a sua contribuição ou participação no sistema." (FORTES, 2005, p. 149), refundando-se a lógica securitária de organização da previdência, com equivalência absoluta entre contribuições prévias e valor do benefício a ser concedido. "Não há, salvo no que tange ao mínimo patamar assistencial, solidariedade social para fazer frente às contingências: cada um poupa para si, e tem a proteção correspondente àquilo que poupou." (FORTES, 2005, p. 149). Segundo Alejandra Pastorini e Silvana Galizia (1997, p. 87), "[...] [o] núcleo central das recomendações consiste em separar as funções 'mínimas' de redistribuição das máximas de lucros para o capital", sendo seu escopo principal o de assegurar a maximização dos rendimentos dos fundos privados de pensão, não permitindo que os recursos sejam "desviados" em virtude de fins redistributivos.

Esse quadro de desmonte das falácias foi intensificado no final da década de 90, quando se constatou que poucos países haviam, de fato, implementado o modelo dos "três pilares", sendo que a maioria absoluta era da América Latina e tinha feito a reforma em obediência às condicionantes impostas para a concessão de empréstimos de capitais. O consenso em torno de modelos orientados pela capitalização começa a ruir, e uma das críticas mais intensas a ele feitas veio com o trabalho do então economista-chefe do próprio Banco Mundial, Joseph Stiglitz, o qual teve importante impacto sobre a comunidade acadêmica e os setores técnico-econômicos.

> Quando "Repensando a Reforma Previdenciária: Dez Mitos dos Sistemas de Seguridade Social", escrito por Peter Orszag e Joseph Stiglitz (2001), além de outros estudos na mesma linha, entraram em circulação, o consenso simbolicamente acabou. As análises devastadoras de Stiglitz

> ajudaram a legitimar as visões discordantes expressas por vários especialistas em políticas públicas e macroeconomistas em relação à nova ortodoxia (Mesa-Lago, 1996). Esses autores argumentaram que *Averting the Old Age Crisis* (World Bank, 1994) ajudou a destruir mitos unicamente para substituí-los por outros. Um dos argumentos mais vigorosos é que os sistemas de capitalização não produzem uma melhor *performance* macroeconômica em comparação aos de repartição: eles não geram *ceteris paribus* taxas nacionais de poupança mais altas. Além disso, eles desafiaram a visão de que os sistemas de capitalização são menos propícios à manipulação política do que os de repartição. (MELO, 2004, p. 180-181).

Restava, mais uma vez, comprovada a tese de que a mera transposição de experiências concretas exógenas para realidades históricas e espaciais distintas, ou mesmo a instituição de "modelos padrões" por organismos internacionais com escopo de homogeneizar a organização de instituições de âmbito nacional, é prática condenada ao fracasso pelas particularidades históricas de cada Estado-nação. Entretanto, muito embora no cenário internacional já despontasse a retomada do paradigma da repartição no âmbito da política previdenciária e as considerações acerca da necessidade de que ela seja regulamentada para além do *pay-as-you-go*, no Brasil, o início dos anos 90 marcam "[...] uma forte tendência de desresponsabilização pela política social – em nome da qual se faria a "reforma" -, acompanhada do desprezo pelo padrão constitucional de seguridade social." (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 155). As tensões entre o paradigma do "[...] Estado Mínimo *versus* o embrionário Estado de Bem-Estar Social; a seguridade social *versus* o seguro social; universalização *versus* focalização; a prestação estatal dos serviços *versus* privatização; os direitos trabalhistas *versus* a desregulamentação e flexibilização." (FAGNANI, 2008, p. 33) tornaram-se intensas ao longo da década de 90, com prevalência das segundas orientações dos pares conflitivos, o que acarretou a retomada/continuidade das políticas públicas sociais "tortas", a despeito da então recente promulgação do novo texto constitucional[55].

[55] "Em suma, a Constituição de 1988 representou etapa fundamental – embora inconclusa – da viabilização do projeto das reformas socialmente progressistas. Com ela, desenhou-se pela primeira vez na história do Brasil, o embrião de um efetivo Estado Social, universal e equânime. Seu âmago reside nos princípios da universalidade (em contraposição à focalização exclusiva), da seguridade social (em contraposição ao seguro social) e da compreensão da questão social como um direito da cidadania (em contraposição à caridade e ao assistencialismo). [...]. Daí a feliz alcunha de "Constituição Cidadã", empregada pelo presidente do congresso constituinte, Ulysses Guimarães, em discurso histórico em defesa desses avanços." (FAGNANI, 2005, p. 547).

1.2.3.2 Política Pública Social "Torta": Focalização, Seletividade, Privatização e Assistencialismo

O período identificado como a etapa de regulamentação dos ditames constitucionais pelas legislações complementares e ordinárias esteve identificado com a reorganização das forças conservadoras nacionais em prol de uma "contra-reforma conservadora e regressiva." (BEHRING, 2008b, p. 171). Alinhado às posturas propugnadas pelos organismos internacionais, o "novo-velho" conservadorismo passou a arquitetar o desmonte gradual e sucessivo do projeto de Estado Democrático de Direito, com forte viés *welfariano,* que o Brasil inaugurara com mais de 40 anos de atraso. "Os anos 1990 até os dias de hoje têm sido de contra-reforma do Estado e de obstaculização e/ou redirecionamento das conquistas de 1988, num contexto em que foram derruídas até mesmo aquelas condições políticas por meio da expansão do desemprego e da violência." (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 147).

Pode-se mesmo afirmar que este processo de reorientação conservadora já estava em marcha desde os primeiros anos da redemocratização. No governo de José Sarney, quando da votação da última fase dos trabalhos da ANC, o então presidente convocou a cadeia nacional de rádio e televisão para pronunciar-se sobre os supostos "perigos" que a inserção de alguns artigos no texto constitucional acarretaria para o futuro do país, sobretudo, aqueles vinculados à instituição da seguridade social, que ocasionariam uma "explosão brutal de gastos públicos", levando o país à *ingovernabilidade* (FAGNANI, 2009b, p. 54-55). Tal atitude caricata, além de provocar uma reação defensiva por parte do Presidente da ANC, Ulisses Guimarães, que fez um pronunciamento histórico em defesa da nascente Constituição, também fundamenta a hipótese de que, desde dos primeiros suspiros da nova ordem democrática, esteve presente a estratégia de transformação da "constituição cidadã" na "constituição vilã" da estabilidade financeira e do crescimento econômico do país (FAGNANI, 2005, p. 552).

Em conformidade com essa estratégia, o governo Sarney descumpriu os prazos estabelecidos no texto constitucional para a promulgação da legislação regulamentadora dos direitos sociais por ele consagrados, numa tentativa de postergar ao máximo seu gozo e exigência, o que se caracterizou como um ato de clara inconstitucionalidade, ferindo o disposto no artigo 59, *caput* e parágrafo primeiro, do ADCT. A despeito disso, o descumprimento dos prazos constitucionais continuou a ser prática de governo do presidente que sucedeu José Sarney nas primeiras eleições civis diretas para a presidência após 20 anos

de ditadura militar. Fernando Collor mostrou disposição ímpar para continuar o desrespeito aos ditames da Constituição, preocupado que estava em postergar ao máximo a regulamentação dos direitos de cidadania, na esperança da chegada do tempo da Revisão Constitucional (art. 3º do ADCT), quando, enfim, as forças conservadoras reverteriam, de vez, a "derrota" sofrida em 1988[56] – o que restou temporariamente impossibilitado diante da conjuntura resultante do processo de *impechment*, que acabou obrigando que a contra-reforma fosse feita de forma gradual, por meio de emendas constitucionais e da reformulação de institutos através de sua regulamentação infraconstitucional, caso emblemático da previdência social.

Na esteia desses objetivos, propagou-se na década 90, de forma incessante, na grande mídia falada e escrita, nos meios políticos e acadêmicos, a imperiosidade da feitura de "reformas" de Estado, tendo em vista um certo *anacronismo* presente no texto constitucional, que estaria em flagrante contradição com os novos rumos da economia capitalista globalizada. Elaine Behring e Ivanete Boschetti (2008, p. 148) esclarecem que as propostas de "reforma" originadas neste período estiveram orientadas para o mercado, culpabilizando o gigantismo estatal brasileiro pelo aprofundamento da crise econômica deflagrada nos anos 80 (a crise da dívida externa). No tocante às políticas sociais, verifica-se, conforme já explicitado, que as propostas de reforma estavam afinadas com o ideário do neoliberalismo, que apregoava que a atuação do Estado no campo do social deveria restringir-se aos programas assistenciais *focalizados* de *alívio* à pobreza, sendo *complementar* à atuação da filantropia privada e das comunidades.

> Descentralizar, privatizar e concentrar os programas sociais públicos nas populações ou grupos carentes, esses parecem ser os vetores estruturantes das reformas e programas sociais preconizadas pelo neoliberalismo, principalmente quando suas recomendações se dirigem a países latino-americanos em processos de ajustamentos econômicos. (DRAIBE, 1993, p. 97).

Sonia Draibe (1993, p. 97) explica que, de acordo com essa perspectiva, a descentralização é concebida como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia dos gatos sociais. É importante que não se confunda essa interpretação com aquela disposta na forma de princípio orientador da seguridade social no artigo 194, inciso VII do texto constitucional, a qual visa possibilitar a participação popular nas decisões acerca das políticas públicas sociais,

[56] "As classes dominantes jamais aceitaram a derrota sofrida em 1988, mesmo quando se trata apenas de garantir direitos sociais básicos para a construção de uma sociedade democrática e justa." (FAGNANI, 2008, p. 35).

não estando eivada, portanto, do ranço economicista presente na formulação neoliberal. "A focalização, por sua vez, significa o direcionamento do gasto social a programas e a públicos-alvos específicos, *seletivamente* escolhidos pela sua maior necessidade e urgência." (DRAIBE, 1993, p. 97). Por fim, a privatização consiste na transferência de patrimônio e da responsabilidade na prestação de serviços e na garantia de direitos do âmbito público para o privado, sendo de relevo destacar que, na seara das políticas sociais, é comum que essa transferência se dê para o setor privado não-lucrativo, composto por associações de filantropia, organizações comunitárias e, na atualidade, especialmente pelas chamadas organizações não-governamentais (ONGs), as quais passam a receber subsídio na forma de recursos públicos ou renúncias/isenções fiscais para prestarem serviços que, a princípio, seriam de responsabilidade do Poder Público em suas diversas esferas (União, estados e municípios).

Nesse sentido, os parâmetros orientadores das políticas sociais propugnados pelo Neoliberalismo terminam por configurar um padrão que Sonia Fleury denominou por "cidadania invertida", consistente no fato de que a relação do indivíduo com o Estado tem sua origem apenas no momento em que ele é reconhecido como um "não-cidadão", ou seja, no momento que já se despiu de seus atributos de cidadania e encontra-se na miserabilidade, tendo por predicados jurídicos e institucionais "[...] a ausência de relação formalizada de direito ao benefício, o que se reflete na instabilidade das políticas assistenciais, além de uma base que reproduz um modelo de voluntariado das organizações de caridade, mesmo quando exercidas em instituições estatais." (FLEURY, 2007, p. 76, nota n. 1). Portanto, sob os auspícios neoliberais, as políticas públicas sociais deixam de estar vinculadas ao conceito de "direito de cidadania", passando (novamente) a se orientarem por critérios assistencialistas, que clamam pela participação da comunidade – apelo à caridade - ao mesmo tempo em que propugnam a diminuição da interferência estatal, apresentando abrangência e potencial estreitados diante da lógica econômica restritiva. Para Vera Lúcia Telles (1999, p. 105-106), ao descortinar-se a retórica edificante do "solidarismo", constata-se que "[...] essas novas formas de gestão do social terminam também por descaracterizar a própria noção de cidadania e direitos: a cidadania passa a ser entendida como participação comunitária e no lugar de sujeitos de direitos, entra em cena a figura do usuário de serviços."

No Brasil, muito embora o espírito de contra-reforma já se manifestasse desde os primeiros anos da redemocratização, como visto, toda a sistematização bem como os principais anseios contra-reformistas relativos ao campo social foram implementados, de fato, a partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998), estando suas

formulações condensados no documento "Plano Diretor da Reforma do Estado" (1995), de autoria do Ministério da Administração e Reforma do Estado (PDRE-MARE), que então tinha a sua frente o economista Bresser Pereira[57].

As propostas contidas no PDRE-MARE foram apresentadas por seus autores e defensores como instrumentos indispensáveis à obtensão da tão almejada estabilização monetária, hábeis a derrotar a superinflação e (re)colocar o país nos trilhos do crescimento econômico sustentável, favorecendo a distribuição de riquezas e a superação das desigualdades sociais e regionais. Neste ponto, cumpre destacar uma importante diferença na implementação das medidas de contra-reforma dos anos 90. Diferentemente do que se deu em outros momentos da história brasileira, em que as mudanças na política econômica e social foram implementadas "de cima para baixo" e, principalmente, "goela abaixo" – denotando pouca ou nenhuma preocupação com sua justificação/legitimação social perante os estratos populacionais mais empobrecidos - as "reformas" do PDRE-MARE buscaram legitimar-se a partir do discurso de superação da pobreza e das desigualdades sociais e regionais do Brasil. Ou seja, as "necessárias e restritivas" medidas propostas e implementadas pelo Executivo Federal (diga-se, em grande parte, via Medidas Provisórias, sem a participação democrática do Congresso Nacional) estariam sendo tomadas *em prol* dos menos favorecidos, dos historicamente relegados e, ainda que demandassem um certo "sacrifício" em sua fase inicial, acarretariam, a longo prazo, melhoras substanciais na qualidade de vida das camadas mais pobres da população. Tal discurso legitimador constituiu importante ferramenta ideológica a subsidiar todo o desmonte do projeto constitucional de seguridade social que, apesar de ter sido acompanhado de perto pela elevação dos índices de desemprego e exclusão social até patamares inaceitáveis, era incessantemente declarado como *medida imprescindível* à melhora das condições de trabalho e de vida dos trabalhadores e trabalhadoras brasileiros.

Assim, de acordo com o PDRE-MARE, as "reformas" estariam voltadas para a sedimentação de uma administração pública "moderna" e "racional", o que se daria a partir do fortalecimento das funções de regulação e coordenação do Estado em suas três instâncias

[57] Elaine Behring salienta que, de acordo com as proposições do referido plano, ao Estado caberia um papel coordenador suplementar. Se a crise se localizava na insolvência fiscal do Estado, no excesso de regulamentação e na rigidez e ineficiência do serviço público, havia que se reformar o Estado, tendo em vista a recuperação da governabilidade (legitimidade) e da *governance* (capacidade financeira e administrativa de governar). A perspectiva da reforma era garantir taxas de poupança e de investimentos julgadas "adequadas", eficiente alocação de recursos e "alguma" distribuição de renda mais justa. O lugar da política social do Estado denominado por Bresser Pereira como de modelo "social-liberal" é deslocado, e serviços como a saúde e a educação – notadamente – passam a ser contratados e executados por organizações não-estatais competitivas, o que, supostamente, asseguraria uma redução de custos do Estado e uma maior eficiência dos serviços prestados. (BEHRING, 2008b. p. 173).

administrativas, visando a superação do modelo burocrático a partir da adoção do paradigma *gerencial*, orientado pelos valores da eficácia e da qualidade e para o controle dos resultados. As funções públicas de responsabilidade do Estado deveriam, por conseguinte, ater-se àquelas estritamente vinculadas à soberania estatal (cobrança de tributos e exercício do poder de polícia, notadamente), delegando-se as demais áreas de atuação para entes do mercado, com ou sem função de lucro, a depender da essência da atividade. Assim, por exemplo, as empresas estatais deveriam ser privatizadas e inseridas na lógica da competitividade, enquanto as políticas sociais de educação, saúde e assistência deveriam ficar a cargo de entidades privadas não-lucrativas, que atuariam *em parceria* com o Poder Público. Essa sistemática organizacional garantiria, por suposto, maior *eficiência* dos serviços prestados e *racionalidade* na alocação dos recursos públicos. Desta forma, ao preconizar uma separação entre as atividades de regulação (Estado) e de execução (mercado), a contra-reforma passou a privilegiar, no campo social, o chamado "setor público não estatal", através da criação das chamadas *organizações sociais* que tornaram-se, de fato, os organismos intermediadores do padrão de "cidadania invertida" (SOUZA; CARVALHO, 1999, p. 198).

> Referindo-se principalmente ao âmbito de ação do Estado – a esfera pública – a expressão *gestão social* ganhou relevância, no entanto, precisamente no contexto da reforma do Estado, sob a égide do pensamento neoliberal, o que equivale dizer do deslocamento da gestão social da esfera público-estatal para a esfera privada, seja pela redução da ação do Estado, pela gestão compartilhada na forma de parcerias, pela transferência de responsabilidades ou – no caso das empresas – pela privatização *tuot court* como ocorreu na década de 1990. Então, o uso da expressão, que remete a políticas públicas, generalizou-se, paradoxalmente, em um clima – retórico e fático – de desobrigação do Estado quanto à gestão do *social* e de interpelação ao empresariado (segundo setor) e às organizações da sociedade civil (o chamado terceiro setor) para que assumam crescentemente responsabilidades do poder público [...] (SILVA, A. A., 2007, p. 31, destaque do autor).

A implementação da estratégia de *gestão social* deu-se a partir do "Programa de Publicização" que, além de criar as agências executivas responsáveis pela fiscalização do trabalho das organizações sociais *parceiras*, regulamentou todo o assim chamado "terceiro setor", confiando-lhe a execução das políticas públicas sociais. Elaine Behring e Ivanete Boschetti destacam que a essa nova arquitetura institucional da área social – que se pautou pelo completo desprezo para com o conceito de seguridade social cunhado pela Constituição – ainda "se combinou o serviço voluntário, o qual desprofissionaliza a intervenção nessas áreas, remetendo-as ao mundo da solidariedade, da realização do bem comum pelos indivíduos [...]." (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 154), sem que haja a necessária relação de direito, de

"dever obrigacional" na prestação de serviços públicos, que acabam estritamente vinculados ao âmbito da "caridade".

Ressalta-se que o cenário arquitetado para viabilizar a realização do "Plano de Publicização" foi sendo construído a partir do amplo e recorrente uso retórico de termos que faziam referência ao *novo* modelo de *gestão social*. *Governabilidade, capital social, cultura cívica, terceiro setor, setor público não-estatal, reformas estruturais, liderança transformacional,* etc. eram todos termos presentes nos discursos justificadores dos porta-vozes do governo e do projeto "reformista" (BEHRING, 2008b, p. 207). No tocante às áreas compreendidas no conceito de seguridade social, o programa incentivava os contratos de gestão firmados entre o Poder Executivo (garantidor da dotação orçamentária) e entidades privadas sem fins lucrativos (*organização sociais*), as quais ficavam responsáveis pela prestação direta do serviço ou implementação das diretrizes da política social, mediante transferência de verbas públicas. Destaca-se que nos planos de "reforma" era recorrente a afirmação da necessidade do *controle social* destes mecanismos de gestão, todavia, como reassalta Elaine Behring (2008b, p. 182), essa afirmação era feita sem se explicitar de que forma e por quais meios se daria o referido controle e, ademais, com total desprezo para com a efetivação dos conselhos paritários previstos no texto constitucional (art. 194, VII, CF)

Vê-se, portanto, que a partir da adoção dos paradigmas da contra-reforma neoliberal há um abandono da perspectiva de construção de um sistema de proteção social calcado no universalismo e na redistribuição de renda, tal como havia sido proposto no texto constitucional. A suposta opção do "fundamentalismo de uma nota só" pelos mais pobres revela, em verdade, um cinismo latente e a busca incessante por escamotear a prevalência absoluta do critério economicista na tomada das decisões ditas *técnicas*. Na opinião de Elaine Benring, o cerne da contra-reforma é, sem sombra de dúvida, o *ajuste fiscal,* o que torna os recorrentes argumentos afetos à "preocupação com a consolidação democrática no Brasil" e ao "futuro dos sistemas de proteção social", meros adornos que vinham torná-la mais palatável (BEHRING, 2008b, p. 198).

A perspectiva da autora é reforçada pelas considerações de Eduardo Fagnani, quando este atesta que a definição sobre "quem são os pobres?" é dada pelo próprio *establishment*, ou seja, a definição subjetiva sobre quem deve ser ou não enquadrado no conceito de pobreza é feita seguindo os parâmetros internacionais propostos pelo Banco Mundial, sendo que "[...] a tecnocracia arbitrou que a linha que divide os miseráveis dos afortunados é a renda de R$ 120,00." (FAGNANI, 2008, p. 34). Para o Neoliberalismo, portanto, todo aquele que possui renda mensal superior a esse valor não pode ser classificado

como "pobre" e, por conseguinte, não deve estar incluso como público-alvo das políticas sociais *focalizadas*. E o discurso neoliberal vai além: todo recurso público gasto com políticas sociais *não-focalizadas,* ou seja, que não tenham como público alvo a gama de pessoas que auferem *até* R$ 120,00 mensais, tais como a previdência social ou o sistema de saúde público, estaria, de fato, *fomentando a perpetuação das desigualdades sociais*, uma vez que atingiria tão somente a "elite dos trabalhadores", composta, sobretudo, por aqueles que possuem vínculo formal de trabalho - os possuidores de "carteira assinada", no jargão popular -, assegurando-lhes os "privilégios corporativistas" dos quais sempre foram beneficiados (FAGNANI, 2008, p. 34).

Nesse contexto, as políticas sociais passam a realizar cotidianamente a impossível tarefa de "enxugar gelo", um verdadeiro "trabalho de Sísifo", condenadas aos limites estreitos de propiciar *alívio* da pobreza, pobreza essa que vinha crescendo de forma exponencial como consequência direta do próprio *ajuste* macroeconômico em andamento. Era algo como construir perspectivas de melhora da qualidade de vida para um público extremamente restrito durante o dia, para ver, pela noite, a sistemática econômico-financeira reduzir mais e mais seres humanos a condição de *destituídos de esperanças*. Não existe, verdadeiramente, sob o paradigma neoliberal, a perspectiva de *combate à pobreza,* quando muito, a de *combate aos pobres*, sistematizada pelo braço da repressão penal do Estado, que se encontrava (se encontra) em franca expansão, com o escopo de assegurar o *controle das massas despossuídas*[58].

Ainda quanto à questão, Amélia Cohn alerta para o fato de que, de 1994 em diante, "[...] passa-se a conceber a vida social, cada vez mais, como uma série de "problemas sociais" a serem enfrentados de forma isolada e desarticulada entre si", não sendo estabelecida a necessária interdependência entre políticas emergenciais de alívio da pobreza (indispensáveis em realidades historicamente caracterizadas pela desigualdade extrema, como é o caso da brasileira) e políticas sociais que tenham por base a concepção de direitos de cidadania. "Uma vez mais, improvisam-se medidas de emergência para um problema que é estrutural", ou seja, "[...] ao invés de se enfrentar a pobreza de uma ótica estrutural, vale dizer,

[58] "Em consequência, as políticas sociais acabam sendo condenadas aos limites estreitos do "alívio da pobreza", e portanto sempre fadadas ao insucesso, uma vez que se constituem em políticas e programas destinados exatamente ao combate a determinadas carências a que estão submetidos determinados grupos sociais, produtos, por sua vez, da desigualdade gerada pelo próprio mercado e pelas políticas macroeconômicas." (COHN, 2000, p. 190).
Para uma análise da combinação estratégica entre políticas públicas assistencialistas e aumento da repressão penal por parte do Estado ver as obras de Löic Wacquant, "*Punir os pobres:* a nova gestão da miséria nos Estados Unidos" (WACQUANT, 2003) e "*Prisões da miséria*" (WACQUANT, 2001), as quais retratam a realidade estadunidense por considerá-la emblemática.

da ótica da sua superação, a concepção oficial é de aliviar a pobreza dos 'grupos socialmente mais vulneráveis'." (COHN, 2000, p. 186-187).

Assim, a despeito da tentativa constitucional de superação da dualidade existente entre políticas previdenciárias e políticas assistenciais a partir do conceito universalizante e com objetivos de complementariedade da expressão *seguridade social*, observa-se que, nos anos 90, a tendência que se mostrou hegemônica foi a da conformação de um sistema dual de proteção social, no qual um dos pilares destina-se aos que se encontram em situação de pobreza extrema, enquanto o outro aos trabalhadores e trabalhadoras , sendo que "[...] em nenhum dos dois casos aos cidadãos e cidadãs. [...] Se a assistência dirige seu foco para as pessoas excluídas, estigmatizando-as, o seguro exclui a todas as pessoas que não estão no mercado formal de trabalho ou são seus dependentes." (FLEURY, 2007, p. 76-77)[59]. Nessa toada, aqueles e aquelas que têm a "sorte" de ganhar mais de "R$ 120,00 mensais", mas o "azar" de não pertenceram a "elite dos trabalhadores", de não terem seu vínculo de trabalho formalmente anotado na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), permanecem desprotegidos, relegados ao âmbito meritocrático do mercado, ocupando um não-lugar no âmbito das políticas públicas de proteção social.

Desta forma, em consonância com as diretrizes contra-reformistas, a política pública de saúde, apesar de formalmente constituída em um sistema único de saúde pública (Lei n. 8.080/90), passou por um perverso processo de descentralização, cuja orientação predominante foi a de municipalização do atendimento e da oferta de serviços, com desconsideração da heterogeneidade presente nas mais de 5.000 cidades brasileiras (SOUZA; CARVALHO, 1999, p. 202-207). A fragilidade orçamentária - a maioria dos municípios não goza de autonomia financeira, sendo extremamente dependentes dos repasses federais e estaduais de verbas -, a carência de infraestrutura e equipamentos e a inexistência de profissionais da saúde contratados em várias localidades do Brasil inviabilizava por completo a tomada da dianteira da política de saúde pelas administrações municipais, fazendo com que a oferta dos serviços fosse muito precária ou mesmo inexistente. Tal fato fez proliferar os contratos de gestão com as organizações sociais para o atendimento da população carente no tocante a oferta de serviços básicos de saúde (atendimento de rotinas primárias e secundárias),

[59] "Trata-se de um modelo de individualização dos riscos, sejam as pessoas que podem obter a cobertura do mercado, sejam ainda as pessoas pobres, cuja condição passa a ser pensada a partir de riscos individuais. Nesse sentido, a política social abdica de qualquer projeto de construção da coesão social por meio de mecanismos inclusivos e distributivos." (FLEURY, 2007, p. 76-77).
Para uma concepção distinta acerca da hipótese de que, ao longo dos anos 90, realizou-se verdadeira *contra-reforma* na seara das políticas sociais, consultar (DRAIBE, 2003, p. 63-101).

enquanto os atendimentos de maior complexidade continuaram concentrados nos grandes centros urbanos, em hospitais públicos tidos como "referências". O desmonte do projeto de construção de um sistema público e universal de saúde foi acompanhado de perto pela expansão do mercado de planos de saúde privados, que passaram a ser vistos como uma *necessidade* pela parcela da população que podia arcar com seus custos, ante ao crescente descrédito na capacidade do Poder Público de ofertar serviços de saúde de qualidade para *todos*. Em suma, "[...] [a] privatização induzida nesta política, por meio do estímulo aos planos de saúde e aos convênios, tende a torná-la um problema de direito do consumidor e não um problema de direito social para parcela significativa dos brasileiros." (BEHRING, 2008b, p. 168), ou seja, as estratégias adotadas na política de saúde sedimentaram a diferenciação entre sistemas "para ricos" e "para pobres", desmobilizando as lutas pela efetivação de um sistema público de saúde universal e equânime que, de fato, considerasse a prestação de serviços como um "direito de todos e dever do Estado", conforme apregoa o artigo 196 da Constituição Federal.

No campo da previdência social, assistiu-se à retomada do paradigma securitário com aprofundamento do discurso tecnicista e distanciamento do embate político-ideológico acerca dos contornos da política previdenciária nacional. A previdência passou a ser assunto para *experts* em finanças públicas, que ditavam o caminho (único) a ser seguido a fim de ser evitado o colapso do sistema ante ao suposto (e incansavelmente citado) crescimento exponencial do *déficit* previdenciário. Esse caminho, conforme exposto, estava balizado na redução ao patamar mínimo da responsabilidade estatal no tocante à estruturação de um sistema público de previdência, visando o aumento da participação dos fundos de pensão, via concorrência, na sistemática da proteção social. Embora a participação do lucrativo setor de previdência privada estivesse formalmente categorizada como "complementar" ao sistema público obrigatório, durante toda a década de 90, constata-se a promulgação de leis que, por conterem critérios cada vez mais restritivos e onerosos para o reconhecimento da qualidade de segurado e para o recebimento dos benefícios da previdência social, acabaram por incentivar sobremaneira a contratação dos planos privados de aposentadoria, sobretudo daqueles vinculados aos sistemas classificados como "fechados", processo que colaborou para a difusão e o fortalecimento do conceito-modelo de "empresa cidadã". Qualquer proposta em sentido contrário à do "fundamentalismo de uma nota só" era acusada de *irresponsável, populista* e *tecnicamente inviável*. Nesse sentido, reforçou-se a relação entre contribuição prévia e direito ao recebimento do benefício, bem como a vinculação entre o valor das contribuições individuais vertidas e o cálculo do valor dos benefícios, fatos que denotam uma

volta revigorada à concepção bismarckiana de previdência social, com aprofundamento da separação entre a situação de segurança relativa daqueles que estão compreendidos no âmbito do mercado formal e a completa insegurança dos demais, aos quais era relegada tão somente a possibilidade de virem a enquadrar-se nos estreitos limites das políticas assistenciais *focalizadas.*

A focalização das políticas assistenciais nas pessoas e grupos considerados "em situação de risco ou de vulnerabilidade social" - a par da crítica já feita aos conceitos de "pobre" e "pobreza" que sustentam essa abordagem - representou um retrocesso na seara da assistência social não condizente com os ditames constitucionais e nem mesmo com aqueles previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei n. 8.742/93. Uma vez mais, presenciou-se o retorno ao viés assistencialista e não-emancipador, do qual a distribuição de cestas de alimentos pelo Programa Comunidade Solidária (PCS/1995) é o exemplo mais emblemático – programa este que, diga-se, era coordenado pela então primeira-dama, Sra. Ruth Cardoso, num cenário que também se caracteriza pela reedição do tão criticado "primeiro-damismo" na seara da assistência social. Aliás, na opinião de Elaine Behring, o PCS, carro-chefe da política social do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, simboliza muito bem o tipo de relação (ou não-relação) estabelecida pelo governo com o conceito de seguridade social expresso na Constituição de 1988. Todo o programa foi organizado fora do sistema e ignorando os preceitos contidos na LOAS sendo que, sua dotação orçamentária foi sempre superior à destinada ao Fundo Nacional da Assistência Social, apesar de ter recebido inúmeras críticas dos profissionais da assistência social e ser constantemente acusado de clientelismo e de propiciar a exploração "eleitoreira" de suas ações (BEHRING, 2008b, p. 252).

Ainda no tocante à assistência social, mas já em seu segundo mandato presidencial, Fernando Henrique Cardoso passou a privilegiar os *programas de transferência de renda com condicionantes*, em observância às diretrizes do Banco Mundial para as políticas sociais desenvolvidas nos países de capitalismo periférico. Dentre esses programas, destacam-se o Bolsa-Escola e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que realizavam transferências de renda para famílias que mantivessem os filhos em idade escolar regularmente matriculados no sistema de educação público, condicionando o recebimento do benefício à comprovação de uma porcentagem mínima de presença às aulas. Por meio desta opção política, o Governo Federal intentava inserir as famílias no circuito do consumo, combinando esse objetivo à garantia de um relativo incentivo financeiro à educação, representado pelas condicionantes de matrícula e presença escolar.

Nesse ponto é preciso que se esclareça que há um falso e perverso dilema que opõe as políticas de caráter universal àquelas calcadas na focalização. Falso porque, em verdade, para a superação do *ciclo da pobreza* é imprescindível que haja a combinação de ambas as estratégias. Por óbvio que políticas emergenciais, focadas naqueles que estão à margem do mercado de trabalho e submetidos à miséria extrema, são necessárias para a superação dos níveis inaceitáveis de desigualdade presentes na realidade brasileira. Não se pode "por a perder" diversas gerações de crianças e jovens sob o argumento (sempre referendado) de que somente "reformas estruturais" no âmbito da política educacional serão capazes de promover uma real transformação, assegurando "oportunidades iguais" a todos os brasileiros e brasileiras. As pessoas são *atuais*, estão *vivas* e, demandam, portanto, soluções de caráter urgente para o enfretamento da pobreza, sob pena de se incorrer no absurdo de justificar a fome, as doenças e mesmo a morte como "sacrifícios" em prol de um país "mais justo". A grande questão que aqui se coloca diz respeito à tomada das políticas *focalizadas* como "única, verdadeira e legítima" espécie de política social, abandonando-se por completo a perspectiva da universalização de direitos com base na cidadania. Perversa porque, mais uma vez, o que justifica a escolha política pelo modelo de *focalização* passa ao largo da problemática social, muito embora o discurso apele para uma suposta "opção pelos mais pobres dentre os pobres". O que está por traz da opção pelas políticas *focalizadas* é o argumento econômico, uma vez que políticas de transferência de renda tem um custo operacional muito inferior às políticas universais. A título exemplificativo da atualidade desse falso paradoxo, Eduardo Fagnani atesta que o gasto anual com o programa Bolsa Família do Governo Federal gira em torno de R$ 10 bilhões, enquanto os gastos previdenciários (INSS e Previdência Rural) ultrapassaram, em 2009, a casa dos R$ 160 bilhões (FAGNANI, 2008, p. 35).

Assim, "em nome dos pobres" e escamoteando os argumentos economicistas, as políticas de transferência de renda foram implementadas nos anos 90 como a estratégia mais "moderna" de combate à pobreza. Setorizadas, com amplitude reduzida e desvinculadas das demais políticas constitucionalmente compreendidas no conceito de seguridade social, as políticas de transferência de renda marcaram a opção pela política assistencial *focalizada* num país em que pobreza sempre esteve presente de forma *universalizada.* "Essa construção paradoxal, de novos tempos ditos de 'modernização', mas com caridade e distribuição de migalhas, ganhou impulso no contexto das mudanças ocorridas a partir do acordo com o FMI, no final de 1998." (FAGNANI, 2005, p. 555). O aumento da pressão dos organismos internacionais pela redução dos gastos públicos,

consolidada nas propostas de *saneamento fiscal,* tornou ainda mais esvaziada de potencial transformador a opção feita, resumindo-a numa estratégia caritativa de busca de certa legitimação social para o projeto contra-reformista em andamento. A política de assistência social nos anos 90, portanto, esteve condicionada à estratégia de *focalização*, resumindo-se, no mais das vezes, às políticas de transferência de renda com condicionantes que, por sua vez, eram condicionadas pelo *ajuste fiscal,* o qual exigia um corte acentuado nos recursos a elas destinados.

Diante do quadro apresentado, percebe-se que as políticas componentes do conceito de seguridade social foram desenvolvidas ao longo da década de 90 em clara obediência à tendência hegemônica de "[...] *de privatizar os programas de previdência e saúde e ampliar os programas assistenciais*, em sincronia com as mudanças no mundo do trabalho e com as propostas de redirecionamento da intervenção social do Estado" (MOTA, 2011, p. 122, destaque do autor).

> A recorrente interpelação aos sujeitos individuais para que cuidem da própria segurança – *seja responsável, pense no futuro, faça poupança, previna-se, seja previdente* – ou o apelo genérico à *solidariedade social* no âmbito da sociedade civil, ou ainda a retórica em torno da *responsabilidade social da empresa-cidadã*, concorrem para postergar a gestão coletiva das condições de existência social sob critérios mais justos de repartição da riqueza social (SILVA, A. A., 2007, p. 138, destaque do autor).

Desta forma, a "[...] consolidação da seguridade social como instrumento de garantia de renda seja pela transferência, substituição, reposição ou complementação" (SILVA, A. A., 2007, p. 111) vai sendo deixada para trás, como um projeto *utópico* que já não tem guarida no mundo que fez a opção pela "modernidade", pelo "progresso" e pela atomização da vida social. As estratégias de focalização, seletividade e privatização implementadas ao longo de toda a década de 90 marcaram a guinada/retorno para o assistencialismo que caracteriza (sempre caracterizou) a prática das políticas sociais "tortas" no Brasil. Ao mesmo tempo, as *novas-velhas* diretrizes das políticas relativas à seguridade social abriram e sedimentaram os caminhos para que o mercado se consubstanciasse na *opção natural* para aqueles dispostos a pagar pelos serviços asseguradores do "bem-estar social". Tornou-se prática corriqueira das classes médias e padrão de conduta daquelas com alto poder aquisitivo ter plano de saúde privado e contribuir para um plano privado de previdência complementar.

Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna compara essa *naturalização* da recorrência ao mercado, por aquelas classes detentoras de algum poder econômico com o escopo de suprir as carências relativas aos direitos contidos no conceito de seguridade, à expansão dos condomínios fechados nos centro urbanos como resposta ao incremento dos índices de violência. Há uma fuga para o bem-estar contido nos sistema "intramuros" do mercado e das empresas - "programas de qualificação profissional, auxílio alimentação, auxílio transporte, convênios médicos e odontológicos, festas de confraternização e, por vezes, até oferecimento de planos de previdência privados de caráter fechado" – o que, para a autora, equivale a uma "solução condominial", já que se renuncia à luta pela *segurança de todos*, agarrando-se àquela parcela de seguridade que o dinheiro ou uma categoria profissional "diferenciada" pode assegurar (VIANNA, 2000, p. 195)[60]. E tal como a opção pelos condomínios fechados segrega seus moradores e os faz abdicar da participação da *vida comum* vivida nas cidades, a "solução condominial" no âmbito da seguridade social institucionaliza a separação entre "cidadão-consumidor" e "cidadão invertido", abandonando-se a perspectiva de construção de um sistema de proteção social calcado na solidariedade e com objetivos de redistribuição de renda e justiça social. Promoveu-se a cultura do "é o que se tem para hoje" em matéria de direitos sociais fundamentais, deixando-se de antever, repensar, projetar e construir juntos *um outro amanhã possível* para os milhões de brasileiros que ainda esperam contar com algo para além das políticas sociais "tortas".

[60] A autora denomina esse fenômeno de "americanização perversa da seguridade social brasileira", em clara referência ao sistema de proteção social estadunidense, que se caracteriza por sua subsidiariedade e por seu campo restritivo de atuação. O adjetivo "perverso" é utilizado para definir tal processo porque, diferentemente do que ocorre nos Estados Unidos, em que o paradigma liberal de proteção social aparece sedimentado nos textos normativos e nas formas de organização social, no Brasil, o fenômeno da "americanização" do sistema de seguridade social se dá à revelia do disposto na Constituição Federal, ou seja, em flagrante desrespeito a proposta *welfariana* eleita como paradigma orientador em 1988.
"[...] a "americanização" da proteção social implicou simultaneamente a deterioração do sistema público (para os pobres) e o crescimento de uma indústria da seguridade (para as camadas médias e assalariados formais). [...] Assim, estabeleceu-se uma relação de complementariedade invertida entre público e privado que reforça a lógica da universalização excludente, transformando os iguais portadores de "direitos universais" em diferentes cidadãos-consumidores de benefícios estratificados. [...] O "fracasso" do experimento reformista consagrado pela Constituição significou, na verdade, o sucesso de um outro caminho para obtenção de seguridade. Caminho ao qual aderiram os cidadãos-consumidores, portadores de direitos sociais universalizados, contribuindo, assim, tanto ou mais que certas causas em geral associadas à ideia de fracasso, para a exitosa americanização do sistema." (VIANNA, 2000, p. 188-189).

1.2.4 Seguridade Social e o Brasil do século XXI: as contradições e as dificuldades de análise do tempo presente

No futuro, quando cientistas sociais, políticos, economistas e historiadores vierem a se debruçar sobre os acontecimentos desta primeira década do século XXI, é possível que ela seja caracterizada como um momento ímpar na história nacional, no qual o país deu importantes passos rumo ao acerto de contas com seu passado colonial escravagista, o qual resultou em índices de desigualdade que ainda figuram entre os maiores do mundo[61]. As recentes transformações sociais, políticas e econômicas pelas quais o Brasil vem passando, seja em virtude de sua quantidade, amplitude ou complexidade, representam um desafio no tocante à análise e à compreensão dos sentidos e resultantes do tempo presente. Por óbvio que a ausência do necessário distanciamento histórico dificulta ainda mais as tentativas de caracterização dos fenômenos e de seus desdobramentos. O certo é que o país passa por uma fase rica em mudanças e contradições, as quais somente o devir-histórico será capaz de dizer o sentido e o significado.

Mas isso não é razão para que a compreensão e interpretação do tempo presente não sejam buscadas; serve, todavia, como alerta para as dificuldades e os possíveis equívocos que o pesquisador pode enfrentar e cometer ao longo dessa empreitada teórica. Tendo consciência dos riscos desta investigação, talvez acercar-se de referenciais teóricos críticos e problematizadores, que promovam o despertar de outras formas de ver e interpretar a realidade mutante, seja o primeiro cuidado necessário para evitar os desvios e as interpretações apressadas do que por hora tem sido caracterizado como "a década inclusiva[62]" (IPEA, 2012).

Logo no despertar dessa primeira década dos anos 2000, a eleição de um pernambucano, retirante, metalúrgico, líder sindical e co-fundador de um partido político de origem operária para o cargo de Presidente da República, seguida pela sua reeleição e

---

[61] "O Brasil convive atualmente com uma experiência singular em termos de transformação de sua estrutura social [...]. Ainda que seja necessário acompanhar a sequência da evolução para o segundo decêndio do século XXI, percebe-se que o sentido da redução das desigualdades no interior da distribuição pessoal da renda do trabalho tem se mostrado compatível com a elevação da renda *per capita* dos brasileiros.
Da mesma forma, registra-se que a recuperação recente da participação do rendimento do trabalho na renda nacional está em sintonia com a elevação dos componentes de melhora da situação geral dos trabalhadores, o que significa ampliação da taxa de ocupação em relação à força de trabalho (queda da taxa de desemprego) e da formalização dos empregos e queda da taxa da pobreza absoluta." (POCHMANN, 2012, p. 13).

[62] De acordo com a PNAD, a desigualdade de renda no Brasil vem caindo continuamente desde 2001. Entre 2001 e 2011, a renda per capita dos 10% mais ricos aumentou 16,6% em termos acumulados, enquanto a renda dos mais pobres cresceu notáveis 91,2% no período. Ou seja, a renda do décimo mais pobre cresceu 550% mais rápido que a dos 10% mais ricos. Os ganhos de renda obtidos aumentam paulatinamente, na medida em que caminhamos do topo para a base da distribuição de renda (IPEA, 2012, p. 9).

pela eleição da primeira mulher presidenta do Brasil, acabou por resultar na mais longa permanência de um único partido político na chefia do Executivo Federal desde a redemocratização - 10 anos completos em 2013 e, em 2014, caso não haja nenhuma turbulência política, completar-se-ão 3 mandatos presidenciais sucessivos. As duas eleições de Luiz Inácio Lula da Silva (2002 e 2006) e a eleição de Dilma Roussef (2010) marcam o período em que o Partido dos Trabalhadores (PT) ascendeu ao posto mais alto da hierarquia política nacional e, por meio do que André Singer denomina "lulismo[63]", tem logrado manter-se no poder com um programa caracterizado pelo cientista político como de "reformismo fraco[64]" que, simultaneamente, avança e reproduz as contradições da realidade brasileira, e cujos principais pontos foram delineados entre 2003 e 2005:

> [...] combater a pobreza, sobretudo onde ela é mais excruciante tanto social quanto regionalmente, por meio da ativação do mercado interno, melhorando o padrão de consumo da metade mais pobre da sociedade, que se encontra no Norte e Nordeste do país, sem confrontar os interesses do capital. (SINGER, 2012, p. 15).

Em conformidade com essa vertente de análise, os governos de Lula e o atual governo da Presidenta Dilma parecem ter optado pela estratégia de arbitragem das forças sociais em conflito, buscando o difícil equilíbrio entre a continuidade da estabilidade econômica ("ordem") e a implementação de políticas de combate à miséria e à pobreza (ascensão ao mercado), elaborando e executando um programa que pode ser caracterizado como de "[...] *combate à pobreza dentro da ordem* [...]*"* (SINGER, 2012, p. 74, destaque do autor). A união

---

[63] O termo "lulismo" é utilizado por André Singer para denominar a resultante do processo de realinhamento eleitoral que ele entende ter sido iniciado em 2003 e cujo apogeu teria sido alcançado nas eleições de 2006, fazendo surgir o "lulismo". "Teria havido, a partir de 2003, uma reorientação que permitiu, contando com a mudança na conjuntura econômica internacional, a adoção de políticas para reduzir a pobreza – *com destaque para o combate à miséria* – e para a ativação do mercado interno, *sem confronto com o capital*. Isso teria produzido, em associação com a crise do "mensalão", um realinhamento eleitoral que se cristaliza em 2006, surgindo o lulismo. O aparecimento de uma base lulista, por sua vez, proporcionou ao presidente maior margem de manobra no segundo mandato, possibilitando acelerar a implementação do modelo 'diminuição da pobreza com manutenção da ordem' esboçado no primeiro quadriênio." (SINGER, 2012, p. 13, destaques do autor).
Ainda segundo o cientista político, a "base lulista" seria fundamentalmente formada pela grande massa de trabalhadores empobrecidos que sempre esteve fora do âmbito do mercado, a qual formaria um contingente populacional de grande expressão eleitoral que ele denomina de "sobrepopulação trabalhadora superempobrecida permanente*",* constituída pelo que Paul Singer, já em 1981, reconhecia como uma fração da classe trabalhadora a qual ele chamou de "subproletariado." (SINGER, 2012, p. 17-20).
"O subproletariado, reconhecendo na invenção lulista a plataforma com que sempre sonhara – um Estado capaz de ajudar os mais pobres *sem* confrontar a ordem – deu-lhe suporte para avançar, acelerando o crescimento com redução da desigualdade no segundo mandato, e, assim, garantindo a vitória de Dilma em 2010 e a continuidade do projeto ao menos até 2014." (SINGER, 2012, p. 21) .

[64] "Na prática ocorreu algo como um semitransformismo. Os quadros do PT que anteriormente defendiam o programa "intensamente reformista" se tornaram agentes de um reformismo fraco. Meu argumento é que o reformismo lulista é lento e desmobilizador, mas é reformismo. Cria-se a ilusão de ótica da estagnação para, na realidade, promover modificações em silencioso curso." (SINGER, 2012, p. 45-46).

dessas duas bandeiras que, a princípio, pareciam não combinar (SINGER, 2012, p. 74), conjugada a fatores atinentes a conjuntura internacional - sobretudo, o aumento no preço das *commodities* impulsionado pelo crescimento econômico da China e da Índia[65] -, tem resultado numa melhora significativa do índice de desigualdade nacional e na diminuição substancial da pobreza – mormente na sua face mais perversa, a miséria -, sem a necessidade de apelar para a radicalização política[66].

Por essas razões, André Singer destaca que "[...] [o] pulo do gato de Lula foi, sobre o pano de fundo da ortodoxia econômica, construir substantiva política de promoção do mercado interno voltado aos menos favorecidos." (SINGER, 2012, p. 76). Para ele, os quatro pilares sustentadores do "lado popular" do lulismo estão representados pelas políticas de ativação do mercado interno, sobretudo pelo Programa Bolsa Família (1) – fundamental para a redução de 14 pontos percentuais no número de pobres da população brasileira, que era de 24,5% em 2001 e recuou para 10,4% em 2011 (IPEA, 2012, p. 33) – pela oferta de crédito consignado (2) – que permitiu a bancarização de um grande contingente populacional que sempre esteve excluído do mercado financeiro, favorecendo o aumento do consumo popular – e pelas políticas de geração de postos de trabalho formais (3) e de valorização do salário mínimo (4), as quais contribuíram para um aumento significativo da participação dos rendimentos do trabalho na renda nacional (SINGER, 2012, p. 189) – de acordo com Marcio Pochmann, a participação do rendimento do trabalho na renda nacional aumentou 14,8%, e o grau de desigualdade na distribuição pessoal da renda do trabalho reduziu-se em 10,7% (POCHMANN, 2012, p. 16).

No âmbito do projeto petista de *combate à pobreza dentro da ordem*, observa-se que as políticas afetas à seguridade social – sobretudo as vinculadas às áreas de previdência social e de assistência social - tiveram participação fundamental no processo que culminou com a divulgação oficial do menor índice GINI[67] da história do Brasil, desde o início da série

---

[65] "Em outros termos, a duplicação do preço das *commodities* ajudou a multiplicar os efeitos da política de aumento da demanda interna, mas é um erro reduzir o lulismo a um reflexo da conjuntura internacional. Embora a situação da economia mundial tenha funcionado como um fator de sucesso do lulismo, a ativação do mercado interno por meio do aumento do consumo dos mais pobres e reconstituição de instrumentos estatais para induzir a atividade econômica [os Planos de Aceleração do Crescimento – PACs – por exemplo] foram elementos autônomos, que dependeram de decisões políticas internas." (SINGER, 2012, p. 180).

[66] André Singer denomina tal estratégia de governo de "modelo de arbitragem entre as classes fundamentais" (SINGER, 2012, p. 28), salientando que ela é mais notória durante o 2º mandato de Lula, o qual transcorreu antes da deflagração da crise econômico-financeira mundial, cuja "bolha" estourou em 2008.

[67] O GINI é o índice mais popular de medida da desigualdade no mundo. Variando entre 0 e 1, sendo "0" o valor atribuído à situação hipotética de uma sociedade em que a riqueza fosse rigorosamente distribuída de forma igualitária entre todos; e "1" à situação em que um único indivíduo concentrasse toda a riqueza produzida na sociedade, quanto mais próximo dos valores absolutos, mais igualitárias ou desiguais são consideradas as sociedades em análise.

de medições (1960), tendo ele atingido o coeficiente de 0,527 em 2011[68]. Segundo o IPEA (2012, p. 8-9), ao decompor-se as diversas fontes de renda captadas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do ano de 2011, constata-se que a inédita redução da desigualdade foi alcançada mediante os seguintes percentuais de participação: 58% de rendas advindas do trabalho, 19% da previdência social, 13% do Programa Bolsa Família (PBF), 14% do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e 6% de outras rendas, tais como aluguéis e juros. Isto quer dizer que somadas, as rendas obtidas por meio de políticas do sistema de seguridade social – ou seja, aquelas advindas da previdência social e do Bolsa Família e do BPC, que são benefícios assistenciais – tiveram 36% de participação na queda no índice de desigualdade, ficando atrás tão somente das rendas auferidas pelo trabalho. E mais: se considerado o triênio 2009/2011, verifica-se que, pela primeira vez, os rendimentos da previdência social representaram a maior contribuição: "[...] cerca de 55% da queda do índice de Gini entre 2009 e 2011 decorreu da desconcentração dos benefícios previdenciários."[69] (IPEA, 2012, p. 29), ficando as rendas do trabalho com participação de 28%. Somadas, as rendas da previdência e do PBF - que sofreu expansão durante o período supracitado – alcança-se o percentual de 71% de participação das rendas das políticas de seguridade social na queda da desigualdade no período supracitado (IPEA, 2012, p. 29).

A análise de tais dados permite constatar a essencialidade das políticas socais afetas ao conceito de seguridade social para o sucesso do projeto de "reformismo fraco" que vem sendo implementado no país. Cumpre destacar o fato de que o lulismo partiu de grau tão elevado de miséria e de desigualdade, que as mudanças estruturais por ele introduzidas - embora possam ser classificadas como "tênues" diante das expectativas que a ascensão do Partido dos Trabalhadores à Presidência gerou nos setores mais progressistas e em muito de seus aliados históricos (Central Única dos Trabalhadores – CUT e Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST, por exemplo) – de fato, elas tiveram forte impacto social,

[68] Em 1960, o índice GINI brasileiro era de 0,535, tendo ele sofrido sucessivos aumentos durante as décadas de 70 e 80, chegando ao máximo de 0,607 no ano de 1990. A partir de então, ele começa a apresentar ligeira queda, alcançando, em 2001, o coeficiente de 0,594. Durante os anos 2000, o índice GINI do Brasil apresenta sua maior redução histórica, passando de 0,594 para 0,527, o que representa uma queda de mais de 0,06 pontos em apenas 10 anos, denotando a rapidez e a profundidade das transformações que estão ocorrendo da realidade brasileira. Em 2011, pela primeira vez em mais de 40 anos de medição, o coeficiente GINI esteve abaixo do registrado na primeira medição, de 1960. Todavia, a desigualdade brasileira ainda permanece em níveis alarmantes - entre as 14 maiores do mundo – e, caso mantenha seu ritmo de redução, o Brasil levará cerca de 20 anos para alcançar o patamar dos Estados Unidos, que não são considerados uma sociedade igualitária (IPEA, 2012, p. 8).

[69] Isto pode ser explicado pela política de valorização do salário mínimo, que repercute de forma direta no valor dos benefícios previdenciário com valor igual ao mínimo: "[...] enquanto os aumentos reais do salário mínimo beneficiam os aposentados e pensionistas mais pobres, os benefícios mais elevados foram corrigidos apenas pela inflação." (IPEA, 2012, p. 28).

político e econômico, sobretudo quando analisadas da perspectiva da fração de classe por elas mais beneficiada, o subproletariado (SINGER, 2012, p. 21). Conforme destaca Marcio Pochmann (2012, p. 22), a política de recuperação do valor real do salário mínimo nacional, conjugada com a ampliação das políticas de transferências sociais, propiciou a expansão de vagas de salário base no mercado formal de trabalho – dos 2,1 milhões de vagas abertas anualmente na década de 2000, em média 2 milhões encontram-se na faixa de até 1,5 salário mínimo mensal -, o que, por sua vez, logrou absorver enormes parcelas de trabalhadores na base da pirâmide social, favorecendo a redução sensível da taxa de pobreza em todo país. Pode parecer pouco, mas conforme bem lembrado por André Singer, "[...] [p]ara quem está se libertando do inferno do desemprego, a precariedade com carteira assinada é um patamar superior, ainda que prenhe de novas contradições." (SINGER, 2012, p. 1999).

Ademais, é preciso destacar o pioneirismo e a importância do Programa Bolsa Família enquanto estratégia de "resgate" de populações historicamente excluídas de qualquer forma de participação no mercado[70]. Isto porque, conforme salienta Luciana Jaccoud (2008, p. 565), "[...] [a]o contrário dos programas contributivos que tem longa data no Brasil, as transferências de renda não contributivas têm origem bastante recente."

> A ampliação da proteção social no campo dos benefícios não-contributivos foi realizada mais recentemente por meio dos chamados programas de transferência de renda. Apesar de sua origem estar largamente assentada em uma busca de alternativa ao modelo universalista de proteção social que emergiu da Constituição, essa iniciativa se consolidou nos últimos anos por meio do Programa Bolsa Família – PBF e vem, em larga medida, se integrando àquele modelo. É o que se pode deduzir ao observar o público coberto hoje pelo PBF, distinto tanto daquele que contribui para a Previdência Social quanto dos beneficiários do BPC. Visando a garantia de uma renda mínima a toda a população em situação de extrema pobreza, o PBF alcança principalmente famílias cujos membros adultos estão em idade economicamente ativa e participam do mercado de trabalho. (JACCOUD, 2008, p. 567).

Surgido em 2003, a partir da unificação de diversos outros programas assistenciais instituídos pelo Governo Federal entre 2001 e 2002 (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás), o Programa Bolsa Família (PBF) representa uma síntese elevadora no tocante a proteção social via assistência, uma vez que "[...] garantiu a implementação de um benefício básico voltado às famílias mais pobres independentemente da composição familiar."

[70] Afinal, conforme definição de Paul Singer citada por André Singer, os subproletariados são aqueles que "[...] oferecem a sua força de trabalho no mercado sem encontrar quem esteja disposto a adquiri-la por um preço que assegure sua reprodução em condições normais." (SINGER apud SINGER, 2012, p. 77).

(JACCOUD, 2008, p. 566), promovendo, assim, a superação do histórico de transferência de renda vinculado ao fator de vulnerabilidade pela idade (crianças e idosos). Ao lado do benefício básico, instituiu-se também um piso variável, vinculado à existência de crianças e, posteriormente, em 2009, de jovens, no núcleo familiar em questão.

Nessa perspectiva, portanto, para ter acesso ao benefício básico de R$ 70,00, em valores atuais (2012), não é necessário comprovar incapacidade para o trabalho, basta que o núcleo familiar esteja inscrito no sistema de cadastramento do Governo Federal (CadÚnico) e comprove estar dentro do limite de renda mensal do programa, que é de R$ 70,00 *per capita* (extremamente pobres). Para os benefícios condicionados à existência de crianças ou jovens no núcleo familiar, o limite de renda mensal é elevado para R$ 140,00 *per capita* (pobres), sendo concedido o valor de R$ 32,00 por criança e jovem até 15 anos, no limite de 05 por família, e de R$ 38,00 por jovem entre 16 e 17 anos. Desta forma, constata-se que as famílias extremamente pobres recebem o benefício básico, no valor de R$ 70,00, mais benefícios adicionais vinculados à existência de crianças e jovens, caso houver. Por sua vez, as famílias pobres não recebem o benefício básico, porquanto estejam acima do limite mensal de renda exigido (R$ 70,00 *per capita*), mas podem vir a receber os benefícios vinculados à existência de crianças e adolescentes, caso houver (IPEA, 2012, p. 36-37). Por fim, com o lançamento, em 2011, do "Plano Brasil Sem Miséria" (BSM) e, em 2012, do programa complementar "Brasil Carinhoso", acresceu-se à sistemática do PBF a possibilidade de concessão de benefícios temporários para a proteção de bebês, gestantes e nutrizes. O benefício variável para nutrizes, no valor de R$ 32,00, é pago em 06 parcelas a partir do nascimento do bebê e até que ele complete 06 meses de idade; já o benefício variável para proteção das gestantes, também no valor de R$ 32,00, é pago em 09 parcelas desde o momento em que a mulher é identificada como gestante pela rede de saúde.

Destaca-se que as condicionantes do PBF relacionam-se a fatores ligados à saúde e à educação, exigindo-se, para a concessão e manutenção do benefício, frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 06 e 15 anos, e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos, além do acompanhamento do calendário vacinal para crianças até seis anos, pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos (IPEA, 2012, p. 35). Observa-se que para o benefício básico concedido às famílias extremamente pobres não há outra condicionante que não a comprovação da situação de miséria, o que torna o PBF uma experiência inédita no campo da assistência social brasileira, já que, pela primeira vez na história desta política pública social, opera-se um programa de transferência de renda à população pobre

independentemente da composição familiar, da incapacidade para o trabalho ou de afirmação de mérito[71] (JACCOUD, 2008, p. 568). E aqui se coloca uma questão muito importante acerca do PBF, questão essa que aparece, ao fundo ou de forma explícita, em muitas das críticas a ele feitas, pois, ao assegurar um benefício monetário não ancorado em contribuição social precedente e tendo como público alvo exatamente a população que se encontra em situação de ausência ou insuficiência de renda - mas em idade ativa e com condições de trabalhar - o Programa Bolsa Família vai de encontro à "ética do trabalho", pilar ideológico sustentador do modelo capitalista de produção[72], de acordo com a qual o acesso a benefícios deveria estar sempre condicionado ao pagamento de contribuições prévias (mérito) ou à incapacidade de produzir[73].

> O benefício sem a contrapartida da cotização para a população apta para o trabalho parece questionar a própria obrigação do trabalho que organiza as sociedades modernas. Ao mesmo tempo, significa um reconhecimento da incapacidade do sistema econômico em prover oportunidades à população. Tais benefícios parecem ainda ameaçar a organização do trabalho ao proteger grupos sociais cuja participação no processo produtivo permanece precária, inclusive devido a sua própria ausência de motivação, segundo sustentam certos setores. A suspeita que se dirige contra os segmentos de trabalhadores pobres não integrados às relações formais de trabalho é um elemento permanente do debate social e vem atuando ativamente desde a década de 1930, contra as propostas de ampliação da cobertura da proteção social no Brasil. (JACCOUD, 2008, p. 571).

Nesse sentido, muito embora ainda não possa ser identificado como um direito social, por se erguer sobre bases solidarista no que tange ao objetivo de combate à pobreza e à pobreza absoluta, - não estando orientado pelo critério de "pobre merecedor" - o

---

[71] "Na história da assistência social no país, a identificação do "pobre merecedor" sempre organizou as práticas de ajuda, seja ela pública ou privada. Por esse meio era identificada a população pobre desobrigada de cobrir suas necessidades pelo exercício do trabalho – crianças, deficientes, idosos ou mulheres com filhos – ou a população trabalhadora vítima de situações de tragédia ou episódicas que legitimassem a oferta do benefício monetário – secas, mortes, acidentes, etc. O acesso convencional dos trabalhadores a benefícios monetários da seguridade social deveria se fazer pela Previdência Social, enquanto mantinha-se, para a parcela da população em idade ativa, mas sem trabalho estável ou remunerado que lhe desse acesso ao seguro social, a suspeita da corrupção moral – indigência, preguiça, indolência, ou irresponsabilidade, justificando a ausência de qualquer proteção social garantida pelo Estado." (JACCOUD, 2008, p. 568).

[72] "Somente quando as condições sob as quais a não participação no mercado de trabalho é possível estiverem regulamentadas pelo poder público (pois as medidas repressivas como o castigo da mendicância e do roubo, não bastam), e consequentemente quando a escolha entre as formas de existência do trabalho assalariado e as formas de subsistência externa ao mercado de trabalho não mais depender da decisão do próprio trabalhador, podemos contar com uma integração confiável e permanente dos trabalhadores restantes nas relações assalariadas." (OFFE, 1984, p. 18).

[73] "A ausência de contrapartida coloca poucos problemas quando os benefícios assistenciais são dirigidos aos idosos, cuja contribuição ao desenvolvimento social já teria sido dada, às crianças, cuja contribuição ainda será efetuada, e aos doentes ou inválidos, para quem tal demanda pode ser suspensa." (JACCOUD, 2008, p. 570).

Programa Bolsa Família resta afastado das antigas e correntes iniciativas assistencialistas e clientelistas tão características da política social brasileira até os anos 2000, aproximando-se do conceito constitucionalmente consagrado de *seguridade social*, uma vez que, conforme demonstrado, tem se constituído em instrumento hábil para garantir níveis mais igualitários de acesso aos recursos coletivos, os quais são não tem origem abstrata, constituindo-se a partir do esforço coletivamente realizado por meio do trabalho, sendo, posteriormente, captados pela União por meio do sistema tributário. Ilustrativos desse processo é o aumento de 2% na participação dos programas de transferência de renda para as famílias no montante do PIB durante o governo Lula, passando o seu orçamento a representar 9% do total das riquezas produzidas pelo país anualmente, além do fato deles terem proporcionado que 20 milhões de brasileiros atravessassem a linha pobreza absoluta nessa primeira década do século XXI (SINGER, 2012, p. 167, p. 131).

Todavia, a despeito do reconhecimento do importante avanço em termos sociais galgados a partir do fenômeno do lulismo, é também necessário (e urgente) que se reconheça que "reduzir a pobreza por meio da transferência de renda para segmentos pauperizados é uma coisa; diminuir rapidamente a desigualdade por meio da universalização dos direitos à habitação digna, saneamento, seguridade social, saúde, educação, segurança etc. é outra" (SINGER, 2012, p. 167). A expansão e a universalização do rol de direitos sociais consagrados no texto da Constituição Federal é uma tarefa que não pode prescindir de decisões e posicionamentos políticos mais "radicais", que inevitavelmente virão confrontar os interesses de acumulação do capital, como por exemplo, a decisão pela feitura de uma reforma tributária visando tonar o sistema mais direto e progressista, conforme constava do programa partidário petista de 1994 (SINGER, 2012, p. 190), ou mesmo a instituição da taxação sobre grandes fortunas, com a finalidade de propiciar os recursos necessários ao processo de universalização de direitos. Essa problemática resta bem evidenciada pelo confronto armado em torno da queda ou continuidade da cobrança da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) em 2007, que terminou com vitória do bloco liderado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), com claro prejuízo orçamentário para a continuidade da implantação de medidas afetas ao aperfeiçoamento do SUS (SINGER, 2012, p. 168).

Nesse sentido, verifica-se que uma análise mais detida acerca das políticas componentes do sistema de seguridade social termina por revelar que o signo da

contradição - talvez a marca mais característica do lulismo[74] – habita o âmago das decisões, das posturas e das escolhas políticas que influenciaram (e influenciam) os rumos das políticas de saúde, assistência e previdência social. Observa-se que, nesta primeira década do século XXI, cada uma das áreas componentes da seguridade social desenvolveu-se em separado, de forma autônoma, o que acabou por agravar as contradições e disputas no interior do próprio sistema, uma vez que não restou estabelecido um projeto conjunto e complementar de atuação. O fato de cada uma das políticas continuar a estar vinculada a um respectivo Ministério – atualmente, a política assistencial, representada, sobretudo, pelos programas de transferência de renda, é coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado em 2004; a política previdenciária e, especificamente, o benefício assistencial de prestação continuada (BPC) são de responsabilidade do Ministério da Previdência Social (MPS); e, por sua vez, a política de saúde é coordenada pelo Ministério da Saúde - dificulta, senão inviabiliza, o debate unificado e a luta conjunta de todas elas sob o paradigma da seguridade social, o que representa um notório abandono da perspectiva constitucional de organização de um único ministério articulador das três políticas constituintes.

Além disso, a separação ministerial tem contribuído para o aumento da competitividade por recursos públicos entre as três áreas, o que restou bem evidenciado pela disputa em torno da regulamentação da EC n. 29/00, a qual estabeleceu a participação mínima de cada ente federado no financiamento das ações e serviços públicos de saúde, determinando, ainda, a redação de lei complementar que revisasse os percentuais de vinculação dos recursos destinados às ações e serviços de saúde por parte de cada ente federado, além de estabelecer critérios de rateio e a fiscalização e controle dos recursos. Após 11 anos da publicação da referida emenda, assistiu-se um verdadeiro enfrentamento por parte dos parlamentares pelos recursos públicos, com setores historicamente vinculados ao projeto de construção do Sistema Único de Saúde (SUS) denunciando o abandono da saúde pública pelo governo federal e exigindo a vinculação de 10% do orçamento da União a essa política social[75]. Em nenhum momento do debate ouviu-se falar em "seguridade social" ou em "Orçamento da Seguridade Social", muito embora os

[74] "O lulismo existe sob o signo da contradição. Conservação e mudança, reprodução e superação, decepção e esperança num mesmo movimento. É o caráter ambíguo do fenômeno que torna difícil a sua interpretação. No entanto, é preciso arriscar os sentidos, as resultantes das forças em jogo, se desejamos avançar a compreensão do período." (SINGER, 2012, p. 9).

[75] Consultar (MENDES; CARVALHO, 2012, online).

profissionais da saúde tenham tido importante participação no âmbito das comissões da ANC e tenham endossado o coro que logrou cunhar o conceito de seguridade social no texto constituinte. Em meio a essa conjuntura, restou aprovada a Lei Complementar n. 141/2012, que regulamenta a sistemática de repasse dos recursos para a política de saúde, e, apesar de seu texto final ter sido considerado uma derrota pelos setores vinculados a defesa do SUS, quem parece mesmo ter sido efetivamente derrotado nesse embate é o conceito de seguridade social, que permanece sendo um conceito abstrato e um horizonte utópico, enquanto cada uma das suas políticas constituintes segue sua luta particular e solitária por recursos públicos.

A política de saúde em si também é exemplo das posturas contraditórias que foram adotadas ao longo dos dois governos do ex-Presudente Lula e que continuam a pautar a forma de atuação do governo da atual Presidenta Dilma, ou seja, a busca constante pelo "equilíbrio" (também ora denominado *governabilidade*) no âmbito da estratégia de arbitragem dos interesses das classes fundamentais. Assim, ao mesmo tempo em que resta aprovada a Lei Complementar n. 141/2012, que regulamenta, de forma autônoma e independente, as verbas destinadas tão somente à política pública de saúde - contribuindo, assim, para o esvaziamento do debate e da luta em torno da necessidade de efetivação da peça orçamentária prevista no artigo 165, § 5º, inciso III da CF, e por ela denominada de "Orçamento da Seguridade Social", fato que permite aproximá-la, em virtude de seu conteúdo, da EC n. 20/98, aprovada durante a "década neoliberal", a qual vinculou as contribuições sociais do empregado e do empregador ao pagamento de benefícios previdenciários (art. 167, inciso XI da CF) -; resta instituído um programa federal que cujo objetivo central é assegurar o acesso *universal* a medicamentos classificados como básicos e essenciais a preço de custo (em suas unidades próprias) ou a valores subsidiados mediante transferência de recursos do Ministério da Saúde (nas farmácias conveniadas), tendo como público alvo essencial aqueles indivíduos que, ainda que assistidos pela rede privada de saúde (ou seja, possuidores de planos de saúde), encontram significativas dificuldades para arcar com os custos dos eventuais medicamentos necessários ao tratamento médico indicado, o que justifica a dispensa da comprovação de baixa renda, bastando a apresentação de receita médica ou odontológica para acesso aos medicamentos listados (Programa "Farmácia Popular", instituído pelo Decreto 5.090, de 21 de maio de 2004, que regulamentou a Lei n. 10.858, de 14 de abril de 2004).

Esse movimento de expansão e universalização de direitos, acompanhado sempre de perto por medidas de "contenção" e de "limitação" para não "desagradar" o Capital, não foi uma exclusividade da política pública de saúde, também se fazendo presente no âmbito da política previdenciária[76].

Nesse sentido, logo de início, é importante destacar que as mudanças recentes ocorridas no mercado de trabalho brasileiro, em virtude da retomada do crescimento econômico após anos de estagnação, tornam o momento presente ideal para o aumento da capacidade de arrecadação da previdência social mediante formalização dos postos de trabalho. Isto porque, na década de 2000, houve expressiva expansão do emprego assalariado com carteira assinada. De acordo com Marcio Pochmann (2012, p. 38), "[...] para cada grupo de dez ocupações abertas para trabalhadores de salário base, sete foram de empregos formais, e para cada vaga aberta de emprego assalariado informal, três outras eram criadas para o trabalho com carteira assinada" – lembrando que os postos de trabalho com remuneração de até 1,5 salário mínimo (salário base) representaram 94,8% do total de 21 milhões de postos de trabalhos criados na primeira década do século XXI (POCHMANN, 2012, p. 27). Tal conjuntura é favorável à política previdenciária, porquanto a formalização dos postos de trabalho assegure que um maior número de trabalhadores contribua para os cofres da previdência, o que, por sua vez, garante os recursos necessários à expansão da proteção previdenciária em um país ainda marcado pela informalidade das relações de emprego - mesmo diante de tal expansão, Marcio Pochmann destaca que a de informalidade entre os trabalhadores de baixa remuneração ainda alcançava, em 2009, 45% dos ocupados. (POCHMANN, 2012, p. 44).

---

[76] Em conformidade com o objeto de análise desta pesquisa, com a argumentação até aqui desenvolvida e com a proposta temática deste tópico, optou-se por centrar a discussão acerca da política previdenciária nas medidas e decisões que afetaram (e afetam) o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) nesse começo de século XXI. Por essa razão, não será discutida a "contra-reforma" previdenciária feita durante o 1º mandato do Presidente Lula no Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos, consolidada nas ECs n. 41/2003 e n. 47/2005. Tal opção visa preservar a coerência do trabalho, posto que desde o início de seu desenvolvimento, tem-se atentado para o fato de RPPS não constitui parte do sistema de seguridade social, motivo pelo qual sustenta-se que os Encargos Previdenciários da União (EPU) não podem ser realizados com recursos próprios da seguridade social uma vez que "[...] não são despesas previdenciárias da seguridade, mas derivam de um encargo patronal do setor público." (VAZ; MARTINS, 2008, p. 381).
Denise Gentil (2008, p. 361) considera que "[é] relevante mencionar que, além do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), destinado aos trabalhadores da iniciativa privada, há os regimes próprios de previdência dos servidores públicos (RPPS) da União. *Esses regimes são inteiramente distintos*. Apenas o RGPS é público, universal e integra o orçamento da seguridade social; o RPPS dos servidores federais é um sistema patrocinado por contribuições específicas de seus beneficiários (Contribuição ao Plano de Seguridade Social do Servidor – CSSS) e pela contribuição patronal da União. É muito frequente, entretanto, que esses regimes distintos (RGPS e RPPS) se misturem nas estatísticas, inflando o total dos gatos com previdência social [...]" e endossando o discurso contra-reformista.
Para uma análise crítica acerca da contra-reforma previdenciária feita no governo Lula, consultar (MARQUES; MENDES, 2004, p. 3-15); e (MARQUES et al., 2009, p. 195-218).

O implemento da arrecadação previdenciária por meio de novas filiações dos trabalhadores também pode ser tributado como um objetivo alcançável por meio da Lei Complementar n. 123/06, a qual instituiu um sistema simplificado de filiação visando regularizar a situação do contribuinte individual e incentivar a filiação do segurado facultativo. Nesse sentido, a lei em questão previu que o segurado contribuinte individual possa pagar sua contribuição mediante uma alíquota reduzida (11%), desde que ele trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado. Tal possibilidade também restou prevista para o segurado facultativo, sendo que a única restrição em ambos os casos é a exclusão do direito à aposentadoria por tempo de contribuição, conforme disposto no art. 18, § 3º da Lei n. 8.213/91 (SAVARIS, 2008, p. 61, nota n. 30). Ainda que a estratégia de redução da alíquota de contribuição para incentivar a filiação à previdência sofra críticas – no geral, apontando-se que ela contribui para a fragilização financeira do sistema - deve-se atentar para o fato de que a lei em questão se direciona para um público específico - os contribuintes individuais (art. 11, inciso V, alíneas *a* a *h,* da Lei n. 8.213/91) -, categoria para a qual previdência sempre apresentou uma especial dificuldade de cobertura ante a ausência de filiação e o vertimento regular de contribuições. Ademais, os valores não arrecadados em virtude da diminuição da alíquota do contribuinte individual podem vir a ser compensados, ao menos em parte, pelo aumento no número de contribuintes facultativos, numa clara demonstração da operacionalidade do princípio da solidariedade no regime previdenciário de repartição.

Diante de tais acontecimentos, constata-se que a política previdenciária pode vir a beneficiar-se da opção política do lulismo pela valorização do mercado interno mediante a expansão de postos formais de trabalho[77]. Caso esse processo tenha continuidade, o aumento da arrecadação da previdência poderá possibilitar a oferta de proteção social àquela massa de trabalhadores que teve sua vida laboral marcada pela informalidade e pelo desemprego característico da "década neoliberal", e que, certamente, encontrarão dificuldades de comprovar os requisitos necessários à aposentadoria caso sejam mantidas a rigidez das regras ora vigentes.

[77] A afirmação é redigida em sua forma condicional porquanto, em matéria previdenciária, seja ainda mais difícil prever os desdobramentos de determinadas ações implementadas no tempo presente. Por ser a política de proteção previdenciária uma política de longo prazo, que acompanha o trabalhador durante toda sua vida ativa e, especialmente, quando não mais se encontra em condições de exercer o trabalho, muitos dos efeitos das escolhas e decisões tomadas no tempo presente somente virão a ser sentidos no futuro, quando chegada a hora destes trabalhadores que estão tomando parte no movimento de recuperação do mercado interno se aposentarem. Por isso, é necessário redobrar a cautela na análise e evitar que as conclusões – sempre temporárias - sejam expressas por meio de afirmações categóricas.

Entretanto, como já dito, o lulismo existe sob o signo da contradição, e se as ações supra referidas podem ser apontadas como de perspectiva progressista no tocante a universalização dos direitos previdenciários, o lado conservador e restritivo deste fenômeno mostra-se bem representado no conteúdo da Medida Provisória n. 242, de 23 de março de 2005, a qual acabou não sendo convertida em lei por rejeição do Senado Federal[78]. Pela referida MP, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva buscava uma nova alteração do período básico de cálculo dos benefícios por incapacidade (aposentadorias por invalidez e auxílio-doença), o que, a depender do caso, poderia ocasionar redução no valor dos mesmos, além da limitação da renda mensal inicial (RMI) destes benefícios ao valor correspondente à última remuneração do trabalhador, ainda que, pela fórmula de cálculo, o valor da RMI resultasse superior a ela. Ademais, a MP revogava a regra que permitia o aproveitamento da carência vertida em tempo anterior à perda da filiação para a concessão do benefício de auxílio-doença (art. 24, parágrafo único, da Lei n. 8.213/91), além de determinar a presunção de má-fé do beneficiário que, por ventura, viesse a ser titular de benefícios cuja acumulação fosse vedada por lei (SAVARIS, 2008, p. 61, nota n. 30).

Embora o conteúdo da MP n. 242/2005 já seja um indicativo da também existência de uma abordagem restritiva por parte do lulismo no tocante à previdência, sem dúvida, o ato de maior representatividade simbólica deste viés conservador foi a não revogação do Fator Previdenciário. Pauta comum das Centrais Sindicais e reivindicação de grande parte da classe trabalhadora organizada e dos aposentados, a revogação do Fator Previdenciário era uma decisão política esperada por importantes aliados do Partido dos Trabalhadores desde os tempos de "reformismo forte[79]" (por exemplo, pela CUT). Por essa razão, quando o presidente Lula vetou parte do Projeto de Lei de Conversão n. 2/ 2010, de autoria conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e manteve a incidência do Fator Previdenciário no cálculo das aposentadorias, houve grande descontentamento por parte de importantes segmentos da base aliada governista, que intensificaram as acusações quanto à postura "neoliberal" do governo que se auto definia como "popular". Nem mesmo a

[78] O fato da MP em questão não ter sido convertida em lei não afasta a pertinência da argumentação feita, uma vez que o que se pretende demonstrar é o caráter contraditório e, consequentemente, os avanços e retrocessos que caracterizam as práticas políticas no âmbito do lulismo. Sendo assim, entende-se que o fato de ser uma "medida provisória" o instrumento eleito para dispor sobre as regras restritivas que se examinará na sequencia já é uma prova suficiente a corroborar o pretendido.

[79] Devido ao retardo secular do Brasil, havia a expectativa de que um presidente eleito por partido de orientação socialista tomasse medidas para provocar rápida contração do fosso social, mesmo que ao preço de haver confronto político. Tratar-se-ia da adoção do que poderíamos chamar de "reformismo forte": "intensa distribuição de renda num país obscenamente desigual", nas palavras de Francisco de Oliveira. (SINGER, 2012, p. 186).

concessão de reajuste de 7,7% para as aposentadorias com valores acima do salário mínimo – medida que, inclusive, contrariou as orientações da equipe econômica do governo – foi suficiente para aplacar os ânimos. A partir deste episódio, restou claro que a estratégia de arbitragem entre as classes tem potencialidade para a solução de muitas questões, porém, para tantas outras, não há como escapar da "radicalização" política, sendo imprescindível posicionar-se ao lado de determinada classe, deixando evidente quem, de fato, se beneficiará da postura estatal em última instância. Nesse episódio específico, ganhou o capital – sobretudo, o financeiro, devido ao estímulo à busca pela complementação da aposentadoria via planos privados – perdeu o conjunto dos trabalhadores brasileiros.

Em conformidade com o exposto, é admissível que se conclua que a contradição existente como característica fundante do lulismo - que se revela, sobretudo, nos seus movimentos contínuos em direção à expansão e universalização de direitos acompanhados, sempre de perto, por "medidas amenizadoras", que buscam evitar o confronto com o Capital - termina por definir também os caminhos traçados para as políticas afetas ao conceito de seguridade social, estando seus caminhos em aberto, ou seja, no campo do confronto político-ideológico entre os interesses antagônicos. Nesse cenário de disputa pela orientação e pelo significado da atuação estatal no campo das políticas públicas sociais, é preocupante, sob o ponto de vista daqueles e daquelas que seguem na luta pela concretização de um sistema articulado e articulador de *seguridade social,* o surgimento de vertentes interpretativas do fenômeno do lulismo que apontam como sua resultante, não o processo de proletarização da "sobrepopulação trabalhadora superempobrecisa permanente", via programas de transferência de renda e criação de vagas de salário base no mercado formal de trabalho, conforme destacado por André Singer e Marcio Pochmann nos respectivos trabalhos citados ao longo dessa exposição, mas sim o surgimento do que vem sendo chamado de "nova classe média" (NERI, 2010). Apoiada, no mais das vezes, em análises estatísticas que dividem a população em "classes" tomando como critério tão somente a renda auferida, essa vertente interpretativa mostra-se bastante útil aos interesses do mercado, uma vez que, por meio de argumentos que destacam o "empreendedorismo" e o "esforço individual" daqueles que supostamente ascenderam a essa "nova classe média", busca, em verdade, ressaltar o lado dinâmico da economia capitalista, sobrevalorizando o aumento do poder de consumo como indicativo da mudança de classe. E, se possível, conforme ressalta Jessé de Souza (2010, p. 46), tentando "[...] também passar a ideia de que essa "nova classe média" é produto apenas da política monetária e de privatizações do governo FHC".

Para Marcio Pochmann, tais vertentes interpretativas carecem de profundidade e abrangência, revelando-se como uma estratégia rudimentar e tendenciosa que, ao conferir tratamento subjetivo aos dados estatísticos da realidade, nada mais é que "[...] a tradução do caráter meramente propagandista dos imperativos do mercado", realizando a defesa do consumismo e negando a estrutura de classe na qual se assenta o modelo capitalista de produção (POCHMANN, 2012, p. 7)[80]. O economista e ex-presidente do IPEA complementa sua crítica afirmando que o que, de fato, essas vertentes interpretativas desejam é aumentar o grau de conformismo acerca da natureza e da dinâmica das mudanças econômicas e sociais do país, domesticando e alienando as possibilidades de, pelo confronto político, aprofundar-se e estender-se as transformações que vem ocorrendo no capitalismo brasileiro desde o início o século XXI. Por essas razões, o autor acredita que as teses que defendem o surgimento de uma "nova classe média" não são frutos de mero equívoco conceitual, mas sim uma "[...] expressão da disputa que se instala em torno da concepção e condução das políticas públicas atuais." (POCHMANN, 2012, p. 11).

> A interpretação de classe média (nova) resulta, em consequência, no apelo à reorientação das políticas públicas para a perspectiva fundamentalmente mercantil. Ou seja, o fortalecimento dos planos privados de saúde, educação, assistência e previdência, entre outros. Nesse sentido, não se apresentaria isolada a simultânea ação propagandista desvalorizadora dos serviços públicos (Sistema Único de Saúde, a educação e a previdência social). (POCHMANN, 2012, p. 11).

Desvela-se, assim, o real compromisso político e ideológico daqueles e daquelas que sustentam a tese acerca do surgimento de uma "nova classe média", os quais parecem intentar, por meio da construção teórica, cooptar o sentido e o significado das transformações do presente, afim de que a ordem estabelecida seja mantida e que "privilégios" não sejam transformados em direitos, mas continuem a subsistir na forma de mercadorias. Nesse sentido, desejam que não seja reconhecido (e muito menos divulgado) que as contradições presentes no âmago do fenômeno do lulismo terminaram por abrir novas e distintas possibilidades para o futuro do sistema capitalista no Brasil, não sendo ainda possível apontar a direção precisa para a qual se caminha – "[...] a inesperada trajetória do lulismo incidirá sobre contradições

[80] "Em síntese: entende-se que não se trata da emergência de uma nova classe – muito menos de uma classe média. O que há, de fato, é uma orientação alienante sem fim, orquestrada para o sequestro do debate sobre a natureza e a dinâmica das mudanças econômicas e sociais, incapaz de permitir a polarização classista do fenômenos de transformação da estrutural social e sua comparação com outros períodos dinâmicos do Brasil. O mesmo parece se repetir em outras dimensões geográficas do globo terrestre, sobretudo na periferia do capitalismo, conforme o interesse de instituições multilaterais (como o Banco Mundial, entre outras) em difundir os êxitos da globalização neoliberal." (POCHMANN, 2012, p. 8).

centrais do capitalismo brasileiro, abrindo caminho para coloca-lo em patamar superior?" (SINGER, 2012, p. 9). Neste contexto, uma vez mais, a defesa e a luta pela realização material e cotidiana de um sistema integrado e integrador de *seguridade social,* pautado pelo viés solidarista e visando o atendimento às necessidades humanas concretas de saúde, assistência e previdência social, desponta como um imperativo para que os avanços sociais conquistados nessa que foi chamada de a "*década inclusiva*" não retrocedam um passo sequer, e para que a direção escolhida seja, de fato, a de construção de mecanismos mais justos de repartição da riqueza socialmente produzida.

Nessa toada, entende-se que aprofundar e popularizar o debate acerca do conteúdo e das diretrizes das políticas sociais afetas ao conceito de seguridade social – sobretudo da política previdenciária, objeto mais central deste trabalho -, salientando-se o seu potencial transformador latente, bem como a imperiosidade de sua realização sob paradigmas de universalidade, de solidariedade e de redistribuição de renda, constitui estratégia e projeto de todos aqueles e aquelas que tenham compromisso com a construção de um *mundo onde todos caibam*. Até o presente momento, pensar o sistema previdenciário a partir da lógica do seguro social - deslocado, portanto, da orientação trazida pelo texto constitucional de 1988 - significou negar a possibilidade de desenvolvimento da vida de muitos sujeitos humanos em concreto. Sendo assim, dando seguimento a abordagem contra hegemônica até aqui desenvolvida, é chegado o momento do exercício do dever da razão crítica exigir a sua transformação (LUDWIG, 2006, p. 187).

CAPÍTULO 2 O TODO E A PARTE: A PREVIDÊNCIA SOCIAL ENQUANTO PILAR DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL

Visto o processo histórico de institucionalização e desenvolvimento do conceito e do sistema de seguridade social no Brasil, o qual foi e continua sendo permeado de contradições, avanços e retrocessos, sendo ainda prenhe de possibilidades existenciais e interpretativas – com especial destaque para a nova sistemática disposta na Constituição Federal de 1988 -, este segundo capítulo concentra-se nas nuances que esta construção histórica acarretou a um dos três pilares que sustentam o conceito de seguridade social: a previdência social.

Com efeito, a reserva da construção teórica do objeto central da pesquisa para um momento cronologicamente posterior àquele em que se retrata o panorama mais abrangente no qual o referido objeto encontra-se inserido não guarda apenas pertinência metodológica ou se mostra como fruto de uma lógica argumentativa estritamente formal. A opção pela precedência da edificação teórica acerca da historicidade e dos contornos adquiridos pelo conceito de "seguridade social" no Brasil revela, em verdade, um uso argumentativo das disposições do sumário. O que se intenta, nesse sentido, é corroborar a hipótese de trabalho de que, a par de ser juridicamente impossível, também é social e academicamente condenável teorizar acerca da previdência social de forma apartada, individualizada, ou seja, sem fazer referência ao sistema constitucional de seguridade social, do qual ela é necessariamente parte integrante.

O tratamento singular dado à previdência social, no geral, é acompanhado da despolitização das questões a ela inerentes e da inserção do discurso *tecnicista* com forte apelo aos argumentos econômicos. De repente, o direito à previdência social deixa de ser uma conquista da classe trabalhadora, que pode ser alargada ou estreitada pelas políticas públicas que lhe dão concretude, e passa a ser um assunto *técnico,* que demanda *expertise* para ser discutido e problematizado. Desta forma, a previdência social e suas delimitações no espaço-tempo são retiradas do campo de embate político-ideológico para, em seguida, serem "trancafiadas" no campo dos direcionamentos econômicos *únicos,* desmobiliando-se os movimentos sociais e grupos articulados com interesses e propostas antagônicas.

A intenção, por conseguinte, é que toda a reflexão acerca do sistema previdenciário brasileiro que aqui se projete – bem como dos rumos das reformas e contra-reformas pelos quais ele passou e vem passando - esteja inserida no contexto maior do processo histórico de (des)construção de um sistema universal e universalizante de proteção

social. De acordo com essa premissa, as diversas e subsequentes formulações que a previdência social brasileira apresentou até, finalmente, ser incluída como um dos pilares do conceito constitucional de seguridade social devem ser consideradas como sínteses de processos de confronto de projetos sociais antagônicos, os quais fundam novos pontos de partida na perspectiva dos direitos de cidadania que não admitem retrocesso. Portanto, a constitucionalidade de qualquer proposta de reforma ou contra-reforma previdenciária deve ser aferida, logo de início, a partir da sua convergência ou divergência em relação às diretrizes universalizantes e redistributivas do sistema de seguridade social traçadas no texto constitucional, que aponta para uma crescente *desmercadorização* dos direitos relativos à previdência.

Desta forma, espera-se evidenciar o silencioso desmonte do sistema de previdência social público, universal, solidário e redistributivo que a *constituição cidadã* ousou propor como paradigma do Estado Democrático de Direito brasileiro. Referido desmonte vem, aliás, ocorrendo sob um véu de legalidade, por meio de emendas constitucionais e leis ordinárias aprovadas "a conta gotas". A temática "reforma da previdência" parece nunca sair de pauta; a todo o momento, volta a figurar como a "necessidade mais premente" para assegurar a longevidade da estabilidade monetária e do próprio sistema de benefícios. Os argumentos contra-reformistas parecem não ter fim, assim como parece infinita a vontade de ver varrida da Constituição essa "utopia descabida" chamada *seguridade social*. E assim, "gota a gota", de forma paciente, porém incansável, as conquistas sociais relativas à previdência vão sendo desconstitucionalizadas, e o acesso aos benefícios e serviços torna-se cada vez mais dependente do "sucesso" individual no mercado no período de atividade.

Com efeito, para o alcance da compreensão acerca desse processo marcado por avanços e retrocessos, faz-se necessário a discussão acerca do desenvolvimento histórico do instituto da previdência social no Brasil. Essa tarefa, além de resgatar algumas das bases constitutivas do sistema de proteção social – que teve na sistematização da previdência pública uma de suas etapas mais significativas - também trará fundamento à premissa teórica fundamental desta parte do trabalho, qual seja, a de que o sistema previdenciário foi inicialmente articulado como resposta do Estado e do capital organizado à intensificação das lutas operárias do começo do século XX, revelando-se assim, a sua natureza *dúplice* e contraditória, que o evidencia como "conquista social dos trabalhadores e trabalhadoras" *e* como "instrumento de controle, divisão e pacificação do operariado".

2.1 Entre o direito e a "dádiva": (re)afirmação da construção histórica dos direitos previdenciários

A primeira vez em que a palavra "aposentadoria" constou de um texto constitucional brasileiro foi na Constituição de 24 de fevereiro de 1891 que, em seu artigo 75, dispõe que "[...] a aposentadoria só poderá ser *dada* aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da nação." (MARTINEZ, 1992, p. 18, destaque nosso). Desta primeira referência, já constam duas questões que acompanham todo o processo de desenvolvimento do sistema previdenciário no Brasil: a) a histórica precedência de medidas legislativas com caráter protetivo orientadas para a cobertura do funcionalismo público - que, ademais, desde o princípio gozou de facilidades no tocante ao acesso aos benefícios e serviços vinculados à previdência, tais como, dispensa de contribuição prévia, direito a aposentadorias integrais e exigência de menor tempo de trabalho como requisito para a concessão – b) e a perspectiva paternalista acerca da origem dos direitos previdenciários (a aposentadoria era *dada*), que considera a criação e sistematização da previdência social brasileira como uma "benesse estatal", uma "doação", um "presente", de um Estado/governo comprometido com a defesa do *interesse geral* de seus cidadãos. Esta hipótese teórica encontra-se engajada no processo maior de despolitização das questões previdenciárias, que busca negar o caráter histórico de seu surgimento - bem como as lutas do operariado por sua instituição e pela expansão de sua cobertura – argumentando no sentido de uma suposta "precedência da atuação estatal", que teria se dado em momento *anterior* e de forma *independente* das reivindicações populares.

Ambas as questões têm um perigoso potencial de legitimação das propostas de desmonte do sistema público de previdência social, seja porque são utilizadas para evidenciar a existência de uma suposta classe de "privilegiados" (funcionários públicos), que seriam os únicos interessados em manter um sistema de proteção atrelado ao Estado, já que isso é garantia da perpetuação de seus privilégios (enquanto a transferência da previdência para o âmbito do mercado – e da meritocracia, portanto - é apontada como o único caminho para por fim a essa situação *odiosa*); seja porque a perspectiva paternalista enfraquece os laços de reconhecimento dos direitos previdenciários como patrimônio econômico-social da classe operária, que historicamente lutou (e luta) pela melhoria das condições de trabalho e de (re)produção da vida. Quando a origem de um direito é apontada como sendo uma "benesse estatal", fica mais fácil argumentar sobre a necessidade de sua "restrição" apenas apontando para a mudança de conjuntura política ou econômica: naquele momento, era *possível* arcar com os *custos* desses "direitos" e o Estado assim o fez, mas agora, numa conjuntura de *crise*,

é preciso *repensar* essa dinâmica. Se foi o Estado "quem deu", compete ao Estado decidir por quanto tempo essa doação subsistirá.

Na contramão desse viés argumentativo, que constitui o estofo retórico sobre o qual se levantam as distintas propostas contra-reformistas, a argumentação desenvolvida ao longo deste tópico parte do pressuposto de que a "[...] Previdência Social não constitui somente um arcabouço técnico de seguro social, de caráter contributivo, mas um referencial de proteção social de um povo e de uma nação [...]" (FALEIROS, 1998, p. 30), que se instituiu a partir de um contexto cultural, político, econômico e social mais amplo que a delineia e por ela pode ser também transformado. Nesse sentido, a mera glosa acerca dos diplomas legais que se sucederam na caracterização do modelo previdenciário brasileiro mostra-se insuficiente e passível de resultar em falácias quando feita de forma desarticulada e descontextualizada. O processo histórico que culminou na inscrição da previdência social no âmbito maior da seguridade, tendo sido ela reconhecida como direito humano fundamental social pela Carta Constitucional de 1988, não é linear nem tão pouco "evolutivo", ele se constitui de avanços e retrocessos relacionados ao grau de articulação e de força política angariada pelos distintos grupos de interesses em conflito. Para Ana Elisabete Mota (2011, p. 166), são "[...] os modos e as formas utilizadas pelo capital para enfrentar as lutas operárias pela regulamentação das condições de trabalho, salário e proteção social que marcam o desenvolvimento desse processo", sendo que as distintas estratégias de atuação e resposta do patronato e dos trabalhadores estão relacionadas aos seus interesses e necessidades de classe. Por isso, a política pública previdenciária encontrar-se-á sempre em estágio tensional, constituindo-se em *locus* privilegiado para a disputa entre projetos de classe distintos. Desmitificar esse processo e fazê-lo emergir do "chão da história" é o que se pretende nos subtópicos seguintes.

2.1.1 A opção pelo marco temporal simbólico da promulgação da Lei Eloy Chaves (1923)

O início do século XX no Brasil é marcado por uma mudança expressiva na forma como o Estado vinha lidando com a assim chamada "questão social[81]". A intensificação do processo de industrialização e, em sua decorrência, de urbanização no território nacional, o

[81] "A *questão social* não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão." (IAMANOTO apud PASTORINI, 2010, p. 108, destaque da autora).

agravamento das condições já precárias de trabalho e a intensificação da exploração da mão de obra (em especial, após o advento da Primeira Guerra Mundial e a consequente estagnação na importação de máquinas), a ainda a recente abolição da escravatura e o início dos programas governamentais para atrair trabalhadores estrangeiros, o surgimento dos sindicatos operários como entidades coletivas de representação dos interesses dos trabalhadores e, no plano internacional, o sucesso da Revolução Bolchevique na Rússia são alguns dos fenômenos e acontecimentos que sedimentaram o terreno para o abandono da concepção *liberal* que ditava a postura do Estado brasileiro e que via a "questão social" meramente como "questão de polícia", a ser resolvida "com as patas do cavalo". Segundo Mozart Victor Russomano (1983, p. 35), "[d]epois da Revolução Russa (1917), apenas por erro histórico ou ingenuidade política se poderia insistir na linha clássica do liberalismo."

Referida mudança no comportamento do Estado teve conseqüências diretas na seara da legislação previdenciária que, pela primeira vez na história brasileira, dispôs a aposentadoria e a concessão de pensão como "direito" para algumas categorias profissionais urbanas – em geral, aquelas que tinham papel de destaque na sistemática produtiva e no escoamento dos produtos. Conforme ressalta Juliana Presotto Pereira Netto (2002, p. 50, destaque da autora), "[s]e em nível mundial estabeleceu-se, como início da história da previdência social, a implantação dos seguros sociais por *Bismarck*, na Alemanha, a partir de 1883, no Brasil, este marco é fixado em 1923, com a promulgação da Lei Eloy Chaves [...]" (Lei n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923), que instituiu a obrigatoriedade da criação de Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) no âmbito de cada empresa atuante no setor de ferrovias.[82]

É de relevo salientar que antes dessa data já haviam sido promulgados diplomas legais que asseguravam certa (e bastante limitada) proteção previdenciária para grupos profissionais do funcionalismo público. Nesse sentido, tem-se o Montepio dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha (1975), a Sociedade de Socorros Mútuos Brasileiros (1828) e o Montepio Geral de Economia dos Serviços do Estado (MONGERAL) (1835). Mais adiante, intensificou-se a promulgação de legislações beneficiadoras de categorias profissionais de servidores do Estado, tais como a que abrangia os funcionários do Ministério da Fazenda (Decreto n. 942-A, de 31/10/1890), os funcionários civis do Ministério da Guerra (Decreto n. 1 318-E, de 20/01/1891) e os operários efetivos do Arsenal da Marinha da Capital Federal

[82] "Já no primeiro ano são criadas 24 Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), abrangendo um contingente de 22.991 segurados. Três anos mais tarde, com o Decreto n. 5.109/26, o regime é ampliado para o empregados de todas as empresas de navegação marítima ou fluvial e de exploração de portos." (PEREIRA NETTO, 2002, p. 55).

(Decreto n. 127, de 29/11/1892). No mesmo período, foi estabelecido Montepio para os empregados dos correios e um fundo especial de pensões para os trabalhadores das oficinas da Imprensa Régia. Por fim, em 1890, foi promulgado decreto dispondo sobre a concessão de aposentadoria aos empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil (Decreto n. 406, de 17/05/ 1890) medida que, depois, foi estendida para todos os trabalhadores das estradas de ferro gerais da República (Decreto n. 565, 12/07/1890) (RUSSOMANO, 1983, p. 31-32; PEREIRA NETTO, 2002, p 50-51; OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 19-22).

Entretanto, a despeito da promulgação desta legislação que caracteriza uma fase "pré-histórica" da previdência social brasileira, este trabalho opta pela data da promulgação da Lei Eloy Chaves como marco temporal simbólico da origem do sistema previdenciário brasileiro. Isto porque as medidas anteriormente promulgadas, além de estarem restritas a certas categorias do funcionalismo público, eram extremamente limitadas em seu conteúdo e abrangência, pautando-se por parâmetros mutualistas e assistenciais, sem constituírem-se em reais "sistemas" de proteção previdenciária[83]. Ademais, a adoção desse marco temporal coincide com o início da promulgação de legislações previdenciárias em outros países da América Latina, conforme destaca James Malloy (1986, p. 12-15), sendo que tais legislações objetivavam a implantação de "Estados de Serviço Social" ou *Welfare System*, no qual a criação de políticas públicas sociais estava voltada para o atendimento das necessidades de categorias profissionais consideradas de grande importância para a dinâmica produtiva, revelando-se, assim, como um mecanismo de cooptação e atendimento de demandadas sociais com o escopo de assegurar a continuidade do modelo de produção capitalista[84]. Nesse sentido, atesta-se que "[...] a Lei Eloy Chaves estabeleceu as bases legais e conceituais da posterior previdência social, e também o precedente do uso da previdência como meio de lidar com a questão social." (MALLOY, 1986, p. 48).

---

[83] "Ocorre entretanto, que tais medidas protetivas, conforme informam pesquisas deste período, na maioria das vezes, não foram sequer implementadas na prática, assim como grande parte da legislação trabalhista da época. Por outro lado, os segmentos sociais abrangidos foram pouco significativos, considerando-se as reais necessidades sociais. [...] Medidas de proteção esparsas, sob a influência liberal não constituem ao nosso ver um sistema previdenciário, porque não demonstram ter o Estado assumido qualquer encargo ou responsabilidade no custeio da produção, no que se refere à reposição da mão-de-obra. [...] [A] Lei Eloy Chavez significou, pela abrangência das transformações operadas, a ruptura com os valores liberais dominantes, e de outra parte, o momento da implantação da Previdência Social no Brasil, enquanto um sistema efetivo de proteção." (FREITAS, 1996, p. 148-149).

[84] "Fora da questão do poder administrativo, o problema da proteção social estava ligado a um outro fator fundamental, de interesse direito do Estado: a garantia da ordem pública, a tranquilidade e a estabilidade sociais. No Brasil, o fato do Estado assumir a função de protetor social está diretamente relacionado à expansão de seu poder funcional enquanto agente administrativo e, por outro lado, ao objetivo político de regular o conflito social em nome da ordem pública e da segurança nacional." (MALLOY, 1986, p. 15) .

A previdência social originada a partir da Lei Eloy Chaves tinha como unidade básica de organização as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), que deveriam ser instituídas no âmbito de cada empresa que atuasse no ramo de cada categoria profissional introduzida no sistema previdenciário. As CAPs eram entidades de natureza civil, uma vez que o Estado, mediante lei, apenas determinava a obrigatoriedade de sua criação, não participando do custeio nem da administração das mesmas (a administração se dava por meio de conselhos compostos de empregados e empregadores). Em função dessas especificidades, essa primeira fase da previdência brasileira é referida como sendo a de "Organização da Previdência por Empresas" (PEREIRA NETTO, 2002, p. 56), caracterizando-se, em resumo, por "[...] uma relativa *amplitude no plano de atribuições* das instituições previdenciárias; uma *prodigalidade nas despesas*; e a *natureza basicamente civil privada* daquelas instituições." (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 23, destaques dos autores).

A relativa amplitude no plano de atribuições deve-se ao fato de que, em sua origem, apesar de sua denominação fazer referência tão somente à "aposentadoria" e às "pensões", as CAPs buscaram conjugar a concessão desses benefícios pecuniários à prestação de serviços médicos e ao fornecimento de medicamentos. Entretanto, embora esta característica denote uma avançada compreensão do conceito de previdência - não restringindo-o a concessão de benefícios nos estreitos limites do seguro privado, mas também resguarda a proteção à saúde (ainda que vinculada ao vertimento de contribuições prévias) - o fato das CAPs estarem organizadas por empresas acabou criando parâmetros muito distintos na qualidade dos serviços prestados e no valor dos benefícios concedidos. Muitas dessas organizações, devido ao pequeno contingente de segurados a elas ligados, tornaram-se insustentáveis financeiramente, uma vez que não dispunham de capital suficiente para honrar toda a gama de compromissos assumidos. Por outro lado, nas CAPs que apresentavam um grande número de segurados-contribuintes, os primeiros anos de funcionamento ficaram marcados pela "superabundância" de recursos, já que havia muitos trabalhadores contribuindo e poucos com direito a gozar de benefícios. Essa aparente superabundância conjugada com a ausência de planejamento atuarial – em qualquer instituição previdenciária são comuns os superávits iniciais, que devem ser rigorosamente administrados, pois serão imprescindíveis aos pagamentos de benefícios futuros – ocasionaram certa *prodigalidade* nos gastos, que chegaram a alcançar valores expressivos *per capita* (por segurado) em algumas Caixas.

A abrangência dos planos de previdência e a prodigalidade nos gastos de algumas CAPs contrastavam também com o padrão geral de exclusão da maioria dos trabalhadores desse nascente sistema previdenciário. Isto porque o conceito de previdência social não se

estendia a amplas camadas da população, baseado numa noção abstrata de classe ou cidadania, mas se dirigia (tão somente) a grupos que exerciam determinado trabalho/ocupação (MALLOY, 1986, p. 49). Assim, os grupos que primeiro foram beneficiados com medidas protetivas foram aqueles que apresentavam maior grau de organização política e ocupavam postos centrais na atividade produtiva (ferroviários, marítimos e portuários), sendo que diversas categorias profissionais, por ocuparem funções consideradas subalternas na dinâmica econômica do período, continuaram totalmente desprotegidas. O resultado dessa estratégia foi uma crescente divisão dos trabalhadores entre o grupo dos "segurados" e dos "não-segurados", e mesmo dentro do grupo dos "segurados", já que, como exposto, não havia uma padronização no valor dos benefícios ou na qualidade dos serviços prestados, variando de categoria para categoria, e mais ainda de empresa para empresa.

Diante desse quadro, em uma análise mais apressada sobre a questão, poder-se-ia acusar a Lei Eloy Chaves de ser tão somente um instrumento a serviço das classes dominantes, que visavam dividir e enfraquecer a classe trabalhadora por meio da cooptação de seus setores-chaves (MALLOY, 1986, p. 53). Tal acusação contém, de fato, uma parcela de verdade, mas não *toda* a verdade. É certo que a Lei Eloy Chaves foi redigida por um Poder Legislativo comprometido com os interesses das elites agrárias e da nascente burguesia industrial nacional. O próprio congressista Eloy Chaves, que emprestou seu nome ao diploma legal, era um dos representantes dessas elites, tendo deixado claro a sua preocupação no sentido de que os líderes "responsáveis" passassem a elaborar normas e programas "sociais" que pudessem se constituir em alternativas às propostas rupturais dos setores mais radicais. Com a máxima clareza, propôs uma "colaboração de classe" como maneira mais legítima de lidar com a questão social (MALLOY, 1986, p. 54-55).

Todavia, estas considerações não são suficientes para sustentar a afirmação de que a Lei Eloy Chaves deixou um legado de abordagem paternalista e elitista da questão social, como quer James Malloy (1986, p. 57). Isto porque, conforme já exposto neste trabalho, a legislação previdenciária, por estar afeta ao campo das políticas sociais do Estado capitalista, é um instituto de natureza contraditória e conflitiva, não podendo ser reduzida a um único de seus vários aspectos. Assim, se é verdade que a fase da organização da previdência por empresas gerou divisão no seio do operariado e representou um gesto estatal de "entregar os anéis para não perder os dedos", também é verdade que essa legislação é uma conquista histórica deste mesmo operariado que, pela

primeira vez na história do Brasil, logrou derrubar as barreiras do *liberalismo à brasileira*, assegurando status de lei às suas reivindicações. A promulgação da Lei Eloy Chaves, portanto é fruto de um contexto muito mais abrangente do que a perspectiva que a reduz a uma "estratégia elitista de controle e cooptação" é capaz de abarcar. Ela é um dos resultados da pressão do então recém-surgido movimento sindical operário no âmbito interno, pressão essa reforçada por um contexto externo de crise de legitimidade do regime liberal, em especial diante da "ameaça" comunista que, após 1917, se punha não só como algo *possível* de acontecer, mas sim como algo que *já acontecera de fato.*

Enfim, a "causa primeira" da promulgação da lei que instituiu as CAPs foi a luta operária por melhores condições de trabalho e de vida. Retirando-se esse fator sociopolítico da conjuntura do período, por certo que não teríamos nele a origem da previdência social, mas sim, em algum momento posterior da história do Brasil. Por isso, a compreensão das nuances que caracterizaram os anos 20 do século XX torna-se de fundamental importância para a consolidação e reconhecimento da previdência social como uma conquista que os trabalhadores e as trabalhadoras daquele período histórico delegaram ao operariado futuro.

2.1.1.1 O protagonismo do movimento operário sindical na luta pela superação do modelo liberal de Estado

Como visto, de forma bastante uníssona, a os autores que se dedicam à temática previdenciária apontam como características essenciais do modelo de previdência instituído na década de 1920 a grande abrangência (que já incluía a concessão de benefícios pecuniários e a prestação de serviços) e a prodigalidade na distribuição/concessão dos benefícios/serviços (facilitação das condições/requisitos necessários ao recebimento e elevado gasto individual por segurado, por aposentado e por pensionista). Conforme afirmam Sônia Maria Fleury Teixeira e Jaime de Araújo Oliveira (1985, p. 35), é de se supor que um modelo abrangente e pródigo de Previdência Social deveria derivar "de um contexto em que a questão da legitimidade, do consenso, etc. se colocassem de maneira marcante".

Nesse sentido, destaca-se que a postura dos governantes brasileiros durante o período identificado como Primeira República (1889 a 1930) caracterizou-se por um apego excessivo, quase sacrílego, aos princípios do liberalismo econômico no tocante à questão afeta a não interferência no âmbito da regulação do *mercado de força de*

trabalho[85]. O Estado brasileiro se recusava a legislar sobre as condições de trabalho e os limites da exploração da mão de obra sob o argumento de que, se o fizesse, estaria interferindo na "liberdade" e na "autonomia" da empresa privada. Prevalecia o falso paradoxo de que a existência e garantia dos direitos civis somente pode se dar em contextos em que o Estado se abstenha de legislar acerca dos direitos sociais. Diante desse quadro, na Primeira República ou República Velha (1889 a 1930), "[o] operário médio levava uma vida extremamente precária que piorava com o passar dos anos e podia tornar-se desastrosa, se ele tivesse a má sorte de ficar doente ou sofrer um acidente de trabalho." (MALLOY, 1986, p. 41).

O agravamento das condições de vida e de trabalho durante esse período histórico, bem como o aprofundamento dos problemas decorrentes desse processo (aumento exponencial da pobreza e da concentração de renda, proliferação de doenças ante as condições insalubres de trabalho e de moradia, altíssimo número de acidentes de trabalho que resultavam em incapacidades ou morte prematura de trabalhadores, etc.) acabaram sendo resumidos no conceito de "questão social", o qual passou a ganhar ainda maior relevância a partir do colapso financeiro e social ocasionado pela Primeira Guerra Mundial e do temor generalizado instaurado no mundo capitalista em função da bem-sucedida Revolução Bolchevique ocorrida na Rússia. A confluência destes e de outros fatores internos e externos criou o cenário para a emergência da atuação do movimento operário sindical que, nas primeiras décadas do século XX, viria a se tornar o grande protagonista da luta pelos direitos trabalhistas e previdenciários, buscando superar a inércia estatal no tocante à promulgação de legislações sociais.

Entretanto, a despeito do Brasil já estar organizado politicamente sobre os desígnios do sistema republicano, não é demasiado ressaltar que se tratava, em verdade, de uma república oligárquica com forte viés autoritário. Por conseguinte, não causa espanto que o movimento operário sindical tenha encontrado forte, e não rara violenta, resistência a sua

[85] Cumpre observar que o liberalismo em terras tupiniquins assumiu conotações diferenciadas, constituindo o que se denominou ironicamente de *liberalismo à brasileira*. Isto porque os princípios de não-intervenção econômica afetos a essa doutrina eram sistematicamente invocados para justificar a ausência de legislações trabalhistas e previdenciárias, argumentando-se que não competia ao Estado intervir nas relações de trabalho, que deveriam pautar-se pela autonomia contratual. Por outro lado, quando se tratava de intervir no *mercado* propriamente dito, ou seja, nas leis da oferta e da procura que condicionavam os preços das mercadorias brasileiras (e, portanto, os lucros de nossas oligarquias), os princípios do liberalismo eram postos de lado e exigia-se uma atuação contundente por parte do Estado, chegando-se a extremos tais como a compra e queima de estoques de café pelo governo brasileiro, durante a crise dos anos 30, na tentativa de fazer subir o preço do produto no mercado externo. Vislumbra-se assim, que o *liberalismo* no Brasil era algo "para inglês ver", sendo invocado tão somente para fundamentar as atitudes e posturas condizentes com os interesses das classes dominantes.

participação político-jurídica. Como já ressaltado, nos primórdio da Primeira República, a "questão social" era tratada pelo Estado brasileiro como uma "questão de polícia e não de política" e, por isso, a repressão ao movimento operário e às suas lideranças foi estratégia empregada com afinco, estando amplamente documentada e havendo, inclusive, provas do processo de internacionalização da estratégia repressora, o que foi possível devido à cooperação entre os países no compartilhamento de informações. Neste período, muito foi feito no sentido de "[...] proibir demonstrações operárias, despedir líderes, deportar ou encarcerar 'trabalhadores indesejáveis', invadir sindicatos, destruir a imprensa operária [...]." (COSTA, 1982, p. 219, nota n. 46).

A par da política estatal de criminalização do movimento operário, o controle autoritário também era exercido por meio da manipulação ideológica, uma vez que os interesses do recém surgido *parque industrial nacional*, ou seja, da nova classe de industriários que começava a se consolidar no Brasil, eram apresentados como sendo os "interesses da Nação"[86] – isto, claro, desde que em conformidade com os interesses das classes proprietária rurais, que continuavam a deter o poder político de fato, celebrando-se, a partir de então, um pacto conservador entre ambas as elites visando a manutenção de seus privilégios e a continuidade de seus domínios.

Todavia, em que pese o cenário de absoluta repressão, física e ideológica, o nascente operariado brasileiro, especialmente a partir da década de 1910, começou a dar sinais explícitos de que não mais devotava fé aos mitos retóricos que sustentavam a liberdade de mercado como única forma de "progresso econômico da Nação"[87]. Diante disso, intensificaram-se os embates entre trabalhadores e empresariado urbano[88], o que obrigou que

---

[86] "O controle estendia-se também à manipulação ideológica. Os interesses dos industriais eram sempre apresentados como interesse nação. Os que criavam tropeços à realização daqueles interesses "promovendo lutas de classe" ou "tentando criar leis perturbadoras do trabalho", cometiam crime de lesa-pátria. Além de manipularem as idéias nacionalistas em seu benefício, os empresários não hexitaram em caracterizar a fábrica como uma grande família e o patrão como pai benevolente. [...]. Apesar de sua insistência na importância do respeito às leis, os empresários não pareciam se sentir obrigados a respeitá-las. Tanto é assim que as leis passadas pelo governo, com o objetivo de diminuir o conflito entre Capital e Trabalho, longe de receberem o seu apoio foram frequentemente objeto de oposição e crítica e raramente foram obedecidas." (COSTA, 1982, p. 221-222).

[87] "A autonomia do binômio 'Estado x sociedade civil', consagrado do ideário contratual liberal, sofre uma espécie de "choque de realidade", impondo-se a intervenção estatal no sentido de regular os "mercados" em decorrência das novas e complexas relações econômicas, as quais demonstravam que a acumulação de capital tende a favorecer a própria acumulação de capital, e não o desenvolvimento das nações e as tão almejadas promessas da modernidade de liberdade, igualdade e fraternidade." (UGATTI, 2009, p. 61).

[88] "As condições de exploração no campo não eram objeto de debate semelhante, nem à época nem por muito tempo depois. E um dos fatores fundamentais para tanto era a não existência, no setor agrário, de uma mobilização política das classes trabalhadoras nem de longe proporcional à que se desenrolava nas cidades." (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 36). Algumas das causas que podem explicar a diferença entre o contexto urbano e rural da época são o isolamento geográfico e a consequente dificuldade de comunicação e de articulação, além da permanência mais arraigada da cultura escravagista.

a falácia da auto-regulação cedesse espaço à perspectiva da necessidade de negociação entre classes. Tal conjuntura também compeliu o Estado brasileiro a reconhecer a existência do conflito social o que, por sua vez, acarretou o reconhecimento do seu dever (necessidade) de intervir na relação capital-trabalho.

Juliana Presotto Pereira Netto (2002, p. 55) salienta que, nesse contexto, o governo de Arthur Bernardes representou uma trégua, no sentido de tentar modificar a tradicional política de repressão sistemática ao movimento operário sindical em prol de um ensaio de colaboração classista. "Buscava-se uma integração então recomendada pela OIT[89], no sentido de, gradualmente, se implementar uma legislação social capaz de dirimir os mais graves conflitos trabalhistas". Em consonância com essa nova proposta de atuação, durante o mandato de Artur Bernardes foram discutidas e encaminhadas propostas legislativas referentes à regulamentação do direito de férias e da indenização por acidente de trabalho, além da organização de caixas de aposentadoria e pensões, sendo que esta última acabaria por originar, em 1923, a Lei Elóy Chaves, primeira norma a instituir um sistema de previdência social obrigatório no Brasil.

Permeando e contribuindo para esse processo de mudança, destaca-se o início do processo de industrialização no Brasil, que se deu a partir dos dividendos obtidos do *boom* da economia cafeeira. O ciclo econômico do café ocasionou o deslocamento do polo dinâmico da economia para a região centro-sul do país, trazendo com ele as exigências de expansão e de melhoria de infraestrutura e de transporte (estradas e portos) para escoamento da produção. Com a crise e a consequente desvalorização do produto no mercado internacional, alguns dos excedentes originados nos anos anteriores passaram a ser investidos em empreendimentos industriais, que já gozavam de pronto de toda a infraestrutura construída. A concentração das fábricas em locais que já dispunham dessa infraestrutura criou alguns "polos industriais" e a procura por trabalho nestes lugares delimitou e contribui para o processo de urbanização (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 40). Outra herança da economia cafeeira para o nascente parque industrial foram os trabalhadores imigrantes. Vindos especialmente do sul da Europa

[89] "Surgia assim, como um outro elemento em jogo no complexo causal dos acontecimentos dos anos 20, a pressão dos países capitalistas centrais sobre os periféricos no sentido de que todos, em bloco, enfrentassem mais ativamente a problemática social e trabalhista nos marcos do capitalismo. Ou seja, rompendo com a postura liberal frente a essas questões, onde, como era o caso do Brasil, ela ainda imperava. É claro que o determinante básico desta orientação era a emergência, no plano internacional, de uma experiência socialista concreta, à qual era necessário responder no plano ideológico e no plano das realizações 'sociais'." (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 49).
Nesse sentido, James Malloy (1986, p. 46) acrescenta que "[s]e a Revolução Russa constituiu uma solução violenta para a questão social, Versalhes e a OIT projetaram uma abordagem reformuladora na qual a questão social era vista, em parte, como problema técnico-administrativo suscetível a um planejamento social criterioso por parte do governo."

para trabalhar nos cafezais após a abolição da escravatura e também atraídos por programas governamentais que visavam povoar os rincões do Brasil, com objetivo de manter a soberania sobre os territórios, ante a crise do café e a ausência de subsídios governamentais para fixá-los nas terras que lhes foram concedidas, acabaram deslocando-se para as cidades em busca de trabalho, engrossando as fileiras do nascente e contestatório proletariado fabril[90].

Assim, muito embora a reposta inicial dada pelo Estado brasileiro tenha sido a de absoluta repressão às ações populares, as elites (em especial, a oligarquia agrária) e o governo aperceberam-se que a mera truculência seria perigosamente insuficiente para a solução das demandas postas pelo operariado. A "questão social" passa a ser encarada sob nova perspectiva, fundada na ciência de que a manutenção do Estado dependia do alargamento das bases de consenso. A bancarrota da teoria contratualista (o Estado enquanto representação paritária dos interesses gerais da sociedade), exposta por meio do fracasso social das proposições do capitalismo de concepção individualista, fez emergir a necessidade de criar mecanismos que produzissem um grau mínimo de aceitação das relações sociais vigentes e, consequentemente, do próprio Estado que as legitimava. Desta forma, em 1919, a tendência de ruptura com o liberalismo começa a se concretizar mais efetivamente, por meio da aprovação da lei sobre indenizações por acidente de trabalho (Lei n. 3.734, de 15 de janeiro, considerada como marco histórico da legislação trabalhista), seguida pela promulgação da Lei Eloy Chaves, em 1923, e pela emblemática reforma constitucional de 1926, que alterou a redação do artigo 34, o qual tratava das competências privativas do Congresso Nacional – e, portanto, constituía fundamento legal da recusa estatal em intervir na sistemática social e trabalhista - passando a dispor que competia ao Congresso "28. Legislar sobre trabalho" e "Legislar sobre licenças aposentadorias e reformas, não as podendo conceder sem alterar leis especiais" (ROCHA, 2004, p. 53).

---

[90] Em geral, o movimento operário sindical deste período é descrito como tendo sido liderado pelos trabalhadores imigrantes anarco-sindicalistas que, fugindo de perseguições políticas na Europa, buscaram refúgio no Brasil, trazendo consigo sua experiência política. Todavia, com apoio nos estudos de Emília Viotti da Costa, destaca-se a heterogeneidade na composição deste movimento que contou com a presença de brasileiros - muitos do quais negros, mulatos, mulheres e rurais - em sua organização, inclusive em muitos postos de liderança. Para a autora, a identificação dos líderes do movimento operário com os trabalhadores anarco-sindicalistas europeus deve-se muito mais ao viés de análise dominante nos estudos historiográficos do que a efetiva ausência de participação de outros e distintos grupos de trabalhadores nesse processo.
"[...] surge uma imagem do movimento operário na Primeira República um tanto diversa [...]. onde os imigrantes eram a única presença vemos agora brasileiros, muitos dos quais negros e mulatos. As mulheres também foram acrescentadas ao quadro, do qual estiveram ausentes tanto tempo. O apático trabalhador rural do esboço original foi substituído por um mais dinâmico e experiente, o qual antes de migrar par a cidade esteve envolvido em greves nas plantações de café do sul do país ou nos engenhos de cana do nordeste. Está portanto pronto para desempenhar um papel mais atuante no movimento operário. Os anarquistas, por sua vez, não figuram mais como um grupo monolítico. Há entre eles várias facções distintas. Os comunistas, os sindicalistas, os católicos e os socialistas aparecem ao seu lado. No quadro, a liderança não ocupa mais o centro. Ai estão os trabalhadores." (COSTA, 1982, p. 231-232).

Constata-se, pois, que o surgimento da Previdência Social no Brasil não pode ser analisado de forma apartada/descontextualizada das lutas operárias que eclodiram nas duas primeiras décadas do século XX, destacando-se a atuação do movimento operário sindical urbano, compreendido em sua inteireza e complexidade, que, especialmente por meio da mobilização grevista (greve geral de 1917, no Rio de Janeiro e em São Paulo, e de 1919, em São Paulo), pressionou as elites e os governantes a buscarem a ampliação das bases do consenso. Nesse período inicial, portanto, a política social previdenciária efetivamente enquadra-se na estratégia de *cálculo do dissenso tolerável* que, segundo Wanderley Guilherme dos Santos (1979, p. 125), consubstancia-se na tentativa do Estado de obter a aquiescência política do nascente operariado industrial em troca do reconhecimento de algumas de suas reivindicações por meio da promulgação de legislações de caráter social[91]. O alargamento ou o estreitamento dessa perspectiva inicial limitada continuaria (continua) a depender do embate entre os distintos interesses e da capacidade de articulação e de pressão de cada grupo ou classe social inserido no plano político de disputa. Mais uma vez, convém ressaltar: a previdência social em sua origem e em seu desenvolvimento não é um "dado", mas um "construído" histórico resultante da relação tensional entre distintos projetos político-sociais.

2.1.2 O "autoritarismo orgânico" do governo Vargas: os institutos de aposentadoria e pensões e a primeira unificação parcial e conservadora

A partir de 1933, tem início uma nova fase da previdência social no Brasil, a fase da Organização por Categoria Profissional, cuja unidade básica organizativa foi os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), criados no interregno entre 1933 e 1938, sendo o primeiro deles o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (Decreto n. 22.872, de 29/06/1933). Nesta fase, todos os trabalhadores de uma mesma categoria profissional passaram a estar vinculados a um mesmo instituto de previdência, que reuniu as diversas Caixas então existentes.

---

[91] "Impedidos de ignorar a existência de problemas sociais, os governantes são compelidos a administrá-los. Conforme as conclusões do capítulo precedente, as imposições da dinâmica dos conflitos, por um lado, e as necessidades de garantir a reprodução ampliada (acumulação) da riqueza social, por outro, induzem os governos a exercitar permanentemente o que se poderia chamar de "cálculo do dissenso", ou 1984^{-1}, isto é, a taxa de injustiça, em favor da acumulação, que será socialmente tolerada, ou, conversamente, a magnitude dos recursos que se podem subtrair da acumulação, em favor da equidade, sem prejuízo catastrófico para o processo ampliado de reprodução." (SANTOS, W. G., 1979, p. 125).

Amélia Cohn (1995, p. 54) destaca que a expansão da cobertura previdenciária no Brasil pautou-se por duas regras básicas: a adoção do critério de inserção no mercado formal de trabalho como mecanismo básico de definição do alcance dos direitos sociais (direitos sociais eram direitos *dos trabalhadores formais*); e a importância econômica das categorias profissionais – bem como a sua capacidade de mobilização e reivindicação – como critério definidor da ordem cronológica obedecida para que fossem albergadas antes ou depois no sistema previdenciário em construção. Tal assertiva se coaduna com a observação de James Malloy (1986, p. 75), que reforça o caráter cronológico na construção do sistema e destaca que sua expansão principiou-se pelos trabalhadores vinculados aos setores mais relevantes da infraestrutura econômica: em maio de 1933, o Instituto dos Marítimos (IAPM), um ano depois, o Instituto dos Comerciários (IAPC), em julho de 1934, o Instituto dos Bancários (IAPB) e, somente em agosto de 1937, o Instituto dos Trabalhadores da Indústria (IAPI), que era considerada uma categoria "amorfa" de trabalhadores, vindo a ser efetivamente implantado apenas em 1938. Em agosto de 1938, todas as CAPs dos trabalhadores de transporte e carga foram integradas num único instituto, o IAPTEC[92]. Também nesse ano é criado o IPASE (Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos do Estado). Assim, com Daniel Machado da Rocha (2004, p. 56), pode-se afirmar que "[a] previdência social será edificada, nesse momento, como um instrumento de incorporação social controlada."

Nesse sentido, ganha relevo a polêmica em torno da adoção da data de criação do primeiro IAP como marco fundador do sistema previdenciário brasileiro. A tese se sustenta a partir da consideração de que, somente a partir da década de 30, a previdência brasileira pode ser caracterizada como "social", pois foi com a Constituição de 1934 que o Estado passou a participar do custeio e da administração do sistema (previsão da tríplice, obrigatória e igualitária contribuição – empregador, empregado e Estado – no artigo 121, § 1º, alínea h). Em que pese a validade do argumento, acredita-se que a opção pelo marco temporal simbólico de 1933, em verdade, tem conotações mais políticas que teóricas. Isto porque é notório que a mitologia estadonovista cuidou de difundir amplamente a ideia de que só com Vargas a previdência social teria tido um início efetivo no Brasil, desqualificando o sistema de Caixas da década de 20 (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 20).

[92] "A seqüência refletiu também um quadro realístico de distribuição de poder entre trabalhadores da seguinte ordem econômica: as mais bem organizadas e estrategicamente mais bem focalizadas, foram as categorias cobertas primeiro, vindo as outras categorias depois, mais ou menos na ordem do seu significado econômico e, portanto, político." (MALLOY, 1986. p. 75).

Contrariando faticamente essa hipótese, ressalta-se que, ao final de 1923, já haviam sido criadas 24 Caixas de Aposentadoria e Pensão, que abrangiam cerca de 22.991 segurados, tendo as mesmas alcançado arrecadação de 13.600:000$000 (treze mil e seiscentos contos de réis), o que propiciou o gasto de mil e seiscentos contos de réis (1.600:000$000) com assistência médica e aposentadorias para seus beneficiários (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 20). Tais dados comprovam que, diferentemente das medias legislativas anteriores, o sistema de CAPs foi efetivamente implementado, tendo surtido efeitos práticos nas vidas dos trabalhadores e trabalhadoras por ele albergados. Portanto, ao que parece, a opção pela data de criação do IAPM como marco fundador do sistema previdenciário nacional constituiu parte da estratégia de apropriação das conquistas operárias pelo governo getulista, o que se consubstanciou em importante técnica de propaganda política para a manipulação da opinião pública, reafirmando a tese paternalista acerca da origem da previdência, transformando conquistas sociais em "presentes", "benesses" providas pelo "pai dos pobres"[93].

Ainda quanto à questão, James Malloy (1986, p. 65) salienta que a postura estatal frente às questões trabalhistas e previdenciárias durante todo o governo de Vargas pautou-se pela estratégia de "apropriação de espaço de demanda", constituindo o que o autor conceitua como "autoritarismo orgânico", isto é, ao governo competia decidir quais demandas do operariado deveriam ser atendidas, e também quando e de que forma esse atendimento se daria. Essa apropriação deu-se, especialmente, por meio da promulgação de diversas legislações reguladoras da relação capital-trabalho – sempre na perspectiva de "oferta" do Estado à classe trabalhadora – e através do controle exercido sobre os órgãos representativos da massa operária, cooptados pelo Estado por meio da formalização de uma estrutura legal a qual suas organizações deveriam observar, sob pena de não reconhecimento da legitimidade de atuação. As três subestruturas fundamentais atingidas pela estratégia da "apropriação da demanda" foram os sindicatos, os recém-criados tribunais trabalhistas e o sistema previdenciário em si.

É no âmbito dessa estratégia, portanto, que se insere o plano de unificação das CAPs nos IAPs, o que se denominou de "primeira unificação parcial conservadora". Isto porque, de fato, entre 1930 e 1938, "[...] o regime Vargas construiu um sistema de previdência

[93] "[...] o getulismo demonstrou enorme competência ao captar algumas das principais reivindicações dos trabalhadores urbanos, reelaborá-las e devolvê-las como se fossem uma dádiva do Estado. Getúlio as apresentava como um presente para as massas, como um pai que se antecipa e doa para seu povo algumas de suas principais reivindicações. [...] Contra o mito do pai dos pobres, é necessário enfatizar que, desde a segunda metade do século XIX e especialmente as primeiras décadas do século XX, o movimento operário, em seus embates cotidianos, exigia a criação de uma legislação social que garantisse os direitos do trabalho, como se pode constatar no heróico exemplo da greve geral de 1917." (ANTUNES, 2006, p. 506).

que trouxe proteção social básica para todos os setores organizados da classe média urbana – cerca de dois milhões de pessoas [...]" (MALLOY, 1986, p. 69), entretanto, a unificação e a expansão do sistema estiveram condicionados pelos requisitos já apontados por Amelia Cohn, o que excluiu de seu âmbito de proteção todos os trabalhadores rurais, os autônomos e os profissionais liberais, bem como toda a massa que trabalhava na economia informal, ou seja, sem registro na CTPS, que desde sempre foi constituída por parcela muito significativa dos trabalhadores brasileiros. Ademais, a estratégia de unificação também visou o aumento do controle e da interferência estatal no âmbito dos institutos previdenciários, em detrimento da autogestão dos empregadores e trabalhadores.

O aumento do controle por parte do Estado, via processo de unificação, esteve correlacionado ao discurso tecnicista apregoador da orientação contencionista dos gastos. Assim, a partir da década de 30, assiste-se ao esforço de separação entre as medidas de caráter previdenciário e as medidas de cunho assistencial, passando-se a defender a tese de que competia aos IAPs tão somente conceder benefícios previdenciários, delegando à assistência pública ou à privada, a prestação dos serviços médicos e a concessão dos auxílios assistenciais que, antes, figuravam nos planos das Caixas de Aposentadoria e Pensões - a Constituição de 1934 foi a primeira a prever o amparo social como obrigação do Estado. Ou seja, nos anos 1930, ganha fôlego o discurso que identifica previdência com seguro social, estreitando-se a relação entre benefício e contribuição prévia. Em virtude dessa nova orientação, constata-se, nesse período, a diminuição crescente nos gastos com assistência médica, apesar do aumento da massa de contribuintes, sendo que a legislação fundadora do IAPI (1937) já não traz a assistência médica como uma de suas obrigações. A partir de então, os técnicos da previdência mostrar-se-iam mais preocupados com as reservas financeiras do que com a garantia de consolidação de um sistema previdenciário amplo em benefícios e serviços[94].

Por óbvio que, em observância à estratégia de "apropriação dos espaços de demandas", além das medidas contencionistas serem tomadas em paralelo à aprovação das legislações que expandiam o processo de unificação conservadora - ampliando a cobertura previdenciária para toda uma categoria - elas também eram fundamentadas pelo discurso da *racionalidade técnica*, sendo apontadas como *medidas necessárias*, de *modernização do sistema e de sua administração* (é bom que se saliente que qualquer semelhança com os atuais

[94] "Se nada nos permite supor, por outro lado, que a população incorporada à Previdência naqueles anos era menos carente de assistência do que a anterior, fortalece-se, para nós, a convicção de que, já neste primeiro aspecto, houve uma transformação significativa do nosso modelo de Previdência Social, no sentindo de torná-lo menos 'pródigo', menos 'benevolente', mais restritivo, mais preocupado com a acumulação de reservas financeiras do que com a ampla prestação de serviços." (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 61).

e já referidos argumentos das propostas contra-reformistas *não* é mera coincidência). Tudo isso facilitado, a partir de 1937, pelo fechamento dos canais democráticos de acesso e de participação popular nas decisões estatais ante a instauração do Estado Novo (1937-1945) que, como é característico dos regimes autoritários, tem o condão de transformar toda e qualquer questão de natureza política em algo meramente 'técnico', objetivo e indiscutível.[95]

Todavia, para além das questões de natureza política que fundamentaram o interesse do Estado no controle dos órgãos do sistema previdenciário, há uma importante questão econômica, cuja compreensão está atrelada ao modelo de previdência defendido pelos técnicos do governo, ou seja, o regime de capitalização. É importante salientar que quando o sistema previdenciário de um dado país se organiza com base no regime de capitalização, suas finalidades se aproximam do seguro privado, não abarcando a finalidade de redistribuição de renda. Isto porque, o regime de capitalização, ainda que estruturado sobre a obrigatoriedade da tríplice contribuição, não se organiza com base na solidariedade entre gerações: as contribuições vertidas no presente constituem os recursos que financiarão os benefícios dos atuais contribuintes no futuro. Sendo assim, para assegurar a suficiência dos valores e não incorrer em dificuldades financeiras, recomenda-se que a diferença entre as receitas (contribuições vertidas) e as despesas (valores pagos em benefícios aos segurados + gatos com a administração do sistema) seja *investida lucrativamente*, garantindo-se um retorno financeiro à instituição de previdência. Neste momento, é possível constatar o porquê do interesse econômico do Governo Vargas no controle dos IAPS: com o aumento da cobertura previdenciária, o número de contribuintes do sistema cresceu significativamente, fazendo aumentar, por conseguinte, o *superávit* disponível para investimento, uma vez que, como o sistema havia acabado de ser criado, as suas despesas eram proporcionalmente pequenas em comparação ao montante das receitas. Foram, portanto, os *superávits* previdenciários dos recém criados IAPs os financiadores do projeto estadonovista de industrialização do Estado

[95] "Os problemas da forma, amplitude, e valor das prestações e dos benefícios e serviços nos sistemas de Previdência Social são questões de natureza essencialmente política, ao contrário do que ocorre no seguro privado comercial. Em outras palavras: *quem* vai pagar (empregados, empregadores, consumidores, "Estado") e *quanto* pela Previdência; quanto se vai gastar no total e com cada benefício e serviço; que amplitude terão os planos; etc., são questões cuja decisão depende essencialmente do poder de barganha de cada um dos elementos envolvidos no jogo. [...] Mas o movimento de explicitação, organização, e defesa das teses contencionistas, realizado por dirigentes e técnicos previdenciários a partir de 1940, pretendia fazer crer o contrário. Ou seja: a Previdência não cobra menos dos trabalhadores, nem gatas mais com eles, simplesmente porque não pode. E isso é um 'dado', técnico, atuarialmente definível. Quem não o compreende e aceita é 'ignorante das leis atuariais' ou 'mal-intencionado'." (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 110-111, destaques dos autores).

brasileiro, já que, como visto, suas administrações (e, portanto, a decisão sobre os investimentos) estava a cargo do Governo getulista.[96]

> À época da construção do Estado nacional no país, com seu papel ativo na indução do processo de industrialização brasileiro, emerge como uma de suas principais tarefas a regulação entre capital e trabalho, ditada, no caso da previdência social, pela garantia de uma poupança interna, sob seu controle, que permitisse investimentos em setores básicos da economia. Como resultado, instituiu-se um sistema previdenciário fracionado em institutos, altamente diferenciado quanto à prestação de benefícios aos segurados e, portanto, acentuadamente seletivo. (COHN, 1995, p. 55).

Assim, mesmo tendo surgido há tão pouco tempo, já na década seguinte à sua criação, o sistema previdenciário brasileiro apresentava uma série de distorções que viriam a acompanhá-lo durante todo o seu desenvolvimento tendo, inclusive, desdobramentos atuais. A despolitização da questão previdenciária por meio do recurso ao discurso *tecnicista*; a prevalência de finalidades econômico-financeiras no planejamento e na organização do sistema, em detrimento de suas finalidades sociais e redistributivas; a sistemática cooptação de seus recursos para fins diversos da proteção social e o constante descumprimento, por parte do Estado, de seu dever participação no custeio são algumas das questões que têm início a partir da aplicação da estratégia varguista à previdência social e que, ainda hoje, permanecem como problemas não solucionados a afetar a capacidade protetiva e o grau de abrangência da política pública previdenciária.

Ademais, como ressalta Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna (2000, p. 141), a sistemática organizacional dos IAPs também surtiu efeitos perversos sobre o movimento operário sindical, já minado em suas bases pela política governamental de cooptação de lideranças (os famosos sindicatos/sindicalistas *pelegos*). A proliferação de institutos e as diferenças nos valores dos benefícios por eles pagos acabaram por instalar "[...] a competição entre as categorias profissionais com vistas à conquista de privilégios; competição estimulada pelo Estado que efetivamente distribuía benefícios diferenciados, estratificando, sob seu controle a clientela previdenciária." Ainda segundo a autora, o resultado dessa estratégia foi duplo: de um lado, a existência de "um confuso conjunto de normas operando padrões desiguais de proteção"; do outro, uma clientela hierarquizada, lutando entre si por

[96] "[...] a previdência, enquanto seguro social, se transformou em instrumento de captação da poupança individual dos trabalhadores assalariados urbanos, destinada a investimentos nas atividades fundamentais de implementação do processo de industrialização. De fato, os recursos da previdência social foram investidos em empresas estatais de siderurgia e hidrelétricas e na construção de edifícios residenciais [...]." (COHN, 1995, p. 54).

"privilégios" corporativistas sujeitos à barganha política e, por conseguinte, incapaz de uma atuação reivindicatória mais consistente com objetivos de alcançar melhores e mais igualitários padrões de proteção (VIANNA, 2000, p. 141).

A estratégia organizacional criada por Vargas perduraria, ao mesmo, até 1960, quando formalmente foram unificados os planos de benefício por meio da promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS - Lei n. 3.807/60), que deu início a uma nova fase organizacional, intitulada Organização por Clientela (PEREIRA NETTO, 2002, p. 58).

2.1.3 A Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), suas contribuições e limites ao processo de uniformização

Ainda em meados da década de 1940, assiste-se ao surgimento de manifestações de cunho reformista relativas à previdência social. Embasadas nos princípios de unificação, universalização e padronização, essas propostas tiveram influência direta das diretrizes do Relatório Beveridge, recém apresentado na Inglaterra (1942), sendo o Decreto-Lei n. 7.526 de 1945, que criou o Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), a materialização primeira dessa nova perspectiva a respeito da proteção social.

O referido decreto foi resultante do trabalho de João Carlos Vital a frente do Ministério do Trabalho, tendo ele se cercado de especialistas de vários campos "[...] os quais realizaram um estudo exaustivo das tendências internacionais mais significativas no campo do seguro social, bem como uma avaliação pormenorizada do sistema brasileiro e das 'necessidades sociais' do país." (MALLOY, 1986, p. 90). No início de 1945, a comissão formada por João Carlos Vital entregou ao então presidente Getúlio Vargas um relatório de 234 volumes que recomendava a unificação de todos os IAPs e das CAPs ainda existentes em um único instituto, o ISSB. Além da unificação do sistema, o relatório também apregoava sua ampliação por meio de programas de assistência médica e social com cobertura total, baseados no princípio da solidariedade, ademais da socialização do seguro de acidentes de trabalho, retirando-o das mãos das seguradoras privadas. Por todas essas características, o Decreto-Lei que determina a criação do ISSB é reconhecido como "[...] a primeira medida concreta para uniformização legislativa e unificação administrativa da Previdência Social brasileira." (RUSSOMANO, 1983, p. 37).

Por óbvio que propostas tão avançadas no campo da proteção social encontrariam forte resistência para serem postas em prática. No caso, os principais grupos de interesses que se colocaram contrários à mudança paradigmática iniciada em 1945 articularam-se fora e,

especialmente, dentro do próprio sistema previdenciário. No âmbito externo, destaca-se a assídua e eficaz resistência das seguradoras privadas, que até então detinham o monopólio na oferta do seguro de acidentes de trabalho – um filão de mercado lucrativo e em franca expansão em virtude do processo de industrialização - e, portanto, opunham-se a qualquer tentativa de socialização destes. No interior do próprio sistema, ressalta-se a resistência de três grupos poderosos: a) as categorias profissionais que desfrutavam de sistemas melhor organizados e mais generosos, as quais temiam que a uniformização fosse feita "por baixo", ou seja, tomando como referência um padrão de proteção inferior ao que estavam em gozo (notadamente, bancários, ferroviários, marítimos e os trabalhadores das docas); b) o corpo numeroso de funcionários administrativos das CAPs e IAPs em funcionamento que temiam por seus cargos, uma vez que a unificação de todos os institutos previdenciários no ISSB limitaria drasticamente o número de servidores (esse era, inclusive, um dos argumentos apontados para justificar a proposta, salientando-se a economia de verbas como consequência direta da racionalização do sistema); e por fim, c) os líderes sindicais e políticos, cuja legitimação estava fortemente centrada no controle que detinham sobre as instituições de previdência (MALLOY, 1986, p. 93-94, OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 157).

Entretanto, devido às mudanças na conjuntura internacional que se seguiram – vitória dos Aliados e impossibilidade de sustentação do Estado Novo e de sua ideologia expressa na Carta Constitucional de 1937 (a *Polaca*) - e a consequente perda gradual e crescente de legitimidade do esquema de "inclusão controlada" montado por Vargas, apesar da promulgação do Decreto-Lei n. 7.526/45, ele não chegou a ser regulamentado e, com a queda de Vargas, a implementação do sistema foi abortada. Perdeu-se, assim, a oportunidade de construir, de fato, um sistema previdenciário abrangente e redistributivo, perda essa que, de acordo com Mozart Victor Russomano (1983, p. 38), talvez tenha representado um atraso de vinte anos na evolução da previdência social no Brasil.

O processo de redemocratização esteve marcado pela promulgação da Constituição de 1946, na qual aparece pela primeira vez a expressão "previdência social" em detrimento de "seguro social", que era a nomenclatura até então utilizada para referir-se ao sistema previdenciário (MARTINEZ, 1992, p. 21). Ademais, o artigo 157, XVI, do texto constitucional passou a prever como contingências sociais a serem cobertas pela previdência, além da velhice, da invalidez e da morte, a maternidade e a doença, ampliando a cobertura obrigatória dos planos de benefícios (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 163). Daniel Machado da Rocha (2004, p. 63) ressalta que essa mudança no tratamento da questão social não é situação peculiar da realidade brasileira, constituindo-se, em verdade, no reflexo de um

movimento mais amplo protagonizado pelas democracias liberais dos países centrais e "[...] destinado a contrapor-se aos projetos fascistas e socialistas de planificação social, demonstrando que a democracia liberal também detinha alternativas para o enfrentamento dos problemas sociais."

Nessa perspectiva, James Malloy (1986, p. 97) informa que entre 1946 e 1947, mais de dezesseis projetos que visavam alterações mínimas ou substanciais no sistema previdenciário foram apresentados nas casas legislativas federais, sendo que a maioria absoluta não surtiu qualquer efeito prático. Assim, ante ao crescimento da adesão às propostas reformistas, mas buscando superar os impasses que obstaculizavam suas efetivações, em 17 de julho de 1947, o deputado federal Aluízio Alves apresenta um novo projeto de reforma global, resgatando as diretrizes de uniformização e de unificação do sistema. Tal projeto enfrentou treze longos anos de debates, cinco reformulações substanciais e centenas de emendas para, finalmente, em 1960[97], dar origem a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), Lei n. 3.807/60.

Juliana Presotto Pereira Netto (2002, p. 58) ressalta que a LOPS representou um grande avanço em matéria de proteção social, uma vez que não só promoveu a uniformização da legislação dos diversos institutos existentes na época, como também determinou que essa padronização fosse feita "por cima", isto é, seguindo os padrões de proteção dos melhores IAPs. Ademais, ela promoveu uma significativa ampliação no quadro de segurados, determinando a obrigatoriedade da filiação dos trabalhadores autônomos, inclusive dos profissionais liberais e de todas as categorias de sócios de empresas. Os trabalhadores rurais e os domésticos também foram citados pela nova legislação, todavia, como para eles a filiação era facultativa, a cobertura desses dois segmentos restou pouco ampliada na prática. Quanto ao rol de benefícios, a autora destaca que já nesta época estavam compreendidos as aposentadorias por invalidez, por velhice, por tempo de serviço e a especial, o auxílio-doença, auxílio-natalidade, pecúlio, pensão por morte, auxílio-funeral e auxílio-reclusão, além da previsão da obrigatoriedade de oferta de assistência médica, alimentar, habitacional, complementar (serviço social) e de readaptação profissional e financeira.

[97] Sobre o momento da aprovação da LOPS, destaca Mozart Victor Russomano que "[h]á que diga – com razão e ironia – que os problemas sociais são prioritários, apenas, nas vésperas das eleições... Foi o que aconteceu, relativamente à Lei Orgânica da Previdência Social. O projeto, até então sepultado nas gavetas parlamentares, ao se aproximar o pleito presidencial de 3 de outubro de 1960, foi exumado às pressas e, ante ao clamor público, cada vez mais forte e reivindicador, foi definido, pelos políticos, como poderoso instrumento para a reaproximação entre o governo da época e os trabalhadores, visivelmente insatisfeitos." (RUSSOMANO, 1983, p. 38-39).

No tocante ao custeio, a LOPS trouxe a regulamentação legal de uma situação fática que já vinha se arrastando há algum tempo. A questão diz respeito ao reconhecimento da mera formalidade da teoria da "contribuição tripartite" (paritária, dos empregados, dos empregadores e da União), uma vez que desde a sua instituição, em 1934, a União vinha sistematicamente descumprindo suas obrigações e acumulando uma dívida nada desprezível com os institutos de previdência. Nesse sentido, a LOPS rompeu com o "mito" da contribuição tripartite e, ao tratar das fontes de receita (art. 69), apesar de ter preservado a forma de cálculo da contribuição devida por empregados e por empregadores - porcentagem de 8% incidente sobre o salário para o empregado, e o resultado da soma dos valores vertidos por seus empregados para o empregador -, no tocante à contribuição da União, passou a prever que o valor devido seria composto pela quantia necessária para cobrir os gastos com pessoal (funcionários) e com as demais despesas da administração geral da previdência, além daquela necessária para a cobertura de eventual déficit financeiro verificado. "A contribuição da União deixa, portanto, a partir daí [...] de equiparar-se a dos dois outros aportes maiores de recursos. Passando a ser definida a partir dos gastos com administração e pessoal" (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 171), o que, neste período, representava uma diminuição substancial da parcela devida pelo Estado, uma vez que, conforme ressaltam Sônia Maria Fleury Teixeira e Jaime de Araújo Oliveira, os gastos com pessoal e administração no ano anterior ao da mudança legislativa corresponderam a apenas 14% do orçamento da previdência. Ainda quanto à questão, os referidos autores destacam que *verdadeiramente* a LOPS cuidou "[...] de tornar de direito uma situação de fato", ressaltando que os montantes gastos com a administração do sistema previdenciário correspondiam, aproximadamente, ao que a União já vinha efetivamente pagando a título de parcela dos valores que eram devidos por ela à previdência, ou seja, a LOPS representou, de fato, a legalização do que antes era considerado como descumprimento do disposto em lei pela própria União (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 171).

Constata-se, pois, um movimento contraditório quanto ao sistema previdenciário. Ao aumento da cobertura (com a inclusão dos trabalhadores e trabalhadoras autônomos) e à uniformização "por cima" (tomando por base os melhores e mais bem organizados planos de benefícios e serviços dos Institutos de Aposentadoria e Pensões) corresponde uma diminuição na arrecadação, ocasionada, sobretudo, pela desoneração da parcela contributiva da União e pela falta de rigor na fiscalização das contribuições devidas pelos empregadores – desde essa época já se verificavam as práticas condenáveis de sonegação das contribuições sociais devidas aos institutos de previdência e de apropriação/retenção dos valores vertidos pelos

empregados a título de contribuição previdenciária por parte do empresariado nacional. Nesse sentido, Sônia Maria Fleury Teixeira e Jaime de Araújo Oliveira resumem a estratégia socioeconômica adotada no período desenvolvimentista da história brasileira: "[...] concessões podem ser feitas no âmbito dos benefícios e serviços; é até importante que o sejam do ponto de vista político, mas desde que financiadas basicamente com os recursos dos próprios segurados." (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 189). Saí de cena, portanto, a falácia do Estado como "co-partícipe" em igualdade de condições para a manutenção do sistema previdenciário – montada e propalada na era Vargas -, em especial, porque, naquele momento, corria-se o sério risco de que ela fosse, de fato, levada a sério, notadamente em virtude da conjuntura *welfariana* que ainda se mantinha de pé nos países capitalistas centrais.

A retirada do papel do Estado de agente financiador direto do sistema público previdenciário e a sua alocação como mero mantenedor das funções básicas necessárias ao funcionamento do mesmo deu-se a partir do argumento de que todos os esforços estatais deveriam se concentrar no "projeto desenvolvimentista", o qual seria o grande responsável por acabar com a pobreza do país a partir da elevação do mesmo à condição de potência industrializada. É possível identificar nesse discurso um contraponto tergiversado ao espírito "beveridgiano" ainda influente no período. Ao identificar as políticas sociais como mecanismos paliativos e demagógicos e apontar o "desenvolvimento" do país como única forma de solucionar os problemas afetos à questão social, o ideal desenvolvimentista - tão bem representado pelo governo de Juscelino Kubitschek – termina por constituir-se numa espécie de antecipação da "teoria do bolo" (teoria econômica da modernização ou etapismo), a qual viria a ser definitivamente consagrada, como justificativa das posturas e opções políticas feitas pelo Estado, a partir do golpe militar de 1964.

Assim, em virtude desse movimento de contrários, "[p]or volta de 1963, a insolvência financeira da previdência social já era um problema político de grande importância, e os documentos oficiais, depois de 1964, mostram números que provam a insolvência de alguns IAPs, enquanto outros estariam quase na mesma situação." (MALLOY, 1986, p. 127). Por óbvio que essa conjuntura tem múltiplas causas e que outros fatores - tais como a má qualidade dos serviços prestados aos segurados e a pouca eficiência da administração de alguns IAPs, a política de "pistolão" (clientelismo) no

preenchimento dos cargos administrativos[98], a opção por investimentos de taxa fixa em um sistema econômico assolado pela inflação e a concessão irregular e fraudulenta de benefícios e auxílios - também contribuíram para o agravamento dos problemas financeiros do sistema vigente. O fato é que, às medidas sociais promulgadas no final do período (1945-1960), não correspondeu a criação de bases econômico-financeiras que viessem a garantir suas efetivações. Ampliou-se a cobertura previdenciária – incluindo formalmente, a partir de 1963, até os trabalhadores rurais, por meio do Estatuto do Trabalhador Rural (Lei n. 4.214/63) promulgado por João Goulart – e procedeu-se à *uniformização* legislativa da previdência social, todavia, esta continuou a se estruturar em distintos e independentes institutos, além de não terem sido previstas as adequadas receitas necessárias à concretude do plano de benefícios ampliado e uniformizado. Considerando todas essas nuances, em grande medida, pode-se afirmar que tinha início (ou continuidade?) o drama (trama) da crise financeiro-orçamentária do sistema previdenciário nacional.

A opção por um projeto desenvolvimentista voltado para o capital externo limitou ainda mais as possibilidades do Estado de barganhar concessões legislativas sociais por apoio político, evidenciando-se, assim, os sinais de esgotamento do modelo populista de gestão dos problemas sociais. A tensão existente entre trabalhadores e Estado foi acirrada a partir do momento em que o operariado passa a compreender que a aprovação da legislação unificadora e expansiva da previdência social era batalha ganha, dar-lhe eficácia geral e *real*, porém, era um compromisso que o Estado não tinha condições de assumir. "Isto é, os compromissos políticos necessários para a sustentação do governo não podiam ser implementados em face do modelo de acumulação capitalista adotado." (ROCHA, 2004, p. 66). O agravamento dessas tensões sociais, a súbita renúncia de Jânio Quadros e o temor da ocorrência de qualquer alteração que viesse a subverter o modelo de dominação patrimonial (o medo da "ameaça comunista") acabaram unindo a distintas elites brasileiras que, com apoio significativo dos setores da classe média, endossaram o coro que sustentou o golpe militar ocorrido em 1964. A partir de então, "[n]a área específica da política social, os setores populares foram reduzidos quase que exclusivamente a objetos passivos da ação estatal" (MALLOY, 1986, p. 130),

[98] James Malloy ressalta que o governo de Juscelino Kubitschek marcou a politização definitiva do sistema previdenciário e sua monopolização como base explícita do poder político das forças ligadas ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Na realidade, seu controle sobre o sistema e o uso dele para fins políticos tornaram-se tão vultosos, que a previdência passou a ser considerada um verdadeiro feudo do PTB – importa informar que, durante esse governo, os cargos nos institutos de previdência chegaram ao assombroso número de 80.000, o que dá margem para a visualização do tamanho do poder político que detinham aqueles que os controlavam. Por isso, o sistema previdenciário acabou por tornar-se a síntese da política clientelista que grassava em todo o ordenamento estatal (MALLOY, 1986, p. 104).

fechando-se todos os canais de participação popular em nome da superioridade de uma suposta racionalidade *técnico-administrativa.*

2.1.4 Ditadura militar e previdência social: tecnocracia e unificação conservadora

Com o golpe militar de 1964, o sistema previdenciário deixa de ser apenas parte constitutiva das políticas públicas sociais e passa a estar vinculado ao conceito de "segurança nacional." (ROCHA, 2004, p. 66). Durante todo o período dos "anos de chumbo", a ditadura faria uso da previdência social como mecanismo de atenuação e controle dos conflitos sociais, recuperando e aprofundando a estratégia inaugurada por Vargas de sistematizar o acesso aos direitos sociais de cidadania como forma de compensação à supressão completa dos direitos civis e políticos[99]. Seria, portanto, em virtude dessa "potencialidade pacificadora", que os militares passariam a fazer o ingresso de setores historicamente excluídos no âmbito da cobertura previdenciária. Ao preço da crescente eliminação da influência dos trabalhadores nos institutos de aposentadoria e pensões, a centralização autoritária do pós-64 faria a previdência chegar aos "de baixo" (especialmente, aos trabalhadores rurais e domésticos), sendo suprimidos, ao longo de desse processo, os dispositivos de pressão dos setores corporativistas que, ainda que de forma enviesada, canalizavam as demandas trabalhistas e as levavam para o interior do Estado (VIANNA, 2000, p. 142). Também em consonância com essa estratégia, os entes estatais sob direção do governo militar passam a afastar-se cada vez mais das pressões populares por meio da adoção de um discurso institucional que propalava a racionalidade técnica, a eficácia e o saneamento financeiro como diretrizes de atuação do Poder Público, *negando* a política e, com ela, a participação do povo nas decisões do Estado.

Nessa conjuntura, já em 1965, quando ainda estava formalmente em vigor a Constituição de 1946, procedeu-se à edição da Emenda Constitucional n. 11/65, a qual acresceu um parágrafo único ao artigo 157, que passou a prever a obrigatoriedade da precedência de fonte de custeio para a criação, extensão ou majoração de benefício previdenciário (no âmbito da legislação ordinária, a regra já se encontrava expressa no artigo 158 da LOPS, mas em âmbito constitucional, essa foi sua primeira aparição). Tal previsão legal reapareceria nos textos das Constituições de 1967 e 1988, representando, naquele

[99] "Em resumo, podemos afirmar que as conquistas dos trabalhadores em outros momentos políticos já haviam sido incorporadas de tal forma à sua condição de cidadania que era impossível voltar atrás nesse assunto. Pelo contrário a estratégia estatal, apoiada pelas classes empresariais, vê na manutenção e ampliação destes direitos a possibilidade de obtenção da harmonia social em um contexto altamente desfavorável para os trabalhadores, impossibilitados de organização e participação política e sobretudo os principais prejudicados pelo selvagem processo de acumulação em curso." (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 204-205).

momento e agora, a preocupação de se garantir sólidas bases econômicas antes da promoção de qualquer alteração ampliativa nos planos de benefícios, visando-se, portanto, coibir a aprovação de medidas populistas que viessem a comprometer a saúde financeira de todo o sistema.[100]

Em 1966, por meio do Decreto-lei n. 72, os IAPs foram finalmente unificados, ocorrendo a centralização organizativa da previdência social por meio da criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o que foi feito no âmbito do projeto maior que Ana Elisabete Mota denominou de *modernização autoritária*[101]. No primeiro momento, não foi possível suprimir os representantes dos trabalhadores e dos empregadores no âmbito das instâncias deliberativos da nova sistemática previdenciária, porém o referido Decreto-lei já trouxe a previsão de um número majoritário de representantes do governo em todos os órgãos colegiados. Em 1970, com o aprofundamento do discurso *tecnicizante* em relação à previdência, tornou-se viável a supressão completa da representação classística, alegando-se, para tanto, que o sistema previdenciário constituía parte da organização estatal e, assim sendo, sua gestão deveria ficar a cargo de técnicos e especialistas capacitados, longe, por conseguinte, dos interesses corporativos de categorias profissionais e de segurados que se supunham seus "donos". "Daí em diante, a previdência social seria uma seara de "tecnocratas apolíticos" que respondiam "não" às pressões dos grupos de interesse e "sim" às prioridades de orientação e planejamento do regime militar. Pelo menos, em teoria." (MALLOY, 1986, p. 135).

Como ressaltado, ao processo de alijamento dos trabalhadores do jogo político correspondem, de forma paralela, medidas de ampliação da cobertura previdenciária e de inclusão de seguimentos dantes marginalizados. Assim, em 1967, tem-se a integração dos seguros relativos a acidentes de trabalho ao INPS, vencendo-se, enfim, o lobby feito pelas empresas de seguro privado; em 1971, cria-se o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), que passa a destinar fundos específicos para a manutenção do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL), o qual, apesar de ter sido

[100] Quanto à questão, Wladimir Novaes Martinez ressalta que, a despeito das boas intenções dos constituintes, a referida regra foi sistematicamente descumprida ao longo da historia da previdência social brasileira tanto pelo Poder Executivo quanto pelo próprio Legislativo (MARTINEZ, 1992, p. 21).

[101] "Parametrado pelas exigências do processo de acumulação, pela contenção das formas de *rebeldia* política das classes subalternas e pela necessidade de estabelecer uma *ordem consentida*, além de atender exigências do grande capital, o Estado militar-tecnocrático promove algumas mudanças no âmbito das políticas sociais, procurando *funcionalizar* essas demandas de acordo com o seu projeto político, por meio da *expansão seletiva* de alguns serviços sociais. Essa ampliação da cobertura dos programas sociais, em que se incluem as políticas de seguridade social, respondeu, predominantemente, pela estratégia de *modernização autoritária* adotada pelos governos militares." (MOTA, 2011, p. 137, destaques da autora).

criado por João Goulart em 1963, não fora efetivado por falta absoluta de recursos financeiros até então[102]; a Lei n. 5.859/72, por sua vez, estendeu a cobertura previdenciária às empregadas domésticas e, em 1973, a Lei n. 5.890 regulamentou a extensão dos benefícios previdenciários aos trabalhadores autônomos. "Desta forma, extenuando-se os trabalhadores do mercado informal de trabalho, todos os demais trabalhadores urbanos passam a ser coberto pela Previdência Social." (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 205).

É interessante obervar que, diferentemente do que ocorreu durante o período de *uniformização* da legislação previdenciária – em que há a expansão da cobertura ao mesmo tempo em se retraem as fontes de custeio, em virtude da abolição do modelo de "contribuição tripartite" – os governos militares tiveram clara preocupação com a solidez econômica de suas medidas, criando mecanismos compulsórios de captação da poupança do proletariado, tais como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1966, - que foi instituído para compensar a perda do direito à estabilidade no emprego após 10 anos - e, posteriormente, o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), ambos de 1970. Em comum, todas essas medidas adotam a estratégia da "ampliação pelo auto-financiamento", ou seja, são as rendas dos próprios trabalhadores que financiam a expansão da proteção social, havendo pouco ou nenhum aporte de recursos fiscais por parte do Estado, que tão somente apropria-se dos "louros" desse processo, repassando seus custos. Ademais, ressalta-se que esses mecanismos garantiram uma significativa acumulação de recursos o que, na conjuntura de total ausência de participação democrática no seu controle e gestão, permitiu que os mesmos fossem aplicados em setores, obras e empreendimentos ditados pelos interesses da política econômica, o que significa dizer que o "milagre brasileiro" foi, em grande parte, financiado com recursos do sistema de proteção social, saídos do patrimônio dos trabalhadores e trabalhadoras, os quais pouco ou nada usufruíram das benesses desse dito "milagre" (COHN, 1995, p. 57).

Nesse sentido, ao tratar das transformações produzidas no âmbito da previdência social pelas práticas autoritárias do pós-64, Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna ressalta o

[102] Cumpre salientar que, diferentemente da sistemática urbana, o custeio da previdência social rural era de responsabilidade exclusiva do empregador – por meio de uma percentual incidente sobre a primeira comercialização dos produtos rurais – e também das empresas do setor urbano, que contribuíam com uma alíquota de 2,4% que incidia sobre suas folhas de salários. "Se, por um lado, essa medida representava um avanço no sentido de se aproximar de um ideal de seguridade social amplo e independente de contribuições prévias por parte daqueles diretamente beneficiados e ainda reforçar o princípio da solidariedade, por outro, certamente contribui para a precária realidade enfrentada pelos trabalhadores rurais de então. Esta realidade se expressa no próprio valor dos benefícios (50% do salário-mínimo, na maioria dos casos, elevando-se para 75%, se resultante de acidente de trabalho), quando não pela sua ausência (durante o período de 1967/1971)." (PEREIRA NETTO, 2002, p. 61-62).

papel das agências econômicas – responsáveis pela formulação e implementação das decisões relacionadas ao processo de acumulação – como intermediadoras dos interesses empresarias na esfera estatal, o que veio reforçar o papel do Estado brasileiro como agente garantidor das condições econômicas e sociais ideais para a continuidade das dinâmicas de (re)produção do capital. Constata-se, portanto, que o fechamento dos canais democráticos de participação nos processos de decisão, embora tenha afetado sobremaneira o poder de barganha e de reivindicação dos setores trabalhistas, não parece ter afetado a capacidade do empresariado de imiscuir-se nas atividades do Estado, pelo contrário, a *ausência democrática* favoreceu a já característica confusão entre interesse público e interesses particulares, uma vez que as decisões estatais tomadas em favorecimento a estes últimos eram sempre apresentadas como decisões *técnicas*, *apolíticas*, *racionalmente* irreparáveis. Assim, por meio de relações espúrias e de canais "obscuros" de penetração, o Estado brasileiro punha-se, de fato, a serviço das elites econômicas que sustentavam a permanência da ditadura dos militares, apelando para o discurso tecnicista como forma de justificação de *escolhas* essencialmente políticas. Essa forma de articulação e de tomada de posicionamento esteve presente em sua integralidade no âmbito das políticas sociais, no qual "[...] sistemas centralizados, tecnocraticamente montados, se constituíram como máquinas burocráticas (BNH, INPS) que, sem nenhuma participação dos interessados, fabricavam decisões cujos efeitos alcançavam milhares de cidadãos." (VIANNA, 2000, p. 143-144).

Ainda de acordo com Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna, as estratégias do autoritarismo lograram imprimir a despolitização das relações entre grupos na sociedade brasileira, especialmente daquelas potencialmente conflitivas. Desta forma, o regime de exceção transformou a *tecnocracia* em instrumento de resolução antecipada dos conflitos sociais, sendo que a disposição das determinações técnicas por meio de lei em muito contribuía para forçar seu reconhecimento e evitar que fossem questionadas. A título de exemplo, a autora cita a política salarial dos governos militares, a qual era executada a partir da determinação, de forma antecipada, das datas e dos índices de reajuste, tendo essa sistemática possibilitado a execução de uma política severa de arrocho salarial, sob a justificativa da superioridade técnica dos *experts* responsáveis pela definição de tais índices (VIANNA, 2000, p. 143) - o arrocho salarial era, portanto, uma "necessidade", e não uma "opção" de política econômica dentre outras. Conforme destaca James Malloy, a política previdenciária também foi especialmente atingida por esse modelo de "administração" dos conflitos, na medida em que "[a]s elites autoritárias usaram as administrativas para

despolitizar aspectos-chave da política social e reduzi-los a assuntos tecnológicos apolíticos de 'administração pública'." (MALLOY, 1986, p. 150).

Salienta-se que a estratégia adotada pelos militares acabou por favorecer as orientações e os objetivos dos tecnocratas da previdência. Essa categoria, que teve origem com as reformas varguistas, viu seu poder político crescer diante da perspectiva de utilização do discurso tecnocrático para emascular a participação política dos trabalhadores organizados no INPS. Assim é que o primeiro Ministro do Trabalho da ditadura militar foi Arnaldo Sussekind, famoso e "apolítico" especialista em previdência social. Em observância a tarefa auto-atribuída de "por a pasta do trabalho em ordem", logo no início de seu mandato à frente do ministério, Sussekind destituiu todos os líderes sindicais e os substituiu por pessoas escolhidas pelo próprio governo. Para seu chefe de gabinete, foi indicado Moacyr Cardoso de Oliveira, um dos mais famosos e antigos tecnocratas. Verifica-se, portanto, que desde o princípio, a preocupação com a *tecnicização* da previdência embasou as indicações para os cargos administrativos, sendo que "[...] as duas posições de destaque no campo do trabalho ficaram, então, nas mãos dos tecnocratas da previdência." (MALLOY, 1986, p. 135). Referido poder político viria só aumentar com a desvinculação da previdência do âmbito do Ministério do Trabalho, passando ela a ter um ministério próprio - o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) – que, por óbvio, também detinha orçamento próprio, o qual era um dos maiores dentre todos os ministérios. O primeiro ministro da previdência foi Nascimento e Silva, que logo que foi nomeado, tratou de colocar nos postos-chaves do mistério toda a antiga linha de tecnocratas da previdência. Assim, depois de anos de batalha política, a categoria dos tecnocratas não apenas conseguiu atingir seus objetivos reformistas de *uniformização e unificação* da previdência, como também lograram assumir posições claramente dominantes em todo o "novo" sistema previdenciário (MALLOY, 1986, p. 136). Tal influência marcaria de forma definitiva o tratamento da questão previdenciária que, desse momento em diante, não mais se apresentaria na perspectiva política, ou seja, do confronto de distintos interesses na arena pública, mas sim como vinculada a padrões rigidamente *técnicos* de gestão e controle.

Coroando todo esse processo, em 1977, foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), "[...] com o escopo de integrar todas as atribuições ligadas à previdência urbana e rural, tanto a dos servidores públicos federais quanto os das empresas privadas." (ROCHA, 2004, p. 70). A proposta era alcançar uma maior integração entre a previdência e os serviços vinculados às áreas de assistência médica e social por meio da interconexão das gestões administrativa, financeira e patrimonial do MPAS, ao

mesmo tempo em que se especializaria a função de cada órgão dentro do sistema, a fim de assegurar seu melhor funcionamento como um todo. De acordo com essa lógica, o SINPAS era composto pelas seguintes entidades (RUSSOMANO, 1983, p. 43; PEREIRA NETTO, 2002, p. 60-61):

> a) Instituto Nacional de Previdência Social (INPS): responsável pela concessão e manutenção dos benefícios previdenciários de todos os trabalhadores, fossem eles do setor público federal ou privado, uma vez que absorveu as atividades do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE) e do FUNRURAL, que foram extintos, preservando-se, porém, seus regimes especiais de custeio, benefícios e serviços (integração administrativa, porém com preservação de realidades legislativas distintas);
>
> b) Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS): órgão encarregado da prestação da assistência médica aos segurados do regime previdenciário. O desmembramento do INAMPS permitiu a desvinculação dos gastos relativos à concessão de benefícios daqueles relacionados com a prestação de serviços médicos, os quais, nesse momento, eram bastante significativos e vinham sendo apontados como os responsáveis pela desestruturação do sistema previdenciário. Desde então, a saúde já assumia o papel de "vilã" das contas públicas.
>
> c) Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS): entidade autárquica encarregada da arrecadação, fiscalização e cobrança das contribuições responsáveis pelo custeio da previdência e da assistência social.
>
> d) Legião Brasileira de Assistência (LBA): fundação responsável pela prestação de assistência social a toda população carente, independentemente de vinculação ao sistema previdenciário (assistência social pública). Além disso, também lhe incumbia a execução dos "serviços de assistência complementar" prestados pelo INPS e pelo INAMPS.
>
> e) Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM): entidade responsável pela execução da política de bem-estar do menor. Nessa função, permitia-se que subvencionasse programas conexos desenvolvidos por entidades estaduais e municipais prestadoras de assistência ao menor.
>
> f) Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV): tinha como finalidade a análise do sistema, sua programação e a execução de serviços relacionados à informação e ao processamento de dados.

g) Central de Medicamentos (CEME): órgão que integrava o SINPAS, mas mantinha independência em relação ao INAMPS. Cuidava da distribuição de medicamentos gratuitos ou a baixo custo.

Observa-se, assim, um grande esforço por parte do governo militar para promover a racionalização do sistema nacional de previdência social. Acreditava-se que tal feito poderia ser alcançado por meio da unificação administrativa dos três regimes em vigor (trabalhadores urbanos, servidores públicos federais e rurícolas), conjugada com a estratégia de separação das áreas de previdência, assistência e saúde, ficando cada qual ligada a um órgão com independência funcional e orçamento próprio (com valores repassados pelo IAPAS). A partir dessa sistemática, também se observa uma crescente vinculação das contribuições responsáveis pelo custeio a cada área do sistema, ou seja, estabelece-se um padrão de competitividade entre previdência, assistência e saúde pelos recursos disponíveis, não havendo perspectiva de uma atuação complementar e em conjunto. Nessa conjuntura, as contribuições advindas da folha de salários passam a ser direcionadas primeiramente para o custeio do INPS que, em virtude da expansão da cobertura previdenciária, passava a demandar cada vez mais recursos. Estabelecia-se, desta forma, uma espécie de "hierarquia" entre os órgãos componentes do sistema, com o INPS ocupando o topo da pirâmide hierárquica, uma vez que consumia a maior parte dos recursos financeiros, enquanto as áreas da saúde e da assistência (INAMPS e LBA, respectivamente) disputavam entre si os parcos valores restantes. Essa dinâmica hierarquizada de funcionamento permite concluir que, ao que parece, o SINPAS existia de fato para assegurar a concessão de benefícios previdenciários, sendo os serviços médicos e assistenciais compreendidos como uma espécie de "bônus", concedido na medida em que a situação financeira permitisse. Ou seja, *direitos de cidadania*, a previdência, saúde e assistência, neste contexto, eram tidas como "concessões do Estado", as quais eram prestadas *na medida* de suas possibilidades econômico-financeiras.

Essa sistemática de supressão crescente de recursos, em especial, da área da saúde, associada à expansão da clientela desses serviços - em virtude da estratégia de ampliação da cobertura previdenciária– e à opção pelo modelo de prática médica curativa e individual, favoreceu a estratégia de transferência para o mercado privado da prestação dos serviços médicos-previdenciários, o que foi feito por meio dos conhecidos "convênios" entre Estado e empresa, através dos quais, estas passavam a oferecer serviços médicos aos seus empregados em troca de abatimento no valor das contribuições devidas. Além dessa forma de convênio, o Estado também passou a "comprar" serviços médicos, tratamentos, exames e leitos em hospitais particulares, com o objetivo de suprir as carências do sistema público,

sendo que o valor dessas negociações era tabelado e mostrava-se bastante atrativo para a iniciativa privada. Os argumentos, por óbvio, eram o da economia de recursos e de promoção da economia nacional: obras para construção de hospitais públicos ou a realização de concursos para contratação de médicos, por exemplo, eram caros e demandavam tempo e, em sendo a necessidade urgente, era mais viável contratá-los da iniciativa privada, pois, assim, a par de atender a demanda, também se alavancava a economia por meio da injeção de recursos públicos no mercado. Conforme ressaltam Sônia Maria Fleury Teixeira e Jaime de Araújo Oliveira (1985, p. 215), essa sistemática "[...] desenvolveu um padrão de organização da prática médica orientado em termos da lucratividade do setor saúde propiciando a capitalização da medicina e privilegiamento do produtor privado destes serviços."

Embora de forma mais suavizada, sob o julgo dos militares, a previdência social também se tornou área de interesse da iniciativa privada. Nesse sentido, os fundos de pensão ganharam impulso adicional a partir dos efeitos da recessão econômica dos 1980, os quais, combinados com a ampliação da cobertura previdenciária (mais uma vez...), acabaram colocando em cheque a confiabilidade do sistema público de previdência, bem como salientaram seus estreitos limites quanto aos valores dos benefícios pagos. Refletindo sobre a tese da "universalização excludente", desenvolvida por Paulo Faveret Filho e por Pedro J. de Oliveira (1990), constata-se que, apesar de ter como objeto a análise da formação do sistema público de saúde, guardadas as devidas proporções, ela também pode ser aplicada à realidade previdenciária durante o período militar. Isto porque, tal como se deu na formação do sistema de saúde público, em que "[...] cada movimento de expansão universalizante é acompanhado de mecanismos de racionamento (queda na qualidade dos serviços, filas, etc.) que expulsam do sistema diversos segmentos sociais" (FAVARET FILHO; OLIVEIRA, 1990, p. 274), também a expansão do sistema previdenciário e os limites a ele impostos pela conjuntura econômica de crise – que gerou queda na taxa de emprego e, consequentemente, nos valores arrecadados a título de contribuição, uma vez que o sistema se sustentava com base quase que exclusiva na relação salarial – acabaram gerando descontentamento das classes médias e altas em relação à qualidade dos serviços prestados e ao valor dos benefícios pagos. Os planos privados de aposentadoria, por sua vez, souberam captar esse descontentamento com a "insuficiência" do setor público e passaram a oferecer planos complementares de aposentadoria para tais segmentos sociais. Ressalta-se que a expansão do mercado privado de previdência era, inclusive, incentivada pelo Estado, pois assegurava a diminuição da pressão popular por melhorias no sistema público de previdência - estratégia de criação do consenso do mercado como "solução" para as insuficiências do Estado.

Verifica-se, portanto, que as posturas tomadas pelos representantes do regime autoritário em relação à previdência social, apesar de terem logrado consolidar o processo de unificação administrativa do sistema e também aprofundado o de uniformização *parcial* de sua legislação (ainda que com a permanência de regime próprio para os servidores federais e de regras diferenciadas para os trabalhadores rurais), não conseguiu superar os distintos níveis de proteção gozados pelas diferentes classes sociais, tendo, em verdade, reafirmado "[...] um sistema dual de proteção social altamente hierarquizado." (COHN, 1995, p. 57). Nesse sentido, diferentemente do que se deu no período de formação da previdência (1923-1930), durante os anos da era Vargas (1930-1945) e mesmo no período do desenvolvimentismo (1945-1960), a hierarquização dos trabalhadores ao longo da ditadura militar foi deixando de estar vinculada à importância de sua categoria profissional, ao seu poder político de reivindicação e mesmo à sua inclusão no âmbito do mercado formal de trabalho (relação salarial), passando a relacionar-se cada vez mais com seu "poder de compra", já que era ele o eventual garantidor do acesso aos serviços e benefícios "complementares" oferecidos pelo mercado. Desta feita, restou estabelecido um novo sistema meritocrático de divisão dos cidadãos, sistema esse que se colocou acima da questão trabalhista. Não mais se dividiam as pessoas entre aquelas cobertas pelo sistema previdenciário porque detentores de um vínculo formal de emprego e aquelas que, em virtude do desemprego ou da informalidade, permaneciam no universo da assistência pública ou privada. Agora, eram três as categorias. Permaneceram as duas já referidas - notadamente porque o sistema previdenciário continuaria a fundar-se na relação salarial - mas foi acrescentada uma terceira "categoria", identificada como a de "cidadania plena" e representada por aqueles e por aquelas que, apesar de estarem cobertos pelo sistema público de previdência, não precisavam contentar-se com a "estreiteza de sua proteção" - isto é, com a "qualidade precária de seus serviços médicos" e/ou com os "baixos valores de seus benefícios" - uma vez que detinham recursos suficientes para recorrer ao mercado e aos seus planos de saúde e de complementação de aposentadoria.

Assim é que, com Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna (2000), pode-se afirmar que nem Bismark, nem Beveridge (e muito menos Robin Hood); o legado da ditadura militar brasileira para a política pública de previdência social foi a consolidação de um sistema do tipo "americano" de proteção social, no que faz referência à adoção do

paradigma liberal de proteção social pela ditadura[103]. Justificando sua afirmação, a autora argumenta que o autoritarismo pós-64 embora, no início, tenha tomado algumas medidas que o aproximaram da estratégia de gestão varguista da questão social (corporativismo), assim que se consolidou no poder, "rompeu com a trajetória anterior, de natureza 'alemã', e inaugurou um modelo americano de política social", paradigma que, inclusive, sobreviveu à queda do regime e mostrou-se extremamente refratário à proposta "inglesa" ratificada na Constituição de 1988. Esse legado "perverso[104]", portanto, fincou raízes no âmbito das políticas públicas sociais e ainda constituiu severo obstáculo para a implementação do conceito de *seguridade social*.

> [...] a "americanização" da proteção social implicou simultaneamente a deterioração do sistema público (para os pobres) e o crescimento de uma indústria da seguridade (para as camadas médias e assalariados formais). [...] Assim, estabeleceu-se uma relação de complementariedade invertida entre público e privado que reforça a lógica da universalização excludente, transformando os iguais portadores de "direitos universais" em diferentes cidadãos-consumidores de benefícios estratificados.
> Esta americanização, embora devedora do autoritarismo, permaneceu e se tornou mais pronunciada na década de 80 – a década "ganha" em termos de cidadania -, ofuscando a (aparentemente) tão desejada concepção europeia de seguridade social que (imaginava-se) a democracia propiciaria. O "fracasso" do experimento reformista consagrado pela Constituição significou, na verdade, o sucesso de um outro caminho para obtenção de seguridade. Caminho ao qual aderiram os cidadãos-consumidores, portadores de direitos sociais universalizados, contribuindo, assim, tanto ou mais que certas causas em geral associadas à ideia de fracasso, para a exitosa americanização do sistema. (VIANNA, 2000, p. 188-189).

Por isso, reafirma-se a certeza de que, a compreensão das transformações e, em especial, das dificuldades pelas quais vem passando o processo de estruturação da previdência

---

[103] "[...] no modelo americano de proteção social, chamado residual, o Estado comparece apenas quando as formas privadas de proteção se esgotam. A assistência médica gratuita é prestada para muitos pobres, através do *Medicaid*; a concessão (pelos estados) de auxílios familiares requer comprovação de indigência; o sistema previdenciário está aberto a todos os que contribuem para ele, mas os valores das aposentadorias e pensões são baixos, estimulando os trabalhadores à aquisição de seguros no mercado." (VIANNA, 2000, p. 155, nota n. 5).

[104] A autora intitula esse processo de "americanização (perversa) da seguridade social", pois, ao contrário do que se dá na realidade dos Estados Unidos - em que a opção pelo padrão liberal de proteção social representa uma decisão político-ideológica condizente com o próprio processo histórico de formação do Estado nacional (fortemente influenciado pelos princípios do liberalismo clássico e, portanto, pelo paradigma do Estado mínimo, revelando-se, portanto, como uma decisão afinada com o padrão cultural cultivado por essa nação - *self made man)*, no Brasil, a opção político-ideológica pela adoção do paradigma liberal de proteção é escamoteada pelo discurso *tecnicista*, que sempre a apresenta como "o único caminho *racionalmente* possível". A "perversidade" do fenômeno da americanização da proteção social brasileira, portanto, não está na escolha do paradigma liberal como padrão de organização do sistema, mas sim no falseamento quanto a essa escolha, na não divulgação de suas razões ou de suas consequências e no não debate de outras e distintas alternativas. Após a promulgação da Constituição de 1988, essa "perversidade" é agravada, uma vez que a defesa do paradigma liberal de proteção passa a figurar como clara afronta à ratificação da escolha constitucional pelo padrão "*welfariano*" de proteção social como novo paradigma conformador.

social brasileira *enquanto parte* integrante da seguridade social, passa necessariamente pela análise acerca da herança perversa deixada pelos militares no tocante à área das políticas públicas sociais. Os setores econômicos que foram favorecidos pelo processo de americanização do sistema – o que Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna denomina "indústria da seguridade" – constituíram importante bloco oposicionista à realização dos ditames constitucionais, projeto ao qual também se juntaram diversos outros setores do empresariado descontentes com o aumento das espécies de contribuições sociais trazido pela nova Constituição. Ademais, o recurso à *tecnicização* da previdência, conforme já ressaltado, é estratégia ainda amplamente utilizada pelo Poder Público para fechar os canais de participação popular nos processos decisórios relativos ao sistema, o que fica bastante exemplificado no tratamento dado as "crises" da previdência, as quais são sempre "resolvidas" como se tivessem origem meramente técnico-financeira, encobrindo-se seu conteúdo político-ideológico.

A partir de tudo quanto foi exposto, espera-se ter conseguido demonstrar que a previdência social não é um "dado", um projeto que "caiu do céu" ou foi "revelado" aos tecnocratas responsáveis por sua execução, como parecem querer que se acredite aqueles que se beneficiam da ausência de diálogo democrático quanto aos rumos das políticas públicas sociais. A previdência é um construído histórico, um processo de avanços e retrocessos sociais permeado por disputas de interesses políticos-financeiros, por concepções distintas acerca do modelo ideal de Estado - e, consequentemente, acerca das funções que a este compete desenvolver – e, sobretudo, pela luta diária dos sujeitos humanos construtores de realidades para a produção e reprodução de suas condições materiais de existência e para a satisfação de suas necessidades mais primevas. Previdência não é consenso, é conflito.

2.1.5 O desmonte silencioso da Previdência Social

Conforme já ressaltado, a Constituição de 1988, em matéria de políticas públicas sociais, consolidou uma verdadeira guinada paradigmática rumo à universalização das medidas. Nela, a temática da proteção social alcançou relevância nunca antes conquistada, passando a estar disposta não só em um capítulo próprio dentro do Título referente aos Direitos e Garantias Fundamentais (art. 6º da CF) como também, pela primeira vez, em um Título específico apartado da ordem econômica (Título VIII, "Da Ordem Social") (ROCHA, 2004, p. 73). Especificamente quanto à previdência social, importa retomar algumas das conquistas sociais em matéria de benefícios inseridas no texto da "Constituição Cidadã": a)

pela primeira vez a contingência social de "reclusão" foi prevista no rol de cobertura da previdência social (art. 201, inciso I, do texto original); b) estabeleceram-se idades distintas para homens e mulheres como requisito para a concessão da aposentadoria por idade (60 anos para as mulheres, e 65 para os homens), o que demonstra o reconhecimento pelo constituinte da já então realidade da "dupla jornada" feminina; tais limites foram ainda rebaixados em cinco anos para os trabalhadores rurais (art. 202, inciso I, do texto original); c) aposentadoria por tempo de serviço aos 35 anos de trabalho para o homem e aos 30 para a mulher, sem exigência de idade mínima (art. 202, inciso II, do texto original); d) previsão de aposentadoria diferenciada para os professores aos 30 anos de magistério, se homem, e aos 25, se mulher, independentemente se exerciam suas funções na educação básica ou superior (art. 202, inciso III, do texto original); e) previsão da aposentadoria especial com menor tempo de serviço caso os segurados estivessem "sujeitos a trabalho sob condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidas em lei" (art. 202, inciso II, parte final, do texto original); f) extensão do direito ao recebimento de pensão por morte ao cônjuge ou companheiro da segurada falecida (art. 201, inciso V, do texto original) – ressalta-se que antes, apenas se reconhecia o direito ao percebimento caso o marido sobrevivente fosse inválido; g) previsão da possibilidade de concessão de aposentadoria proporcional com menor tempo de serviços, "após trinta anos de trabalho, ao homem, e após vinte e cinco, à mulher" (art. 202, § 1º, do texto original). Ademais, também no tocante aos aspectos procedimentais, foram significativas as conquistas, sendo a mais importante a constitucionalização da fórmula de cálculo dos benefícios de aposentadoria (art. 202, *caput*, do texto original), prevendo-se, inclusive, a correção monetária do todos os salários de contribuição considerados no cálculo (art. 201, § 3º, do texto original), bem como o reajustamento periódico no valor dos benefícios para preservar-lhes o valor real (art. 201, § 2º, do texto original). Previu-se, por fim, o direito à contagem recíproca do tempo de serviço (art. 202, § 2º, do texto original) – que, diga-se, por mero erro gramatical foi referido na redação deste parágrafo como "tempo de contribuição" - e a garantia de que nenhum benefício previdenciário substituto do salário ou dos rendimentos do trabalho teria valor inferior a um salário mínimo (art. 201, § 5º, do texto original).

Ainda quanto às disposições constitucionais, considera-se importante o reforço ao argumento já debatido de que o fato de a Constituição Federal de 1988 ter preservado o caráter contributivo do sistema previdenciário não o afasta do conceito integrador - e com objetivos de complementariedade entre suas áreas constituintes - de "seguridade social" e, consequentemente, do projeto de universalização dos direitos sociais para além do vínculo de emprego. Nesse sentido, destaca-se que, ainda que atualmente haja separação formal e

organizativa dos sistemas de saúde, assistência e previdência social - o que, em parte, se mostra plausível em virtude das especificidades de cada uma das áreas e das distintas legislações que condicionam a oferta de seus serviços e seu grau de proteção - é fundamental o reconhecimento da necessária complementariedade entre elas. O que se procura evidenciar, portanto, não é a confluência indistinta dos direitos à saúde, à previdência e à assistência social sob o signo da expressão generalista "seguridade social", desprezando-se por completo as particularidades de cada subsistema, mas sim a necessidade de reconhecer o sistema de seguridade social como um "sistema maior", que congloba as propostas, atuações e políticas de saúde, assistência e previdência social, que precisam todas estarem voltadas para a oferta da máxima proteção social a todos e a todas. A partir dessas reflexões é possível sustentar que um verdadeiro e real sistema de proteção social integrador e universalista - tal como constitucionalmente parece ter sido pensada a seguridade social brasileira - somente pode ser construído e manejado a partir de um profundo alargamento das fronteiras limítrofes entre as três áreas que o compõe, isto é, por meio da elevação de seu objetivo de oferta de proteção para além do paradigma da "cidadania regulada" *apesar* das minúcias contidas nos textos legais. Tal formulação faz-se necessária uma vez que a realidade não pode estar inteiramente contida em artigos e parágrafos, escapando sempre das hipóteses legalmente previstas, notadamente em países como o Brasil, ainda caracterizados por um amplo e diversificado mercado informal de trabalho[105]. Em uma pergunta: o que fazer com os milhões de brasileiros e brasileiras que não conseguem cumprir as rigorosas – quase "deterministas" - regras para obtenção de uma aposentadoria pelo RGPS, mas também não se enquadram nos estreitíssimos limites de concessão do BPC?[106] Caso não sejam alargadas as fronteiras de ambas as áreas – "positivisticamente" fincadas, até o momento, pelos "técnicos" com desprezo a realidade socioeconômica do país – tendo como embasamento teórico-prático o conceito constitucional

[105] É preciso, todavia, que se reconheça que, nos últimos anos, houve significativos esforços na criação de postos de trabalho regulares, especialmente em setores da economia historicamente relacionados com o trabalho informal, tais como a construção civil e o comércio. A título exemplificativo, destaca-se que segundo dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego, analisados pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), entre 1998 e 2008, foram criados 14.949.931empregos formais no setor comerciário brasileiro. A despeito deste dado positivo, o DIEESE ressalta que cerca de 20% dos assalariados que trabalham no comércio ainda permanecem na informalidade, não desfrutando das garantias trabalhistas asseguradas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT); não tendo acesso aos benefícios da previdência social nem sendo protegidos por Acordos e Convenções Coletivas de Trabalho, como ocorre com os contratados com registro em carteira de trabalho (DIEESE, 2009, p. 1).

[106] "Para aqueles que sobrevivem na informalidade durante toda a sua vida ativa, não há qualquer garantia de renda de substituição, em caso de necessidade, por parte do sistema público. Sua única alternativa é obter um benefício de caráter assistencial, o que exige a comprovação de renda de nível tão reduzido, que são incontáveis as famílias que ficam desassistidas, ou que, a melhor das hipóteses, passam a receber, esporadicamente, auxílios em espécie de organizações beneficentes mantidas pela iniciativa privada ou de programas públicos mais generosos." (MARQUES, 1995, p. 47).

de seguridade social, permanecerão eles em uma espécie de "limbo" da proteção social, não albergados pela política previdenciária nem tampouco pela de assistência social, relegados, por conseguinte, à própria sorte e ao âmbito meritocrático do mercado.

Nesse sentido, o regime especial que incluiu os trabalhadores rurais em regime de economia familiar (segurados especiais), permitindo que lhes sejam concedidos benefícios previdenciários sem que haja a respectiva contribuição prévia – exigência tão somente da comprovação de tempo de serviço rural -, e mesmo as regras diferenciadas para aqueles que não trabalham tão somente para sua subsistência (porcentagem incidente sobre montante comercializado como forma de cálculo da contribuição devida) são exemplos emblemáticos a corroborar a tese de que o modelo previdenciário estruturado a partir da Constituição de 1988 não adotou o paradigma estreito do "seguro social", não estabelecendo, portanto, a exata correlação entre contribuição prévia e direito ao recebimento do benefício. A questão não deixa de ser controversa, todavia é de relevo destacar que, por mais que a doutrina discuta o caráter "assistencial" dos benefícios concedidos ao segurado especial, apregoando alguns a necessidade de desvincular esses gatos da previdência e alocá-los no orçamento da assistência social, o fato é que se tratam de "aposentadorias" que são concedidas e gerenciadas pelo INSS, o que confirma seu caráter previdenciário *lato sensu*[107], além da veracidade do argumento de que a previdência não se restringe a ideia de "seguro social", exigindo que as considerações de qualquer natureza sobre ela sejam tomadas a partir da análise global do sistema de seguridade social, e não de forma segmentada e independente.

Ainda nesse sentido, importa destacar que não só a garantia constitucionalmente expressa de proteção ao segurado especial independentemente do vertimento de contribuições prévias comprova a adoção da lógica afeta ao conceito de "seguridade social" enquanto diretriz organizativa e funcional do sistema previdenciário brasileiro. Também em âmbito infraconstitucional, pode-se constatar o estabelecimento da primazia do direito de gozo de

[107] "A diferenciação entre urbanos e rurais é meramente acadêmica: ambos são benefícios previdenciários, substitutos da renda do trabalho, compreendidos no mesmo regime geral, financiados pela mesma pluralidade de fontes, respeitada, no regime de repartição, a solidariedade entre cidade e campo. Por esse motivo, não é correto dizer que os benefícios rurais têm natureza assistencial. Se há modelos contributivos diferenciados, é para atender à capacidade econômica – inclusive quanto ao princípio de equidade na forma de participação de custeio [...]." (VAZ; MARTINS, 2008, p. 380). Nesse sentido, José Celso Cardoso Junior e Henrique Júdice Magalhães, esclarecem que o vínculo previdenciário do trabalhador rural decorre automaticamente de sua atividade, do seu trabalho no campo, sendo este o elemento definidor do caráter previdenciário do subsistema rural, que só por equívoco de alguns é tratado como pertencente ao campo da assistência. "O direito à proteção previdenciária deriva no campo como na cidade, do trabalho produtivo e socialmente útil. O fato de os benefícios rurais trazerem, como nota peculiar, a desnecessidade da mediação contributiva não implica assistencialismo. *Ademais, a previdência rural se legitima como um sistema previdenciário diferenciado pela ótica da previdência-seguridade e não pode, por definição, ser julgada com critérios do sistema-seguro-contributivo."* (CARDOSO JÚNIOR; MAGALHÃES, 2008, p. 531, nota n. 21, destaque nosso).

proteção previdenciária para além das condicionantes atuariais do sistema. Exemplo disto é a previsão de dispensa do requisito "carência" para a concessão dos benefícios previdenciários de pensão por morte, auxílio-reclusão, salário família e auxílio-acidente, conforme disposto no artigo 26, incisos I e II, da Lei n. 8.213/91, previsão legal que certamente não encontraria guarida em um sistema fundado na lógica estreita do seguro social.

A própria ANFIP reconhece a importância do tratamento da previdência social *como um dos pilares da seguridade*, atestando que, "[...] ao se tratar da previdência social é preciso compreender, desde logo, que a questão deve referir diretamente a um universo mais amplo que é o da seguridade social", ou seja, o bom funcionamento das outras políticas públicas sociais que integram o conceito de seguridade (saúde e assistência social) é fundamental para que "[...] a previdência possa operar de forma correta e promover o resgate da dívida social." (ANFIP, 1998, p. 137). Ainda segundo a Associação Nacional de Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (1998, p. 135):

> O regate da seguridade social e a geração de empregos são as únicas ações que permitem a criação de condições para a retomada do desenvolvimento econômico e social porque redistribuem renda para aqueles que possuem menores rendimentos, incentivando o aumento da demanda e o consumo da produção local, como é o caso dos benefícios rurais que dinamizam as economias municipais, e seus valores são superiores aos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), em mais de 3500 municípios.

Entretanto, caminhando em direção oposta ao que até aqui se apresentou e em consonância com os ditames do "pensamento único", os anos que se seguiram à promulgação da Carta Constitucional de 1988 ficaram marcados pelas tentativas reiteradas de desmonte do projeto inconcluso de montagem de um sistema de seguridade social na periferia do capitalismo. O grande número de medidas nesse sentido e a articulação entre elas levam a conclusão de que, em termos de direitos de cidadania, para os brasileiros, a "década perdida" foi a de 1990. Naquele contexto histórico, o agravamento da questão do déficit fiscal e o consequente fenômeno da estagnação econômica com altíssimas taxas de inflação acabaram sendo responsáveis por um aumento significativo nas taxas de desemprego e por mudanças ocorridas na dinâmica produtiva, sendo estas últimas especialmente caracterizadas pela flexibilização e precarização das relações de trabalho, pelo aumento exponencial da informalidade e pela adoção de medidas que visavam assegurar a manutenção da taxa de lucro do capital, das quais a introdução de novas tecnologias é a mais lembrada. O quadro de fraco desempenho econômico desse período repercutiu de forma direta na arrecadação

previdenciária o que, combinado com o aumento da expectativa de longevidade da população brasileira (primeiros alardes quanto à temática da transição demográfica), ocasionou um "[...] crescimento desproporcional do universo de beneficiários inativos em face dos contribuintes em atividade" (SILVA, A. A., 2004, p. 16), fazendo com que a previdência social contabilizasse *déficits* em suas contas. É nessa conjuntura que ganha fôlego a retórica acerca da necessidade improrrogável de "reforma" do sistema previdenciário, sob argumento - incessantemente proclamado por técnicos e por representantes políticos e divulgado pelos veículos da grande imprensa - de que se caminhava, a passos largos e certos, rumo a sua falência[108].

Em termos gerais, pode-se afirmar que as propostas de contra-reforma previdenciária surgidas ao longo dos anos de 1990 estiveram orientadas para uma estratégia de mercantilização da proteção social, com retorno aos paradigmas de individualização e da vinculação entre contribuição prévia e valor do benefício. Fato bastante ilustrativo dessa estratégia foi a promulgação do Decreto n. 99.350/90 que, por meio da fusão do INPS com o IAPAS, criou o INSS, denominando-o de Instituto Nacional do *Seguro Social* - e não da *Seguridade Social* - numa clara demonstração da perspectiva de tratamento da previdência social enquanto uma "seguradora". Aliás, conforme salientado por Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna (1998, p. 78), nessa época, o próprio slogan da previdência social reverberava o tratamento securitário a ela dirigido, uma vez que a definia como "a seguradora do trabalhador brasileiro", sem fazer qualquer referência ao seu pertencimento ao sistema maior de seguridade social.

Sendo assim, "[e]mbora sem ter sido objeto de uma reforma estrutural que a privatizasse ou lhe alterasse o regime para o de capitalização, a previdência social brasileira sofreu diversas alterações incrementais desde a implantação do modelo previdenciário desenhado pelo constituinte." (SAVARIS, 2008, p. 51). As primeiras medidas contra-reformistas deram-se em âmbito infraconstitucional, sendo a primeira delas representada pela promulgação da Lei n. 8.870/94, que extinguiu dois benefícios previdenciários: o pecúlio, que era devido ao segurado que, mesmo estando aposentado, continuava a exercer atividade remunerada e, portanto, contribuir para o sistema; e o abono de permanência em serviços, que

[108] "O discurso oficial seguidamente reitera a necessidade de reformar o sistema, insistindo na sua inviabilidade e procurando difundir a imagem alarmante do que é chamado de 'rombo da previdência'." (VIANNA, 1998, p. 77-78).
A desconstrução da falácia do "déficit previdenciário" será objeto de análise específica do próximo subtópico. Neste, a proposta central é caracterizar o desmonte feito no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) a partir da promulgação de legislações infraconstitucionais de caráter restritivo, culminando na promulgação da EC n. 20/98, ápice do movimento de contra-reforma no regime geral de previdência social.

podia ser caracterizado como uma espécie de "prêmio" pecuniário reservado àqueles segurados que, mesmo fazendo jus a aposentadoria, postergavam seu requerimento. Na tentativa de amenizar os eventuais protestos que as medidas restritivas poderiam ocasionar, o mesmo diploma legal previu, como contrapartida a elas, a dispensa de recolhimento de contribuição para a Seguridade Social pelo segurado aposentado, medida que esteve em vigência durante pouquíssimo tempo, já que, um ano após a promulgação da Lei n. 8.870/94, foi também promulgada a Lei n. 9.032/95, "[...] que inscreveu o segurado aposentado que exerce atividade remunerada como segurado obrigatório, prevendo como contrapartida a essas contribuições apenas as prestações de salário-família, reabilitação profissional e auxílio-acidente, quando empregado." (SAVARIS, 2008, p. 53). Agravando ainda mais a situação do aposentado que retorna ao mercado de trabalho, a Lei n. 9.528/97, por sua vez, excluiu o direito ao percebimento do auxílio-acidente, configurando a situação atualmente existente, de acordo com a qual, o aposentado que exerce atividade remunerada é segurado obrigatório do RGPS e somente tem direito de gozo do benefício de salário-família e do serviço de reabilitação profissional, quando se tratar de segurado empregado.

Além de restringir os direitos dos aposentados que exerciam atividades remuneradas, a referida Lei n. 9.032/95 constituiu verdadeira "mini" contra-reforma do sistema previdenciário, prevendo: a) a exclusão da possibilidade do segurado de designar uma pessoa de sua escolha para ser beneficiária da pensão por morte e do auxílio-reclusão (a lei excluiu a categoria de "pessoa designada" como dependente); b) alteração da sistemática de cálculo da renda mensal inicial (RMI) dos benefícios acidentários, da aposentadoria especial, da pensão por morte, da aposentadoria por invalidez e do auxílio-doença; c) extinção da definição de "trabalho exercido em condições especiais" a partir da categoria profissional a que estava vinculado o segurado, passando a exigir-se efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos em caráter permanente (não temporário e não intermitente) como requisitos para o reconhecimento da atividade como especial; d) vedação da conversão do tempo de atividade comum para fins de obtenção da aposentadoria especial; e) vedação da acumulação da pensão deixada por cônjuge ou companheiro, ressalvando-se a opção de escolha da mais vantajosa; f) revogação do direito de incorporação de 50% do auxílio-acidente ao valor da pensão por morte; e, por fim, g) extensão do auxílio-acidente para além das hipóteses de acidente de trabalho, única previsão expansiva da proteção previdenciária diante de um rol extenso de limitações e abolições trazidos por essa legislação (SAVARIS, 2008, p. 54).

A Lei n. 9.528/97, por sua vez, ademais de excluir o benefício de auxílio-acidente do rol de prestações devidas ao segurado aposentado que permanecesse em atividade, também determinou a exclusão do menor sob guarda do rol de pessoas classificadas como dependentes; a manutenção do auxílio-acidente somente até a data da véspera da concessão de uma aposentadoria (antes, esse benefício era vitalício), determinando, ainda, que seu valor fosse computado como salário-de-contribuição para o cálculo da aposentadoria (o que representa claro prejuízo ao segurado, uma vez que o valor do auxílio-acidente corresponde a 50% do salário-de-contribuição, rebaixando, portanto, a média final do cálculo); a previsão de que o Poder Executivo seria, a partir de então, o ente responsável pela definição de quais agentes nocivos enquadrariam o exercício da atividade como especial, afastando essa previsão do âmbito legal em que antes ela estava inserida; e a fixação do prazo de 30 dias para que o dependente do segurado falecido desce entrada no requerimento do benefício de pensão por morte, sob pena da data de início do benefício (DIB) ser fixada na data do requerimento, e não na data do óbito (SAVARIS, 2008, p. 56).

Diante desse quadro, já é possível constatar a expansão e o aprofundamento do projeto de desmonte do sistema previdenciário instituído pelos constituintes. Todo esse ideário contra-reformador viria a ser consubstanciado (coroado, por que não?) na Proposta de Emenda Constitucional n. 33/95 (PEC n. 33/95), que objetivava dar tratamento *fiscal* e *atuarial* à previdência sob o argumento de que esse era o *único* caminho para superação de sua suposta "crise" e, consequentemente, para a salvaguarda do futuro das gerações de segurados. A PEC n. 33/95 propunha perdas tão significativas em matéria de direitos previdenciários que encontrou forte e coesa resistência no âmbito do Congresso Nacional, sendo preciso que o governo FHC a retirasse de pauta e "suavizasse" seus aspectos mais polêmicos para, só então, repropô-la e garantir sua aprovação como EC n. 20/98, vencendo, enfim, seus opositores e logrando fazer a contra-reforma previdenciária em âmbito constitucional.

Na opinião de Ademir Alves da Silva, o conteúdo da EC n. 20/98 pode ser resumido na sistemática de "[...] trabalhar mais, contribuir mais e receber menos, estreitando a relação entre contribuições e benefícios pela nova regra de cálculo." (SILVA, A. A., 2004, p. 17). Por isso, o autor não tem dúvidas de que a aprovação da referida emenda constitucional representou um retrocesso social em matéria de direitos previdenciários. Isto porque, ao reduzir a seguridade social à previdência e esta a lógica do "seguro", a contra-reforma previdenciária incentivou adoção de parâmetros mercantis na condução da política pública de previdência, cujo princípio norteador passa a ser o da *preservação do equilíbrio financeiro e*

atuarial (princípio que, inclusive, não constava da redação original do *caput* do artigo 201 da Constituição Federal, tendo sido incluído pela EC n. 20/98), ainda que em detrimento do bem-estar e dos direitos constitucionalmente assegurados dos trabalhadores e trabalhadoras brasileiros (SILVA, A. A., 2004, p. 20).

Nesse sentido, das principais "inovações" no RGPS trazidas pela emenda, destacam-se: a) a desconstitucionalização da regra de cálculo do valor dos benefícios; b) a restrição da concessão dos benefícios de salário-família e auxílio-reclusão somente aos segurados de baixa renda (mediante comprovação); c) extinção do direito à aposentadoria diferenciada (com 5 anos a menos de serviço/contribuição) para os professores universitários e, para os professores da educação infantil, ensino fundamental e médio, a concessão do benefício com tempo reduzido passou a estar condicionada à prova de ter exercido exclusivamente as funções de magistério; d) fim da aposentadoria por tempo de serviço (integral e proporcional) e substituição pelo critério de "tempo de contribuição" (35 anos de contribuição, se homem, e 30, se mulher) para todos os trabalhadores que iniciassem suas atividades após a data da publicação da emenda (16 de dezembro de 1998) - previu-se, contudo, o respeito ao direito adquirido de quem houvesse completado os requisitos para aposentar-se até aquela data e, ainda, a contagem de tempo de serviço como tempo de contribuição também até aquela data, além de regra de transição para os demais; e) fixação de um "teto" para o regime geral, ou seja, de um limite de valor máximo para os benefícios (o limite foi fixado em R$1.200,00, o que representava 10 salários mínimos à época, e deveria ser corrigido anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC); f) proibição da adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do RGPS, com exceção dos casos em que a atividade laboral era exercida em condições prejudiciais à saúde ou a integridade física (eliminação da brecha que possibilitava o estabelecimento de regras especiais para aposentadoria de algumas categorias profissionais, restando preservado o direito à aposentadoria especial em decorrência de insalubridade e/ou periculosidade mediante prova); f) abertura da possibilidade de que a cobertura do risco acidente de trabalho fosse atendida concorrentemente pelo RGPS e pela iniciativa privada; g) ampliação do campo de atuação reservado à previdência privada pela revogação da regra que previa a instituição de um regime público complementar; h) desvinculação entre o aumento do salário-mínimo e o índice de reajuste aplicado aos benefícios previdenciários com valores acima do piso salarial mínimo – somente os benefícios no valor de 01 salário-mínimo gozam dos aumentos conferidos ao piso salarial mínimo nacional, em virtude da regra contida no

artigo 201, § 2º da Constituição Federal (FAGNANI, 2009b, p. 67-71; PEREIRA NETTO, 2002, p. 209-212; ROCHA, 2004, p. 76-77).

Ademais, também em sentido contrário ao projeto constitucional – que não estabeleceu nenhum tipo de vinculação entre as fontes de custeio da seguridade social e suas respectivas áreas, com exceção dos recursos do PIS-Pasep, incidentes sobre o faturamento da empresa, que sempre foram destinados ao financiamento do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT), responsável pelo pagamento do seguro-desemprego (art. 239 da CF/88) – a EC n. 20/98 vinculou explicitamente e de forma exclusiva as contribuições sobre folha de salários à previdência social (art. 167, XI, CF/88), o que rompe com a proposta da Constituição Federal de 1988 de atuação conjunta e complementar entre as três áreas componentes da seguridade social e acirra a disputa por recursos entre elas, reestabelecendo, de certa forma, a relação hierárquica existente à época do SINPAS, em que se verificava a precedência da satisfação das necessidades financeiras da previdência social, reservando-se para a assistência e para a saúde o que restavam dos recursos após o cumprimento dos compromissos previdenciários.

Destaca-se, ainda, que, muito embora o governo não tenha logrado êxito na aprovação de uma idade mínima como requisito suplementar para a concessão da aposentadoria por tempo de contribuição no RGPS (55 anos para as mulheres e 60 para os homens, de acordo com a proposta), a desconstitucionalização da forma de cálculo dos benefícios permitiu que, menos de 01 ano após a aprovação da EC n. 20/98, o legislador introduzisse um componente atuarial no mecanismo de cálculo, o controverso "Fator Previdenciário" (Lei n. 9.876/99), uma implicada fórmula matemática que leva em consideração a expectativa de sobrevida da população brasileira (divulgada a cada ano pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE), a idade do beneficiário no momento do pedido e o seu tempo de contribuição. A introdução desse componente atuarial no cálculo dos benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição (sempre) e de aposentadoria por idade (quando for benéfico ao segurado) foi a forma encontrada pelo governo FHC de superar o veto à idade mínima, objetivando, com isso, desestimular as ditas "aposentadorias precoces". Todavia, "[...] a implantação do fator significou a introdução, na cobertura do risco-velhice, de graus de iniquidade antes não existentes. Isso porque, para trabalhadores com a mesma idade, aqueles que começaram mais cedo são prejudicados." (MARQUES; MENDES, 2004, p. 7). Nesse sentido, Ademir Alves da Silva (2004, p. 22) explica que, na sistemática do fator previdenciário, "[...] a longevidade é uma punição [...]", já que o aumento da expectativa de vida da população faz decair o valor da aposentadoria, o que acaba impondo a postergação do

ato. Por sua vez, "[a] postergação significa que quanto mais velho o trabalhador, mais ele ganha – em princípio –, por menos tempo. E quanto mais novo se aposenta, menos ganha, por mais tempo. [...]. Em outros termos, significa mais anos de vida com menos dinheiro no bolso." Isso tudo sendo aplicado na realidade social de um país onde é notória a entrada prematura no mercado de trabalho, não raro em condições de absoluta precariedade, sendo, inclusive, comuns denúncias quanto à persistência de trabalho infantil[109] e de trabalho em condições análogas à escravidão[110].

Nas considerações de José Antônio Savaris (2008, p. 58, 69), a partir da aprovação da EC n. 20/98 e da lei que instituiu o Fator Previdenciário, ganham expressiva força três "teses" acerca do sistema previdenciário: a) a crise financeira da previdência social seria tão séria e preocupante que as *indispensáveis* "reformas" que vieram para tentar contorná-la *inevitavelmente* tiveram de atingir direitos em estágio de consolidação e até mesmo direitos já consolidados com escopo de assegurar o *futuro* do sistema; b) a restrição de direitos e a busca pela elevação das receitas do sistema previdenciário constituíam inafastáveis *técnicas* de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social; c) a necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial – agora, não só uma *técnica de gestão*, mas um princípio constitucional – possibilitava vislumbrar o fato de que a previdência social é, de fato, deficitária, e de que os recursos da seguridade social são escassos, o que permitiria concluir que todo o sistema sucumbirá caso não seja gerido com *austeridade fiscal*. Ainda segundo o autor, a partir do "discurso do terror atuarial", desloca-se a ênfase do sistema protetivo: "[...] o polo fraco e carente de proteção deixa de ser o indivíduo que se encontra em condições adversas, envolvido em uma contingência social de necessidade, para ser o sistema, que pode ruir financeiramente, certamente um mal indesejado por todos."

Diante desse "turbilhão" de aprovação de emendas constitucionais contra-reformistas, o qual alterou sobremaneira a sistemática constitucional traçadas para a política pública relativa à previdência social e cuja orientação permaneceu (e ainda permanece) como diretriz de praticamente todas as "reformas" que se seguiram à EC n.

[109] Quanto à temática, sugere-se a consulta ao recente relatório publicado pela ONG Repórter Brasil (2013, online) sobre a situação do trabalho infantil no Brasil, intitulado *Brasil Livre de Trabalho Infantil*: o debate sobre as estratégias para eliminar a exploração de crianças e adolescentes.

[110] Dados divulgados pela Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo (Detrae), órgão do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), indicam que no Brasil 2.849 trabalhadores foram resgatados de condições análogas às de escravo no ano de 2012 (QUASE..., 2013, online).

20/98[111] - demonstrando a força e persistência da ideologia do "pensamento único" no tocante à questão previdenciária -, faz-se necessário o aprofundamento do debate acerca da solidez ou vulnerabilidade das bases financeiras sustentadoras do sistema previdenciário – sempre pensando na ótica mais geral do sistema de seguridade social - visto que ainda hoje o propalado *déficit previdenciário* é o argumento-chave daqueles que apregoam a imperiosidade do alargamento do paradigma contra-reformista, dando continuidade ao discurso retórico-argumentativo que aponta a previdência social no Brasil como a "grande vilã" das contas públicas.

2.1.5.1 A construção do "mito" do déficit orçamentário e o seu uso retórico-argumentativo para justificar a necessidade de reformas estruturantes

Se existe um consenso em torno da previdência social brasileira - que vem sendo reafirmado desde que as primeiras iniciativas nessa área foram implementadas e que parece ter ganhado ainda mais consistência no período pós-1988, com a expansão e o aprofundamento das políticas de proteção social consagrada no texto constitucional - é de que ela é responsável por um déficit financeiro de grandes proporções. O "rombo" nas contas da previdência, como é comumente referido pela grande mídia, estaria, nos últimos anos, crescendo de forma acelerada em virtude do aumento das despesas com o pagamento de benefícios – notadamente, aposentadorias e pensões por morte, que são benefícios que se prolongam indefinidamente no tempo – e, com o avançar do processo de transição demográfica pelo qual o país vem passando, é de se esperar que, num futuro não distante e caso nada seja feito a respeito, o sistema entre em colapso financeiro e leve junto com ele o futuro dos país e de milhões de idosos, de pessoas com deficiência e de dependentes de segurados.

---

[111] No tocante ao RGPS, as reformas mais expressivas datam mesmo da década de 1990, sendo que, posteriormente, deu-se a aprovação de leis pontuais no tocante a alguns aspectos procedimentais - Lei n. 10.666/03, por exemplo, que possibilita a concessão de aposentadoria por idade ao trabalhador que, à data da complementação dos requisitos necessários, não detenha mais a qualidade de segurado - e a tentativas de inclusão previdenciária - como a Lei Complementar 123/06, que trouxe a previsão de contribuição com alíquota reduzida para o contribuinte individual que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado, e para o segurado facultativo, com exclusão do direito à aposentadoria por tempo de contribuição. Quanto ao Regime Próprio dos Servidores Públicos, embora não seja ele objeto de análise neste trabalho, verifica-se que as Emendas Constitucionais n. 41/03 e 47/05 remodelaram por completo o sistema previdenciário desta categoria, pautando-se pelos mesmos critérios orientadores da *contra-reforma* realizada pela EC n. 20/98 no RGPS. Diante desse quadro, atesta-se que "[a]s reformas da previdência social no Brasil, não são pois, meros arranjos conjunturais para um equilíbrio de caixa, como apregoa o governo, mas um processo de refundação das relações de acumulação e das relações de classe." (FALEIROS, 2000, p. 102).

Segundo Denise Gentil, ao lado do processo de transição demográfica, o discurso acerca do cenário sombrio e catastrófico da previdência social brasileira também aponta como elementos constituintes de seu desequilíbrio financeiro a política de valorização do salário mínimo; as aposentadorias precoces por tempo de contribuição; formas diferenciadas (e privilegiadas) de acesso aos benefícios para trabalhadores rurais, mulheres e professores; acúmulo dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte para um mesmo indivíduo; valor elevado dos benefícios em montante incompatível com a capacidade produtiva da economia e com as limitações do orçamento público; renúncia de receitas; sonegação e evasão fiscal; e custos administrativos elevados (GENTIL, 2008, p. 355). A combinação de todas essas "mazelas", que estariam a assolar o sistema previdenciário nacional, acaba por criar e difundir a noção da necessidade de "reformas" urgentes e profundas.

A conjuntura ora apresentada tem propiciado que as proposta de "reforma" do sistema previdenciário sejam sempre um assunto em pauta, um tema a ser debatido, e um objetivo a ser alcançado. Sustentadas, no mais das vezes por uma tríplice argumentação que objetiva mudanças no sistema de financiamento e no alcance da proteção social garantida, as propostas visam, no mais das vezes, restringir as obrigações estatais e empresariais para com a previdência pública. O primeiro argumento aponta o déficit previdenciário como o grande obstáculo da retomada da política de investimento no país, acusando-o de ser o principal responsável pela inibição do crescimento potencial do Produto Interno Bruto (PIB). Sustenta-se que, ao ser "obrigada" a desviar recursos provenientes do orçamento fiscal para cobrir as despesas com o pagamento de benefícios previdenciários, a União perde a oportunidade de alocar esses recursos sob a forma de investimentos que assegurem maior e mais expressivo crescimento/desenvolvimento econômico, o que, em tese, seria uma das principais causas do atraso de desenvolvimento de vários setores econômicos, estruturais e tecnológicos do país. Em segundo lugar, aparece o discurso que sustenta que a "generosidade" das promessas relativas aos direitos sociais exigiria a imposição de uma carga tributária elevada em matéria de encargos incidentes sobre a folha salarial, o que incentivaria a informalidade das relações de trabalho e inibiria a criação de empregos formais, visto que o pesado valor das contribuições sociais faria com que as empresas deixassem de contratar novos funcionários, preferindo investir na modernização e automação de sua produção como

política de redução de custos[112]. Por fim, encontra-se sempre presente o argumento relativo à comparação internacional, que afirma que os gastos brasileiros com políticas de proteção previdenciária seriam deveras elevados quando comparados ao contexto internacional, o que dificultaria o aumento das exportações, pois, encareceria o produto nacional, tornando-o pouco atrativo no concorrido mercado globalizado[113] (MATIJASCIC; KAY; RIBEIRO, 2008a, p. 232).

> A ideia de "reforma previdenciária" tornou-se uma expressão cabalística ou um artigo de fé, perante o qual todos têm que se curvar e prestar homenagem. Intelectuais, políticos, a imprensa de um modo geral, muitos sem o menor conhecimento do assunto, proclamam a sua necessidade sem sequer discutir do que se trata. Formou-se um consenso nacional quanto à importância de realiza-la, sob o pretexto de que, sem ela, qualquer política voltada à retomada do crescimento econômico estará fadada ao mais rotundo fracasso. (TEIXEIRA apud GENTIL, 2008, p. 356).

Na contracorrente dessa perspectiva de análise, e contrapondo o consenso criado em torno da continuidade do processo de desmonte do projeto constitucional de criação de um sistema previdenciário público e solidário, esse tópico pretende desconstruir o "mito do déficit previdenciário", buscando comprovar que ele surge a partir de manobras contábeis-legais cínicas e violadoras dos dispositivos constitucionais que regulamentam a matéria. Nesse sentido, busca-se demonstrar que a divulgação de um suposto e contínuo resultado negativo nas contas da previdência acabou por constituir o que se denomina "mito do déficit previdenciário". A palavra "mito" é aqui empregada no sentido de ressaltar a forte carga simbólica que a expressão "déficit orçamentário" carrega, sobretudo em conjunturas de supervalorização da eficiência econômica como critério último de avaliação do bom ou mal

---

[112] Sobre a discussão afeta a suposta necessidade de desoneração da folha salarial no Brasil, a pesquisa realizada por Milko Matijascic, Stephen J. Kay e José Olavo Leite Ribeiro (2008a, p.253), valendo-se dos parâmetros utilizados em países europeus e latino-americanos, concluiu que "[o]s problemas de competitividade e o foco em encargos sobre a folha salarial acabaram gerando um debate, pretensamente atuarial, que é inconclusivo. A redução de custos sobre a folha não aumentou a cobertura dos programas sociais nem evitou, em países da América Latina, problemas fiscais, desigualdades e perda de participação no comércio internacional. O aumento da heterogeneidade social deve ter reforçado a violência e isso gera custos que ainda não foram devidamente ponderados."

[113] Quanto ao argumento de que os gastos sociais no Brasil são elevados, constituindo um "ponto fora da curva", Milko Matijascic, Stephen J. Kay e José Olavo Leite Ribeiro (2008a, p. 242) são categóricos ao afirmar que "[a] realidade não se coaduna com essas bravatas". "Com base em dados da CEPAL e da OCDE é possível dizer que o Brasil possui gastos elevados em relação a países da América Latina, onde as desigualdades são enormes. Comparados aos países da OCDE os gastos brasileiros são menores porque os serviços sociais são menos desenvolvidos e os gastos privados, excetuados os de saúde, são baixos. Ainda é preciso desenvolver metodologias para incorporar os gastos sociais realizados pelas famílias ou via iniciativa privada em países da América Latina." (MATIJASCIC; KAY; RIBEIRO, 2008a, p.253).

desempenho de determinada política estatal[114]. Afirmar que a previdência social é deficitária, e mais, reiterar, de forma exaustiva, essa (de)informação é, no contexto atual, estratégia que reforça a ideia de "ineficiência" de tudo quanto é público, consolidando a perspectiva de que somente a lógica privada é asseguradora do boa e correta alocação de recursos. Ademais, por ter sido elaborado e propagado na forma de "mito", o déficit previdenciário não admite contestações quanto a sua veracidade: ele simplesmente "existe", "desde sempre", como dado matemático puro descolado das demais realidades afetas ao sistema previdenciário[115]. Não há preocupação ou exigência em se apontar e justificar as suas "origens" (sistemática de cálculo utilizada), bem como também não é nunca divulgada a sua necessária análise no contexto mais amplo do sistema de seguridade social (violação do dispositivo constitucional que determina a elaboração do Orçamento da Seguridade Social – art 165, §5º, III da CF). E assim, ao se constituir no *senso comum* acerca da previdência[116], o "mito do déficit previdenciário" assegura a continuidade do processo de desmonte do sistema público de previdência social, a par de servir aos interesses daqueles poucos que continuam a se apropriar dos recursos públicos que deveriam ser destinados ao financiamento das políticas sociais, além de constituir-se no principal argumento retórico-argumentativo para a negação e supressão de direitos previdenciários àqueles e àquelas que deles mais necessitam[117].

---

[114] "Do ponto de vista político, os mitos têm uma função eminentemente socializadora: seu papel é o de pacificar as consciências e neutralizar sua reflexividade mediante o esvaziamento e a cristalização do real, levando homens a aceitar passiva e confortavelmente uma situação que lhes foi imposta socialmente." (FARIA, 1988b, p. 51).

[115] "Graças aos mitos, torna-se possível a conciliação aparente das contradições sociais, na medida em que estas são projetadas numa dimensão harmoniosa de essências puras, relações necessárias e esquemas ideais, aos quais se deve forçosamente aderir. No espaço público da palavra e da ação, essa função socializadora dos mitos aparece sob a forma de conceitos vagos ou indeterminados, todos exercendo um forte impacto no imaginário dos cidadãos comuns. Assim considerados, os mitos constituem-se numa técnica de controle social necessária à consolidação de um determinado padrão de dominação, revestindo-o de uma auréola inquestionável." (FARIA, 1988b, p. 51).

[116] "Os juristas de profissão sempre se encontram "condicionados", em suas práticas cotidianas, por um conjunto de representações, imagens, noções baseadas em costumes, metáforas e preconceitos valorativos e teóricos, que governam seus atos, suas decisões e suas atividades. A esse conjunto, sou o nome de "sentido comum teórico dos juristas", lembrando que ele funciona como um arsenal ideológico para a prática cotidiana do direito. Em outras palavras, trata-se de um complexo de saberes éticos vividos como diretrizes – ou seja, como pautas que disciplinam o trabalho profissional dos juristas, regulando sua atividade advocatícia, judicial e teórica." (WARAT, 1988, p. 31).

[117] É preciso deixar claro que a intenção desta argumentação não é negar a necessidade de reformas e ajustes no sistema previdenciário brasileiro. Por óbvio que ele necessita ser aperfeiçoado, modificando-se para se adaptar as novas realidades do mundo do trabalho. Nesse sentido, a opinião de Milko Matijascic, Stephen J. Kay e José Olavo Leite Ribeiro (2008a, p. 238), para quem "[a]s condições econômicas e as novas realidades, como a crescente flexibilidade imposta às relações de trabalho, aliados aos velhos problemas do Brasil e da América Latina – como a informalidade e a baixa cobertura de contribuintes para a previdência -, requerem a busca de soluções alternativas, se a opção for a preservação de direitos sociais via transferência de renda e incremento dos serviços sociais destinados àqueles que perderam a sua capacidade de trabalho". Portanto, a "mudança" em si não é nem nunca foi o problema. A questão que incomoda e contraria é que se fica com a impressão de que, nesse processo de "adaptação", uma só classe faz concessões, é prejudicada, uma só classe vê seus direitos sociais minguarem ante aos interesses do mercado, ou seja, para garantir a continuidade de "alguma" proteção previdenciária, é a classe trabalhadora que tem de "ceder", nunca o capital.

Sendo assim, diferentemente, do que se vê exposto em muitos trabalhos e relatórios acadêmicos como fato incontestável, uma análise mais detalhada e com respeito aos ditames constitucionais, revela que, ao contrário da alarmante situação de crise orçamentária, a previdência social brasileira apresenta "[...] sólida arquitetura financeira e, além disso, tem gerado impactos relevantes para atenuar a pobreza e as desigualdades sociais, bem como tem servido como mecanismo de sustentação da demanda agregada, estimulando o crescimento econômico." (GENTIL, 2008, p. 356). Nesse sentido, de acordo com Eduardo Fagnani (2008, p. 40) e com os dados contidos no Anuário Estatístico da Previdência Social (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA, 2011, online) pode-se afirmar que, entre 1988 e 2011, o número de beneficiários do RGPS aumentou de 11 para 29 milhões, entre trabalhadores urbanos, rurais e benefícios assistenciais. O efeito redistributivo desse sistema é mais bem percebido quando contabilizados os *beneficiários indiretos*: de acordo com o IBGE, para cada beneficiário direto da previdência social, tem-se 2,5 beneficiários indiretos, membros da família, o que totaliza um montante atual de cerca de 72,5 milhões de pessoas beneficiadas direta e indiretamente pelo sistema previdenciário. Em dezembro de 2011, pouco menos de 70% dos benefícios pagos pelo INSS tinham valor igual ou inferior a 01 salário mínimo. Sem a previdência social, Eduardo Fagnani afirma que a pobreza no Brasil seria 11% maior. Hoje, mais de 80% dos idosos brasileiros encontram-se cobertos pelo sistema previdenciário, o que faz com que a taxa de incidência da pobreza em grupos etários com mais de 65 anos seja de apenas 10%. Estima-se que, sem os benefícios, mais de 70% dos idosos estariam abaixo da linha de pobreza. E ainda, de acordo com o estudo do IPEA sobre as condições de vida no Brasil (RANGEL; SANTOS; FERREIRA, 2011, p. 184), a análise dos dados do PNAD 2008 revela que, se fossem retirados os benefícios então pagos pela previdência social, a população de indigentes cresceria, no ano de 2008, em mais de 17 milhões de indivíduos; e os pobres em quase 21 milhões de pessoas. Nesse quadro, o percentual de indigentes praticamente dobraria, passando de 10,74% para 20,19% da população, enquanto o percentual de pobres subiria em mais de um terço, passando de 29,18% para 40,56%.

A reprodução desses dados estatísticos tem a intenção de demonstrar a importância do sistema público de previdência no Brasil para a manutenção de níveis mais equitativos de redistribuição de renda. Todavia, em que pese sua significativa proporção econômica e abrangência quando comparada as demais políticas públicas sociais, "[...] considerando o conceito de seguridade social, é absolutamente inadequado tratar isoladamente as contas da Previdência Social." (MARQUES, 1998, p. 13). Aqui, descortina-se a primeira estratégia discursiva utilizada no processo de "vilanização" da previdência social: o discurso

dominante – que ressalta a existência de déficit crescente nas contas da previdência social -, privilegia a divulgação da informação contida no *saldo previdenciário* que, por sua vez, é calculado a partir da diferença entre a receita proveniente das contribuições sociais sobre a folha salarial e o total dos valores pagos a título de benefícios previdenciários. Ocorre que, semelhante sistemática de cálculo não leva em consideração os aportes de receitas provenientes da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e da receita do concurso de prognóstico, todas fontes de recursos constitucionalmente previstas como vinculadas para o financiamento das políticas de saúde, assistência e previdência (art. 195 da CF), sem que haja qualquer pré-determinação ou especificação que justifique a supressão no cálculo daquelas referidas receitas (GENTIL, 2008, p. 356-357). A perversidade dessa estratégia somente é compreendida quando, de fato, se efetua a análise financeira do sistema de seguridade social em sua totalidade, pois, conforme atesta Denise Gentil (2008, p. 359), "[q]uando são utilizados os dados estatísticos da seguridade social como um todo, com números não apenas da previdência, mas também da saúde e da assistência social, a auto-suficiência financeira do sistema fica mais evidente", o que, por certo, impossibilitaria a continuidade do discurso da necessidade premente da aprovação das medidas contra-reformistas com fundamento no "mito do déficit previdenciário".

O uso retórico-argumentativo dessa estratégia deslegitimadora do sistema público de previdência resta bem exemplificado pela ampla divulgação, nos meios midiáticos, do resultado financeiro apresentado pela previdência em 2011, que ganhou as capas de jornais e revistas com manchetes do tipo "Déficit da Previdência cai 22% em 2011 (DÉFICIT..., 2012a, online; DÉFICITb..., 2012, online; DÉFICIT..., 2012c, online)". No geral, o conteúdo das reportagens aponta que, em 2011, a Previdência Social arrecadou R$ 251,2 bilhões e arcou com R$ 287,7 bilhões em despesas. No período, portanto, o déficit teria chegado a R$ 36,5 bilhões, valor coberto por transferências do Tesouro Nacional. O resultado negativo, ainda assim, seria 22,3% menor do que o registrado em 2010, quando a diferença entre a arrecadação e as despesas teria representado déficit de R$ 47 bilhões. Em nenhuma das reportagens consultadas é feita qualquer referência ao resultado financeiro do sistema de seguridade social, do qual a previdência é parte integrante. Ressalta-se que esta opção de abordagem não é peculiar ao ano em questão, apresentando-se como padrão de conduta também nas matérias referentes a outros anos[118].

[118] Recentemente, em maio de 2013, assistiu-se a uma nova onda de reportagens com viés "catastrófico" acerca do suposto "rombo" nas contas da previdência (DÉFICIT..., 2013, online; ROMBO..., 2013, online).

A confirmação de que a opção pela divulgação de um resultado financeiro parcial e desconectado do todo ao qual constitucionalmente ele se encontra vinculado não é fruto do desconhecimento, da indisponibilidade de dados a fundar uma outra perspectiva de análise e nem tampouco de um "deslize" momentâneo dos grande veículos de comunicação é alcançada quando se confrontam os conteúdos das reportagens com os dados elaborados e divulgados pela ANFIP ao longo de vários anos da série "Análise da Seguridade Social". No relatório referente ao ano de 2011, por exemplo, encontra-se a informação de que a seguridade social, no ano em questão, garantiu 77 bilhões de superávit, o que representou 83% do superávit primário verificado em todo o governo federal[119] (ANFIP, 2012, p. 18). No mesmo relatório, a ANFIP ressalta ainda que a análise da situação financeira do sistema de proteção social demonstra que o RGPS demanda cada vez menos aportes de recursos extras - recursos para além das contribuições sobre folha salarial que a EC n. 20/98 definiu como exclusivas para custeio de benefícios previdenciários do RGPS. Especificamente em 2011, os aportes feitos pela seguridade para a previdência totalizaram apenas 37 bilhões, o que representa 0,9% do PIB e 13% do total de despesas em benefícios, porcentagens que segundo o IPEA, encontram-se bastante abaixo da média dos países da União Europeia membros da OCDE, nos quais os recursos do Tesouro Nacional respondem por 36% das despesas previdenciárias, ou seja, quase o triplo do verificado no Brasil em 2011. E mais: quando são computadas as renúncias – conforme determina diretriz do Fórum de Previdência Social (2007) - a diferença entre as receitas e as despesas cai para menos de R$ 5,8 bilhões, o que equivale a 0,14% do PIB e a apenas 2% do total de benefícios (ANFIP, 2012, p. 83).

Diante de dados e perspectivas tão contrastantes, que traduzem cenários opostos no tocante a realidade e ao desenvolvimento do sistema de seguridade social, fica evidenciado o compromisso político-ideológico expresso nas reportagens em análise com os objetivos e as intenções do projeto contra-reformista, reverberando o "mito do déficit previdenciário" mesmo ante a possibilidade de outras, distintas e estatisticamente fundamentadas possibilidades interpretativas. Também resta evidenciado que, para além de uma questão matemática e atuarial, o "mito do déficit previdenciário" constitui o cerne de uma disputa ideológica e de interesses acerca do papel do Estado no financiamento das políticas de

[119] "A Seguridade Social exibiu um resultado surpreendente em 2011. Em um ano de baixo crescimento econômico, as receitas totalizaram R$ 528,2 bilhões, superando em R$ 69,9 bilhões a arrecadação de 2010. As despesas da Seguridade somaram R$ 451,0 bilhões, com uma variação, frente ao ano anterior, de R$ 49,4 bilhões. Com um aumento de receitas superando o crescimento das despesas, o saldo da Seguridade foi de R$ 77,2 bilhões, superando em R$ 20,5 bilhões o resultado de R$ 56,7 bilhões verificado em 2010." (ANFIP, 2012, p. 25).

proteção social, ou seja, acerca da correta destinação dos recursos públicos: uma vez demonstrado que o resultado financeiro da previdência social varia entre o déficit e o superávit a depender da concepção de previdência com a qual se opera (se pertencente ao sistema maior de seguridade social - tal como disposto na Constituição - ou se independente dele, requerendo análise em separado) e do futuro pretendido para essa política de proteção social (se sua expansão nos moldes de um sistema de repartição solidário e redistributivo ou se sua retração, em direção à privatização do "cuidar de si próprio"), não existem posicionamentos *tecnicamente* neutros, uma verdade inconteste (assim mesmo, no singular), o que faz aumentar a responsabilidade do intérprete e daquele que defende determinado plano de "reforma" do sistema previdenciário. Talvez, antes de sustentar a tese de que o Brasil "gasta demais" com as políticas de seguridade social, sobretudo com a previdência - e divulgar semelhante opinião como se fosse fato incontroverso, um dado irrefutável - fosse fundamental recuperar a dimensão e a importância do volume de recursos públicos destinados ao que Ronaldo Coutinho Garcia (2008, p. 300) denominou de "um quase esquecido componente das despesas correntes": os juros e os encargos da dívida pública.

Nesse sentido, importa ressaltar que, para o ano de 2013, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), encaminhado ao Congresso Nacional em agosto de 2012, prevê o montante de R$ 1,5 trilhões a título de Orçamento Fiscal, dos quais R$ 900 bilhões são destinados ao pagamento e gerenciamento da Dívida Pública Federal (interna e externa), sendo R$ 610,1 bilhões deste montante destinados ao refinanciamento ("rolagem da dívida", em que não há aumento ou redução dos valores devidos); R$ 163,5 bilhões ao pagamento de juros e R$ 126,5 bilhões à amortização (diminuição do principal da dívida). No mesmo documento, verifica-se que o montante de recursos a ser destinados à seguridade social foi fixado em R$ 643,8 bilhões (BRASIL, 2012ª, p. 10 et seq.). Ocorre que tais valores são tratados em separado apenas no primeiro momento, já que quando de suas tratativas e especificações, o PLOA reúne ambos os orçamentos sob o título de "Orçamento Fiscal e da Seguridade Social", contrariando frontalmente o exposto no artigo 165, § 5º, incisos I, II e III da Constituição Federal.

Tal violação ao texto constitucional não é uma exclusividade do PLOA 2013. Se feita uma análise atenta dos PLOAs anteriores, constata-se que o aparente "equívoco" constitui-se, na verdade, em padrão de conduta reiteradamente adotado desde a aprovação da Constituição de 1988, fato que faz com que Sulamis Dain (2001, p. 125) caracteriza o "Orçamento da Seguridade Social" como uma peça meramente virtual, que não tem existência

para a prática governamental no Brasil. Essa sistemática possibilita a continuidade da vigência do pressuposto que embasa a maioria das análises e discussões acerca das finanças públicas:

> [...] ao se falar em despesas da União, consideram-se apenas as despesas não-financeiras. Exclui-se, de partida, o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública. São intocáveis, impronunciáveis, inexistentes para a política fiscal, ainda que onerem pesadamente. (GARCIA, 2008, p. 300).

Desta forma, é atribuído aos gastos com políticas sociais - sobretudo com as de seguridade social - o papel de "vilã das contas públicas", ressaltando-se os grandes montantes por elas demandados, uma vez que o dinheiro destinado ao pagamento dos encargos e juros da dívida é "intocável", não admitindo qualquer questionamento quanto a sua destinação – muito menos quanto ao fato de beneficiar tão poucas famílias, alimentando uma elite rentista que sobrevive e prospera, desde sempre, apoderando-se dos recursos que poderiam ser empregados em projetos e políticas de universalização de direitos sociais e serviços públicos.

Ainda com Ronaldo Coutinho Garcia, destaca-se que no período compreendido entre os anos de 1995 e 2006, as despesas correntes com o pagamento de juros e encargos da dívida foram as que mais aumentaram sua participação no total das despesas da União, sendo que o pagamento de juros elevou sua participação em 74% e a amortização em 160%. No mesmo período, em contrapartida, os gastos com benefícios previdenciários mantiveram-se constantes (variando entre 17,64 e 23,52% do total das despesas da União) e as despesas com pessoal reduziram-se em mais de 45%. Sendo assim, "[a]penas com muita (má) vontade é possível desconsiderar a importância das despesas correntes com o pagamento de juros e encargos da divida." (GARCIA, 2008, p. 308). Aqui ganha importância o reforço do argumento de que, muito embora haja uma grande e arquitetada tentativa - por parte de todos aqueles que se beneficiam da política de privilegiar o pagamento da dívida pública - de que as decisões econômicas sejam vistas e compreendidas como uma questão *não-política*, ou seja, "[...] quase como um resultado do funcionamento automático de algum sofisticado, abstrato e descomprometido modelo macroeconômico instalado em um computador do BC [...]" (GARCIA, 2008, p. 301, nota n. 21), de fato elas são *escolhas politica e ideologicamente forjadas*, constituindo apenas um dos vários caminhos possíveis de serem percorridos. Se intocáveis fossem os direitos sociais à saúde, à previdência e à assistência social – e não os privilégios de uma minoria abastada – por certo que a destinação de tão expressivos recursos seria outra.

> Na verdade, priorizar o pagamento de juros e cortar gastos sociais exprime uma hierarquização das decisões de gasto, pela qual o pagamento de juros é tido como inadiável. Se pudéssemos alterar tais hierarquias e declarar inadiáveis os direitos sociais, não haveria dinheiro para pagar os juros. E a leitura da problemática do financiamento público seria construída de outra maneira, não mais em torno do caráter "perdulário" do gasto fiscal, mas sim em torno do equívoco e da prepotência de uma política de juros que vem sacrificando o bom desempenho das contas públicas, endividando os brasileiros e comprometendo a capacidade de financiamento das políticas sociais, tudo isso em nome de uma estabilização fiscal nunca concretizada. (DAIN, 2001, p. 114).

A problemática da priorização do pagamento dos juros e encargos da dívida pública já é, por si só, bastante gravosa ao projeto constitucional inconcluso de erguer um real e equitativo sistema de seguridade social, uma vez que retira do orçamento valores expressivos que poderiam ser empregados na realização desta diretriz constitucional. Entretanto, a questão mostra-se ainda mais assustadora quando se revela que parte dos recursos utilizados para adimplir os compromissos da dívida são recursos constitucionalmente vinculados ao Orçamento da Seguridade Social, ou seja, são recursos subtraídos da arrecadação das contribuições sociais, espécies tributárias instituídas exatamente com o objetivo de assegurar sustentabilidade financeira ao sistema de proteção social elaborado em 1988. A apropriação das receitas da seguridade social dá-se pela combinação de duas estratégias: a) a não elaboração em separado do orçamento da seguridade social, conforme já ressaltado, e, b) a instituição e permanência do mecanismo de Desvinculação das Receitas da União (DRU). Esta combinação de ilegalidade e cinismo permite a feitura do que Evilásio Salvador caracteriza como "[...] uma poderosa e perversa alquimia que transforma os recursos destinados ao financiamento da seguridade social em recursos fiscais para a composição do superávit e, por consequência, a sua utilização em pagamento de juros da dívida." (SALVADOR, 2008a, p. 391-392).

A estratégia de desvinculação das receitas da União tem início com a afetação de 20% do produto arrecadado de todos os impostos e contribuições da União para o Fundo Social de Emergência (FSE), que fora criado pela Emenda Constitucional de Revisão n. 1/94. A princípio, este fundo seria instituído apenas para os anos de 1994 e 1995. Todavia, em 1996, a EC n. 10/96 substituiu o FSE pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FES), dando correta nomeação à função já desempenhada anteriormente pelo FSE, que "de social", só tinha mesmo o nome. O FES, por sua vez, vigoraria pelo período de janeiro de 1996 a 30 de junho de 1997, determinando-se a mesma afetação de 20% das contribuições e impostos arrecadados pela União. Entretanto, ainda em 1997, a EC n. 17/97 prorrogou a vigência do fundo até 31 de

dezembro de 1999, com a mesma reserva. Finalmente, no ano de 2000, sem a afetação de 20% para o FSE - que fora extinto – a EC n. 27/00 dispôs sobre a desvinculação do mesmo percentual de 20% do total da arrecadação de impostos e contribuições sociais, e também das contribuições de intervenção no domínio econômico, pelo período de 2000 a 2003. Surgia a DRU, que, posteriormente teve sua vigência prorrogada pela EC n. 42/03 para o período compreendido entre 2004 e 2007; pela EC n. 56/2007 para período de 2008 a 2011 e, por fim, a EC n. 68/2011 prorrogou a vigência do instituto até o ano de 2015 (SAVARIS, 2008, p. 66; SALVADOR, 2008b, p. 389)[120].

A importância da DRU relaciona-se ao objetivo fomentado pelos governantes brasileiros – especialmente durante a década de 90, mas também nos anos 2000 – de produzir superávits primários cada vez maiores para "ganhar a confiança" dos credores internacionais. Com esse foco, o Governo Federal adotou (e vem adotando) a estratégia de majorar a arrecadação tributária por meio do aumento das contribuições destinadas ao financiamento da seguridade social, uma vez que a receita das mesmas não é partilhada com os outros entes federativos (estados e municípios). Todavia, para que o aumento da carga tributária fosse, de fato, conveniente aos propósitos de geração de superávit, foi necessária a criação de um mecanismo legal que possibilitasse a desvinculação de parte das receitas arrecadadas, pois, por definição, as contribuições são espécies tributárias que obrigam o Estado a aplicar os recursos arrecadados na política/função/projeto para o qual elas foram especificamente criadas. Daí a *genialidade perversa* da instituição da DRU, que permite que o Executivo Federal utilize 20% das receitas das contribuições de forma livre, independentemente de qualquer vinculação previamente estabelecida.

Por meio dessa estratégia, 20% do valor total arrecadado a título de contribuições para o financiamento da seguridade social (tais como a CSLL, a COFINS e a já revogada CPMF) é apropriado pela União e – agravando ainda mais o quadro já sombrio -, ante a não elaboração em separado do Orçamento Fiscal e do Orçamento da Seguridade Social, esses valores podem acabar retornando, em sua totalidade ou em parte, para os cofres da seguridade; não como "verbas próprias" - posto que, em virtude da incidência da DRU, elas sofreram a *alquimia perversa* e se transformaram em "receitas fiscais" - mas como *"repasses"* da União para cobrir os *déficits costumeiros* das políticas de seguridade social. O

[120] Evilásio Salvador (2008b, p. 289, nota n. 5) salienta que "[a] DRU apresenta algumas modificações em relação ao FSE, pois ela não afeta a base de cálculo das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, nem a das aplicações em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Também não estão sujeitas à DRU: as contribuições sociais do empregador incidentes sobre a folha de salários; as contribuições dos trabalhadores e dos demais segurados da previdência social; a parte da CPMF destinada ao Fundo de Comate e Erradicação da Pobreza; e a arrecadação do salário-educação."

uso desse "malabarismo" contábil-legal permite a União, portanto, não só se desincumbir do dever constitucional de contribuir para o financiamento da seguridade (conforme disposto no art. 195 da CF) sem gastar um só centavo do orçamento fiscal, como também dar continuidade ao discurso legitimador das "contra-reformas estruturantes", ou seja, dificultando cada vez mais o acesso aos benefícios previdenciários, restringindo os limites de abrangência da assistência social e promovendo a incessante precarização do atendimento médico pelo SUS.

Enfim, a DRU permite que recursos que deveriam ser utilizados para financiar a expansão e o aprofundamento do sistema de seguridade social sejam *legalmente* apropriados pelo setor financeiro, mediante o pagamento dos compromissos da dívida. Além disso, ao diminuir o montante de recursos destinados às políticas de previdência, assistência e saúde, a DRU desconstrói os sólidos mecanismos de financiamento da seguridade instituídos pela Constituição Federal, comprometendo a capacidade de oferta de serviços e de realização de direitos pelas mesmas, falhas cuja origem nunca é explicitada, restando sempre atribuídas ao "excesso" de promessas contidas no texto constitucional. Constata-se, pois, que os desvios e as inconstitucionalidades que solapam o Orçamento da Seguridade Social cumprem, em verdade, importantes papéis:

> [...] para a política fiscal, viabiliza superávit; para a saúde, é o principal instrumento de precarização dos serviços; para a previdência social, viabiliza o principal elemento do discurso da falência do sistema e de inevitabilidade das reformas; e, para os interesses dos mais diversos setores econômicos, oportunidade de grandes negócios. (VAZ; MARTINS, 2008, p. 373).

Enquanto perdurar o fomento à crença no "mito do déficit previdenciário", sendo ele tomado como pressuposto de todas as análises feitas e decisões tomadas acerca das políticas de saúde, assistência e, sobretudo, de previdência social, será possível continuar privilegiando a dívida pública financeira em detrimento da social, ou seja, em detrimento da efetivação dos direitos sociais constitucionalmente consagrados. Por isso, na contramão dessa perspectiva continuísta e resignada, com Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna, atesta-se que a "urgente" e imprescindível reforma de que necessita a previdência social brasileira é, verdadeiramente, outra,"[n]ada de dramático. Modesta ousadia, aliás, a que se demanda: que a Previdência honre seus compromissos como parte integrante da Seguridade. Nos termos da Lei Maior." (VIANNA, 1998, p. 103).

2.2 O uso do "método relacional" como estratégia para a realização concreta dos objetivos das políticas de seguridade social

A partir da exposição feita até o momento e das discussões travadas ao longo dos tópicos, espera-se que tenha sido possível alcançar a percepção de que a construção de um verdadeiro e material sistema previdenciário público de repartição, fundado em princípios de solidariedade, e com vistas à redistribuição de renda e à superação da pobreza e das desigualdades sociais, regionais, étnicas e de gênero, apenas pode se dar por meio da realização do que a Constituição Federal denominou de "seguridade social", ou seja, um sistema articulado e articulador, no qual os seus três pilares de sustentação – as políticas sociais de saúde, de assistência e de previdência social – atuem de forma complementar, sem hierarquização, podendo fazer uso pleno dos recursos financeiros constitucionalmente a elas vinculados, estabelecendo um novo paradigma no tocante à proteção social brasileira, para além do viés meritocrático ou meramente assistencialista. Por essas razões, pensar, idealizar e projetar "reformas" do sistema previdenciário brasileiro fora do âmbito da seguridade social significa (e simboliza) um "[...] retrocesso da Previdência a uma situação pré-1988, baseada na formulação do seguro [...]" (DAIN, 2001, p. 135), não condizente, portanto, com os novos marcos paradigmáticos trazidos pelo texto da "Constituição Cidadã".

Ocorre que pensar a política previdenciária a partir do paradigma da seguridade social é uma tarefa para a qual o pensamento simplista e reducionista afeto à lógica do mercado não está apto (e "disposto") a fazer. Isto porque, dentro da lógica capitalista, que privilegia a individualidade e enxerga os seres humanos tão somente como indivíduos com capacidade de produzir e apropriar-se de bens por meio da competição de uns com os outros (UGATTI, 2009, p. 113), um sistema de seguridade social, fundado em princípios de solidariedade, aparece como um *modelo de irracionalidade*, que carece de credibilidade e não tem espaço em um mundo dividido entre vencedores e perdedores. Daí a dificuldade em se pensar numa política previdenciária para além do paradigma securitário, pois, isso implicaria numa necessária flexibilização do estreito vínculo estabelecido entre o vertimento de contribuições prévias e o direito ao recebimento de benefícios, o que, por sua vez, demandaria o abandono da perspectiva de análise meramente burocrática, passando a previdência a ter de relacionar-se de forma direta com a realidade que a condiciona e por ela é condicionada.

Entretanto, o contato com a realidade e o reconhecimento de que não é possível fazê-la caber nos estreitos limites dos textos legais é algo que o "fundamentalismo de uma nota só" não está disposto a permitir, uma vez que, diante de tal perspectiva, restaria

ameaçado o que Joaquín Herrera Flores (2000c, p. II) denomina de "dogma da escassez", o qual consiste em igualar a quantidade de recursos materiais existentes para a realização de determinada coisa à quantidade de dinheiro disponível para consumir no mercado, objetivando, assim, tornar o "jogo do mercado" o único espaço disponível para a realização do homem, caracterizando como *irracional* e *antieconômico* qualquer esforço para criar condições dignas de vida "para todos"[121]. Nesse sentido, o tão reverberado "princípio da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial", instituído pela EC n. 20/98, no âmago do processo de contra-reforma previdenciária, e atual fundamento de tantas decisões negativas de direitos previdenciários, pode ser compreendido como um dos mecanismo de que se vale a lógica do mercado para seguir negando a realidade e as necessidades de homens e mulheres "com nome e sobrenome" (SANCHEZ RUBIO, 2011, p. 71) [122], uma vez que já restou ao menos problematizado o quanto é temerário afirmar que existe um *déficit* nas contas da previdência ou mesmo que o Brasil "gasta demais" com políticas sociais.

Como forma de contrapor-se à perspectiva de uma política previdenciária pensada e cotidianamente construída a partir do conceito de seguridade social, os discursos hegemônicos sobre a necessidade de continuidade do projeto contra-reformista no âmbito da previdência parecem operar a partir do que David Sanchez Rubio, em diálogo com a obra de Franz Hinkelammert, denomina de princípios da redução e da abstração ou idealização (SANCHEZ RUBIO, 2011, p. 127). Basicamente, por meio da redução, destaca-se um dos muitos elementos que compõe a realidade e passa-se a declará-lo como o único real, ou seja, acaba-se por confundir a parte com o todo (SANCHEZ RUBIO, 2011, p. 127)[123]. Por sua vez, por princípio da abstração ou idealização, o autor caracteriza a omissão teórica e descritiva seletiva, que deixa de lado alguns elementos ou predicados, considerando-os como "não importantes". Ainda quanto à questão, David Sanchez Rubio explica que o princípio da abstração é uma derivação do princípio da redução, especificando-se por ser concretizado por meio dos marcos categoriais, das teorias, dos conceitos e das instituições, os quais organizam e orientam o espaço-tempo. A gravidade da incidência desta forma especifica de redução se

---

[121] "*El dogma de la escasez – que iguala la cantidad existente de recursos materiales a la cantidad de dinero disponible para consumir en el mercado – convierte en lo "racional" a una acción estratégica de apropiación de los medios necesarios para `jugar´ en el mercado, relegando a lo irracional, o a lo antieconómico, cualquier esfuerzo por crear condiciones dignas de vida para todos.*" (HERRERA FLORES, 2000c, p. II).

[122] "*Con esto, en realidad, insistimos en la importancia de que el ser humano, con nombres y apellidos, sea siempre el ser supremo para el humano y que sus producciones sociohistóricas e institucionales no se conviertan en sus dioses.*" (SANCHEZ RUBIO, 2011, p. 71).

[123] "*A través de la reducción, se destaca un elemento de los muchos que existen en la realidad y acaba por considerarse como el único real. Se aísla y se separa del resto y se considera que funciona por si mismo y que es autosuficiente. Se acaba por confundir la parte por el todo. Es el caso, por ejemplo, cuando todas las parcelas de la vida se reducen a las relaciones mercantiles.*" (SANCHEZ RUBIO, 2011, p. 127).

dá porque, no processo de abstração ou idealização, *é comum que se sacrifique a realidade em favor de uma teoria ou instituição*, o que acaba por determinar a eliminação dos contextos, das relações humanas, da especificidade e da temporalidade dos problemas, e mesmo das condições de existência das pessoas (SANCHEZ RUBIO, 2011, p. 127)[124].

A supervalorização da "sustentabilidade financeira" do sistema previdenciário, em contrapartida à quase inexistência de referências a outros aspectos e deveres desta política pública social - tais como o de universalização de cobertura e de atendimento – é um forte indício da adoção do princípio da redução na compreensão desta temática. Ao que parece, a previdência não foi instituída para *assegurar níveis cada vez maiores de proteção social aos trabalhadores e trabalhadoras brasileiras*, *demandando, para a realização de seu intento, o aporte de recursos públicos;* ao contrário, *por demandar aportes de recursos públicos*, a previdência social deve mostrar-se *econômica e atuarialmente sustentável e, somente a partir disso,* garantir *certo nível de proteção social aos seus segurados e seguradas*. O que está em evidência, portanto, não é a garantia da proteção previdenciária a "todos", mas sim a demonstração da eficiência econômica da política previdenciária a fim de propiciar certa segurança para "alguns". Ademais, o fato de a previdência ser pensada como uma política independente e de não ser relacionada, nas falas e nos texto que dela tratam, às demais políticas componentes da seguridade social, também denota um tratamento reducionista da questão.

Por outro lado, a preponderância quase que absoluta do viés normativista na análise e na interpretação da legislação infraconstitucional - que regulamenta a oferta de serviços e a concessão de benefícios previdenciários -, com completo desprezo para com a realidade fática do mercado de trabalho brasileiro e para com as condições absolutamente precárias e vulneráveis de trabalho a que inúmeros homens e mulheres encontram-se submetidos, sintetiza a adoção do paradigma abstracionista, idealizador, que prefere fechar os olhos para a realidade concreta e cotidiana a flexibilizar algum dispositivo de lei ou promover uma interpretação distinta com fins de verdadeiramente assegurar as condições necessárias de uma vida digna de ser vivida "para todos". O tratamento formalista dado às questões afetas à política previdenciária caracteriza o que José Reinaldo de Lima Lopes definiu como "a

[124] "*Por abstracción se entiende la omisión teórica y descriptiva selectiva que deja de lado algunos elementos o predicados considerados no importantes. Es una especificación del mecanismo de la reducción pero que se realiza por medio de los marcos categoriales, las teorías, los conceptos y las instituciones con las que nos regimos y nos orientamos por el mundo. La teoría con la que se interpreta la realidad, la abstrae y la sustituye por sus conceptos e ideas. Se sacrifica la realidad a favor de una teoría o institución y se acaba por eliminar los contextos, las relaciones humanas, la especialidad y la temporalidad de los problemas y las mismas condiciones de existencia de las personas.*" (SANCHEZ RUBIO, 2011, p. 127).

idolatria do escrito", um obstáculo teórico-prático que impossibilita o reconhecimento de situações graves presentes na vida cotidiana, pois, como bem ressaltado pelo autor, as leis de inquilinato redigidas tendo como modelo "[...] a relação individual que se estabelece entre indivíduos padrão classe média, a quem resta sempre alguma alternativa de escolha do imóvel, do locador ou do locatário, mostram-se absolutamente inúteis ante a realidade limítrofe dos cortiços." (LOPES, 2005a, p. 86-87). O paralelo metafórico com abstração legislativa característica das leis previdenciárias é notório, uma vez que suas disposições são redigidas presumindo-se a formalidade das relações de trabalho no Brasil e o respeito, por parte de todos, dos direitos trabalhistas e previdenciários, o que se mostra completamente alheio a uma realidade fortemente marcada - dentre outras "atipicidades" - por relações informais de trabalho, empregos sem carteira assinada, continuidade do trabalho infantil e, não raro, por denúncias de exploração de trabalhadores em condições análogas à escravidão.

Na prática administrativa e judicial, os princípios da redução e da idealização atuam em conjunto, justificando-se – "ora, não se pode conceder a aposentadoria por idade ao trabalhador rural boia-fria porque ele não trouxe o requerido legalmente, ou seja, o início de prova material, e o fato dele estar enfrentando sérias dificuldades para sobreviver é um problema assistencial, não previdenciário, já que a previdência deve sempre zelar por seu equilíbrio financeiro e atuarial" – e, ao colocar sobre os pratos da balança, de um lado a instituição "Previdência Social", e do outro, os seres humanos reais, necessitados, concretos e corporais, *atuais* em si, na maioria dos casos, decide-se pela abdicação do concreto em nome da idealização reducionista que[125], no campo do direito, tem o costume de aparecer travestida de "segurança jurídica".

Diante desse quadro, constata-se que lutar por uma política previdenciária desenvolvida "no" âmbito do sistema de seguridade social brasileiro requer a superação do horizonte paradigmático reducionista e idealizador, adotando-se uma forma de raciocínio e interpretação que privilegie o real e o complexo, uma vez que "[...] um processo singular só pode ser entendido completamente nos termos do conjunto social do qual é parte integrante. Uma concepção isolada de um fenômeno só pode conduzir a mal-entendidos." (HERRERA

[125] *"[...] si tenemos que colocar en un lado de la balanza a las mediaciones y las instituciones humanas junto a la racionalidad que las mueve y, en otro, a los seres humanos reales, necesitados, concretos y corporales, en la mayoría de las ocasiones, por no decir casi siempre, ha habido una abdicación de lo humano concreto. La balanza se ha inclinado a favor de una idea abstracta de 'civilización', de 'mercado', de 'libertad', de 'racionalidad instrumental calculadora', de 'riqueza', de 'eficiencia', de 'paz', de 'democracia', de 'equilibrio', de 'Dios o Alá', de 'seguridad nacional o internacional', de 'seguridad del capital o del mundo de las finanzas', de 'derechos humanos' en abstracto, de 'monopolio y control internacional del poder', de 'guerras humanitarias o derecho o deber de injerencias'.*" (SANCHEZ RUBIO, 2011, p. 57). E, acresça-se, de 'previdência social'.

FLORES, 2000a, p. 39, tradução nossa)[126]. Nesse sentido, uma das estratégias para o desenvolvimento desta linha argumentativa é a adoção do "método relacional", desenvolvido por Joaquín Herrera Flores para o estudo, a compreensão e a atuação em matéria de direitos humanos, o que, de início, já é um indício da sua adequação ao tratamento dos direitos relativos às políticas de seguridade social - sobretudo à previdência, objeto central deste trabalho - que são reconhecidamente direitos humanos fundamentais sociais.

> [...] o que a metodologia relacional propõe é que investiguemos os direitos no marco do processo social global no âmbito do qual se encontram inscritos, *elegendo em cada momento a relação chave que queremos ressaltar*. Sempre e quando não nos esquecermos de que nem os direitos humanos nem qualquer outro objeto de investigação podem ser compreendidos separados do processo social global, nossa aproximação será adequada para entender uma realidade tão complexa, tão política e tão plural. Enfim, uma realidade tão impura como ideológica e cultural. (HERRERA FLORES, 2000a, p. 41, destaque no original, tradução nossa)[127].

Conforme se vislumbra, o método relacional presta-se à superação do reducionismo normativista-financeiro, que tem se apresentado como *única* e *verdadeira* "fórmula" para compreensão e tratamento da questão previdenciária. Ademais, uma vez que o pensamento reducionista normativista-financeiro tem se mostrado incapaz de conceber a previdência social como uma política para além do "seguro" - e, por conseguinte, para além do padrão meritocrático de análise e julgamento – a aplicação do método relacional às questões afetas à política previdenciária pode vir a possibilitar a abertura de novos e distintos canais interpretativos. Isto porque, ao propugnar uma análise complexa, reconhecendo a "impureza" de todo objeto de pesquisa (que tal como o próprio pesquisador, está sempre "contaminado de realidade") o referido método, se aplicado, poderá vir a estabelecer a conexão necessária entre política previdenciária e o sistema de seguridade social, compreendendo que a realização deste último constitui uma das formas de assegurar "[...] maiores níveis de democratização da riqueza socialmente produzida." (UGATTI, 2009, p. 113).

---

[126] "*Lo que se quiere decir es que debemos tener siempre presente que un proceso singular sólo puede ser entendido completamente en términos del conjunto social del cual forma parte. Una concepción aislada de un fenómeno sólo puede conducirnos a malentendidos.*" (HERRERA FLORES, 2000a, p. 39).

[127] "*Pero lo que la metodología relacional propone es que investiguemos los derechos en el marco de dicho proceso social global, eligiendo en cada momento la relación clave que queramos resaltar. Siempre y cuando no olvidemos que ni los derechos humanos ni cualquier otro objeto de investigación pueden entenderse separados del proceso social global, nuestro acercamiento será el adecuado para entender una realidad tan compleja, tan política y tan plural. En definitiva, una realidad tan impura como ideológica.*" (HERRERA FLORES, 2008a, p. 41, destaque do autor).

Destaca-se que a proposição de uma previdência social pensada a partir da seguridade, ou seja, a partir de uma racionalidade solidária e não-competitiva, não implica na desconsideração da responsabilidade pessoal pelos rumos da própria existência – até porque as escolhas não se encontram de todo condicionadas, podendo, inclusive, ser parte de projetos existenciais distintos daqueles comumente alimentados – mas sim, de reconhecer que, diante das desigualdades no acesso aos bens socialmente produzidos, "[...] não resta outra opção metodológica senão buscar soluções reguladoras também de conteúdo assimétrico, como consequência do compromisso de redução dos níveis de assimetria materialmente constatados quanto à fruição da riqueza social." (UGATTI, 2009, p. 115). Por essa razão, o campo normativo deve se apresentar como *mais um elemento constitutivo* do processo social global em análise – e não como o "único" - devendo também ser considerados "os outros", tais como o contexto socioeconômico, as relações humanas e de produção, as particularidades regionais e mesmo a trajetória de vida de cada ser humano, já que, o abandono da "obsessão homogeneizante" de processos, condutas, padrões de comportamentos e histórias de vida talvez seja o primeiro e necessário passo para que toda e qualquer intervenção estatal possa se revestir concretamente de potencial redutor das desigualdades.

Por fim, é preciso dizer que a aplicação do método relacional com vistas à interpretação da previdência sob o paradigma da seguridade social demanda, ainda, uma compreensão também complexa e não reducionista-idealizadora do que se convencionou denominar "direitos humanos sociais", pois é ela que se manifesta nas fundamentações das decisões administrativas e/ou judiciais nessa seara. Nesse sentido, revela-se - uma vez mais - a insuficiência da adoção do paradigma normativista no tratamento da questão, posto que, diferentemente das liberdades individuais, os direitos sociais demandam um "contexto" para a sua realização (condições econômicas, sociais, culturais, pessoais etc.), não restando "garantidos" em virtude tão somente de sua disposição em lei. Daí, que só seja possível "compreender" tais direitos a partir dos efeitos materiais e concretos que sua realização enseja na realidade cotidiana dos homens e mulheres *atuais*, e não a partir de alguma abstração ideal. E, em sendo assim, pode-se atestar que um sistema previdenciário "existe" somente a partir da concretude dos direitos previdenciários a ele relacionados, o que, por sua vez, torna lícito afirmar que uma *previdência social*, calcada em um sistema de repartição solidário e redistributivo, só pode mesmo existir *a partir* de um sistema de seguridade social, nunca "fora" ou "em separado" dele.

Nesse diapasão, pelas razões expostas ao longo da construção deste tópico, elege-se o "método" (ontologia) relacional como fundamento metodológico e analítico a orientar o

desenvolvimento da argumentação teórica do próximo e último capítulo, ressaltando-se a imperiosidade de *contextualizar* a previdência social, estabelecendo o diálogo necessário entre o sistema de proteção previdenciária e a realidade na qual ele se insere, modifica e por ela é modificado. Um tratamento diferenciado (a proposta de um *outro olhar*) para a temática afeta à realização concreta e cotidiana dos direitos humanos fundamentais previdenciários só pode advir da superação dos princípios abstracionista e reducionista, que encerram a questão no estreito horizonte técnico-economicista. E porque as pessoas e seus sofrimentos são *atuais* - não se podendo delas exigir a espera por mudanças (incertas) na racionalidade das instituições oficiais ou por alterações nos padrões de conduta e nas práticas administrativas – recai *também* sobre o Poder Judiciário a tarefa de tornar "real" a promessa de universalização da proteção previdenciária formalmente contida no texto constitucional, ainda que – e, sobretudo porque – com mais de 20 anos de atraso.

CAPÍTULO 3 PODER JUDICIÁRIO COMO "ÚLTIMA RATIO" DOS VULNERÁVEIS: O *PROCESSO JUDICIAL PREVIDENCIÁRIO* SOB NOVA ABORDAGEM TEÓRICO-REFLEXIVA

José Celso Cardoso Júnior e Henrique Júdice Magalhães, em estudo sobre as inadequações do sistema previdenciário brasileiro à realidade nacional, discorrem sobre o que denominam de "níveis e ciclos de (des)proteção", ressaltando que as condicionantes, as particularidades e a dinâmica relativa ao mercado de trabalho no Brasil permitem constatar ao menos 4 níveis de (des)proteção previdenciária: a) *nula*, representada, na cidade, por aqueles trabalhadores que permanecem o ano todo sem verter uma única contribuição, ressalvando-se as hipóteses de manutenção da qualidade de segurado, expressas no artigo 15 da Lei n. 8.213/91; no campo, tal categoria abrange os casos de trabalhos totalmente informais, sem qualquer forma de titularidade da terra ("boias-frias"). Os autores ressaltam que os componentes deste nível de (des)proteção podem ser subdivididos em dois grupos: a.1) os excluídos da proteção previdenciária em virtude da precarização de suas condições de trabalho – "[...] o que abrange, por exemplo, autônomos com baixa capacidade contributiva e trabalhadores que perdem o vínculo com o INSS em virtude de desemprego de longa duração", e a.2) os excluídos por definição, ou seja, trabalhadores que exercem atividades que, em virtude de sua natureza, não se enquadram em nenhuma das categorias de segurados previstas na Lei n. 8.213/91, exemplo dos trabalhadores da autoconstrução; b) *baixa*, subgrupo que abarca indivíduos que verteram entre 1 e 11 contribuições durante o ano ou que, mesmo não tendo contribuído, mantiveram a qualidade de segurado durante o ano em questão, sem, no entanto, em ambos os casos, terem logrado cumprir a carência (art. 24, *caput*, da Lei n. 8.213/91) do auxílio-doença e/ou da aposentadoria por invalidez (12 contribuições mensais, conforme expresso no art. 25, inciso I, da Lei n. 8.213/91); c) *média*, no âmbito urbano, representada por aqueles que verteram 12 contribuições no ano em questão ou, tendo feito isso em outro momento de sua trajetória contributiva, tenham logrado manter o direito ao percebimento dos benefícios de aposentadoria por invalidez e/ou auxílio-doença em virtude de terem efetuado ao menos 4 contribuições no ano de referência (art. 24, parágrafo único, da Lei n. 8.213/91) ou por terem mantido a qualidade de segurado por alguma outra razão (art. 15 da Lei n. 8.213/91); no campo, representa a "[...] situação dos que conseguem comprovar o trabalho rural no último ano, garantindo o acesso aos benefícios supracitados"; d) *alta,* congloba os indivíduos que, já tendo cumprido a carência dos benefícios de aposentadoria por invalidez e/ou auxílio-doença, tenham também logrado cumprir tal requisito para

aposentadoria por idade, por tempo de contribuição e especial ou que, ainda que não tenham cumprido, possuam situações laborais estáveis e suficientemente consolidadas que permitam supor que o farão num futuro próximo; no campo, situação representativa daqueles que, estando próximos de complementar a idade para a aposentadoria por idade, conseguiram comprovar o tempo de serviço necessário à sua concessão (CARDOSO JÚNIOR; MAGALHÃES, 2008, p. 535-536)[128].

Ainda segundo ambos os autores, é extremamente difícil quantificar o número de trabalhadores que se encontra em cada um dos níveis de (des)proteção acima descritos, o que denota a diversidade das situações e a inerente complexidade da questão previdenciária no Brasil. Em verdade, para José Celso Cardoso Júnior e Henrique Júdice Magalhães, o panorama diversificado de situações previdenciárias por eles apresentado é indício a comprovar a inadequação dos instrumentos de proteção social existentes ao perfil ocupacional da população brasileira: ao se estruturar a previdência social a partir do paradigma de *seguro* - em flagrante desrespeito ao comando constitucional que a dispõe como política pública social componente do sistema maior de *seguridade* social -, vinculando a proteção previdenciária à manutenção de situações de emprego formal de média e longa duração, termina-se por dificultar sobremaneira e mesmo impedir o acesso da população excluída desse tipo de relação de trabalho ao sistema de proteção previdenciária, quando é justamente esta população que, por suas acentuadas condições de vulnerabilidade, dele mais necessita. "A precariedade ou ausência de rendimentos origina, assim, um ciclo estrutural de pobreza que, por sua vez, desdobra-se num ciclo de vulnerabilidade, consistente na incerteza quanto ao recebimento de renda monetária quando da saída definitiva do mercado laboral." (CARDOSO JÚNIOR; MAGALHÃES, 2008, p. 536).

Com aporte nestas conclusões, é possível atestar que a problemática afeta à previdência social brasileira revela-se muito mais complexa, dinâmica e multifacetada do que é possível compreender a partir de uma análise meramente abstrata, formal, dos comandos normativos que a regulamentam. Conforme se vislumbra, as situações previdenciárias são, antes de tudo, situações *da vida* e *de vida*, ou seja, não estão caracterizadas pelos signos da linearidade e da previsibilidade, não comportam enquadramentos normativos definitivos, muito embora o *senso comum teórico* (WARAT, 1988) acerca do sistema previdenciário

[128] Optou-se por não fazer referência a então peculiar situação das trabalhadoras domésticas, embora conste citação expressa quanto a elas no excerto citado, porquanto ainda reste não regulamentada a EC n. 72/2013 - a qual alterou a redação do parágrafo único do art. 7º da Constituição Federal para estabelecer a igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais – fato que torna controversa, na atualidade, a situação previdenciária desta categoria profissional.

pareça a tudo isso ignorar e seguir inabalável na sua obsessão pelo trinômio positivista Paz-Segurança-Imputação (PORTANOVA, 1997, p. 33). O grande problema na insistência do tratamento formalista dado à questão previdenciária está em que, conforme já expresso em outro momento deste trabalho, previdência social não é consenso, é conflito; previdência é vida e vida em movimento; e vida – para desespero daqueles que insistem numa abordagem "exegética" do Direito – não cabe em lei. Por tais razões, ou seja, em virtude de seu grande potencial conflitivo, de sua imperiosidade na configuração daquilo que se entende ser uma *vida digna de ser vivida* e de suas nuances e contornos muito particulares, a questão previdenciária no Brasil tem, cada vez mais, sido levada à apreciação do Poder Judiciário, passando ele a representar a *ultima ratio* daqueles e daquelas que almejam ver reconhecido seu direito humano fundamental de gozo de proteção previdenciária.

Nesse ponto, importa esclarecer que tem certa dose de razão Joaquim de Arruda Falcão (1997, p. 150) quando afirma que "[a] experiência quotidiana evidenciou que nem sempre o Judiciário é o local adequado para a defesa dos direitos humanos." De fato, em diversas situações da vida, a interferência do Poder Judiciário tem acarretado retrocesso e invalidação de muitas conquistas socialmente produzidas. Exemplos notórios destas situações são as diversas liminares de reintegração de posse concedidas pelo Poder Judiciário com completo desprezo para com a função social da propriedade disposta no texto constitucional. Com isso, pretende-se evidenciar que o desenvolvimento da tese da representatividade do Poder Judiciário no imaginário dos segurados e seguradas da previdência social como *ultima ratio*, última tentativa de ver concretizado seu direito de gozo de benefício previdenciário, não se alinha a uma postura "messiânica", crédula na atuação *sempre* progressista dos magistrados brasileiros *talvez* como última esperança de fazer real o Estado Democrático de Direito constitucionalmente previsto. Ao contrário, analisando-se a formação jurídica que ainda é cultivada e professada nas universidades brasileiras, chega-se mesmo a duvidar da

> [...] capacidade de uma magistratura basicamente formada por atitudes, métodos e doutrinas de inspiração individualista e de caráter formalista em mediar a diversidade sócio-econômica e a unidade jurídico-institucional numa sociedade marcada não só por confrontos de interesses, mas também e principalmente, por conflitos de valores e modelos culturais excludentes, envolvendo sujeitos históricos novos e portadores de demandas e necessidades não enquadráveis nas tradicionais

> categorias a-históricas e nas generalizações abstratas do tipo de direito hoje vigente. (FARIA, 1992, p. 152)[129].

A abordagem teórica, portanto, é bem outra. Ao identificar o Poder Judiciário como *ultima ratio* para a concretização das promessas constitucionais em matéria de proteção previdenciária pretende-se, em verdade, *partir dos sujeitos concretos que figuram como autores*, dos homens e mulheres que figuram no polo ativo de um *processo judicial previdenciário* (e não dos juízes), ou seja, daqueles e daquelas que estão a demandar por proteção previdenciária *no presente*, *no agora*, os quais não podem, como já dito, esperar por mudanças de racionalidade das instituições oficiais, por modificações normativas ou mesmo por alterações nos padrões de conduta e nas práticas administrativas porquanto, para eles, a fase administrativa *já tenha cessado* e, com ela, a esperança de que o reconhecimento de seu direito ao percebimento de benefício ou a prestação de serviço previdenciário se desse sem a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário. Para estes homens e mulheres, portanto, o Poder Judiciário, com todas as vicissitudes de sua atuação, constitui a alternativa derradeira para o alcance da proteção previdenciária a que entendem fazer jus[130]. Por isso, uma vez mais, é importante que se esclareça: o enfoque desta construção teórica não será na propositura de um certo "compromisso ético" a ser assumido pela magistratura brasileira para com os segurados e seguradas da previdência social; mas sim o de, *a partir* da constatação de que tais segurados e seguradas, por suas histórias de vida, tem cada vez mais identificado no Poder Judiciário sua derradeira chance de ver concretizado seu direito humano fundamental à previdência social, concluir que se faz necessário (e constitui imperativo ético *desta* pesquisa) analisar, discutir e problematizar as *especificidades* do *processo judicial previdenciário*, com escopos de assegurar que cada ação previdenciária ajuizada se configure, de fato, em instrumento hábil a

---

[129] "[...] em outras palavras, ensinar o direito também seria uma forma de ensinar a encarar, acatar e respeitar o próprio direito - o que, em termos práticos, é um modo eficaz de o levar a ser aceito acriticamente pelos estudantes, mediante sutil processo de justificação ideológica e de reprodução dos valores, dos conceitos, das categorias e dos princípios que correspondem a uma formação social e política específica (a eficácia tem, aqui, uma dimensão de "violência simbólica", na medida em que o acatamento e o respeito ao direito são ignorados no que possam ter de arbítrio; assim, esse tipo de ensino é eficaz, em termos simbólicos, porque as premissas básicas do sistema jurídico são reconhecidas como "naturalmente legítimas" pelos alunos)." (FARIA, 1992, p. 89).

[130] "*Los jueces aparecen instalados em imaginário de la sociedad como ultima ratio, como garantes finales del funcionamento del sistema democrático. Desacreditado el sistema político que no parece funcionar sin altas cotas de corrupción; ensachada de manera cada vez más profunda la brecha entre representantes y representados; cercada la gobernabilidad por la lógica implacable del mercado y por la sobredeterminación de poderes transestatales y transnacionales, se há depositado, se díria, más por razones sistemáticas que de otra índole, una mayor expectativa en la perfomance del Poder Judicial que en la de otros poderes de Estado*." (CÁRCOVA apud LEAL, 2000, p. 177).

tutelar de forma *justa* as situações previdenciárias de seus autores, tendo como referencial de *justiça* as disposições constitucionais em matéria de *seguridade social*[131].

Com isso, fica salientado que o que se pretende ao desenvolver a tese exposta neste tópico não é o apelo a um suposto "potencial revolucionário" incutido nos membros do Poder Judiciário brasileiro, nem tampouco a defesa de uma atuação discricionária por sua parte, colocando anseios pessoais por Justiça acima das legislações postas, até porque, entende-se que trabalhar com tais hipóteses teóricas seria uma forma cínica e irresponsável de tratar a problemática previdenciária, esquecendo-se que, no mais das vezes, as matérias-primas do *processo judicial previdenciário* são as dores, angústias, sofrimentos e mazelas de seres humanos de carne, osso, sangue, sonhos e lágrimas. A essência da propositura teórico-prática deste trabalho, portanto, é no sentido de aproximar, via atuação judicial, a defesa dos direitos humanos previdenciários da ideia da justiça, mais propriamente no sentido de *fazer justiça em situações concretas*, ressalvando a certeza de que, "[e]m verdade, não há propriamente justiça, há um fazer justiça: uma justiça transformadora" (PORTANOVA, 1997, p. 88), o que, por óbvio, enseja a compreensão do *justo* dentro de uma perspectiva histórica (contextualizada) e dialética (LOPES, 1988, p.72). Ainda conforme Rui Portanova (1997, p. 89), "[u]ma visão transformadora de justiça será histórica, precária, provisória, fruto da reflexão sobre o desequilíbrio e as contradições sociais e de um processo de desvelamento e clarificação."

Nesse sentido, a atuação do Poder Judiciário em matéria previdenciária ganha relevância na medida em que, tal como afirma José Reinaldo de Lima Lopes (1988, p. 74), "[d]e fato as garantias dos direitos fundamentais não estão na lei, mas no modo como se aplica a lei, pois tem relevância teórica não apenas saber o que está escrito, mas principalmente, como vêm sendo tomadas as decisões a respeito da matéria." Seguindo essa linha argumentativa, talvez seja lícito afirmar que o desafio que a Constituição Federal coloca para o Poder Judiciário no tocante à previdência social é o de promover a efetivação da proteção previdenciária para os marginalizados, os informais, aqueles que apresentam vidas laborais marcadas pela precariedade e pelo desemprego, ou seja, fazer com que a proteção previdenciária abarque as *outras* categorias de trabalhadores que, desde sempre, estiveram

[131] "Na verdade, partimos de uma constatação óbvia de que a Constituição é que rege o sistema. A leitura, portanto, deve ser a partir da Constituição e não a partir dos atos normativos infraconstitucionais ou mesmo dos atos administrativos que, aparentemente, possuem efeito normativo. Estamos a afirmar que, em especial em matéria previdenciária, não é possível ceder a primeira tentação de dizer o direito apenas a partir daquilo que dizem as instruções normativas, as portarias e os demais atos normativos." (CORREIA, M. O., 2006, p.120).

fora do sistema, afinal, efetivar a proteção previdenciária para trabalhadores formais, com empregos de média e longa duração e vidas laborais estáveis é, de fato, tarefa relativamente bem cumprida desde antes de 1988. O desafio, portanto, no âmbito do Poder Judiciário, ao que parece, é o de efetivar direitos humanos fundamentais previdenciários para quem *nunca* os teve, posto que a implementação dos mesmos para quem deles goza *desde sempre* constitui atividade desempenhada de modo satisfatório pela própria Administração Pública. Em razão do exposto, talvez também seja lícito concluir que o desafio maior posto pela nova ordem constitucional ao Poder Judiciário em matéria de previdência social é o de efetivar os direitos daqueles e daquelas que tiveram suas vidas laborais marcadas pelas consequências nefastas do *ajuste neoliberal* e que, agora, vem demandar a implementação da proteção previdenciária via sentença judicial[132].

Desta forma, espera-se ter esclarecido que, ao falar em Poder Judiciário como *ultima ratio* em matéria previdenciária, o que se pretende é destacar o potencial de que cada ação judicial que tenha por objeto pedido relacionado à previdência social venha a se constituir em instrumento hábil a dar concretude à política pública previdenciária *no caso concreto*, surtindo efeitos na realidade concreta e cotidiana de homens e mulheres que estão a sofrer *no presente*, *no agora*, para os quais o *processo judicial previdenciário* representa mais do que um processo de tutela de direito humano e fundamental, sendo, não raro, o limite entre a continuidade da vida (muitas vezes, de "vidas") e o prenúncio de morte. Nesse contexto, a principal estratégia argumentativa utilizada por este trabalho é a de "[...] pedir o cumprimento de leis que já existem. Explorar as contradições do próprio direito positivo" (LOPES, 1988, p. 72), atentando-se para o fato de que

> [n]uma lei com centenas de artigos, incisos e parágrafos, são possíveis muitas *interpretações* – interpretação aqui entendida como um ato hermenêutico que não se resume à "descoberta da vontade da lei" (conforme as doutrinas jurídicas de caráter idealista, que pressupunham ingenuamente uma verdade própria nas normas a serem interpretadas); implicando um processo de comunicação e uma crítica ideológica a regras editadas no "passado", toda interpretação acaba sendo um ato novo que possibilita no "presente", uma espécie de "reconstrução" da realidade. *Em códigos com centenas de artigos, parágrafos e incisos, a univocidade, a homogeneidade e a organicidade, tão gratas à dogmática jurídica, tornam-se assim verdadeiras miragens*. (FARIA, 1992, p. 174, destaque nosso).

[132] "O direito readquire neste momento uma característica própria. Sempre que se fala em direito é assente que se fala em dever-ser. É preciso fazer aqui a distinção fundamental: não o que deve ser aquilo que já é, deve ser aquilo que não é. Ora, o que não é, por enquanto, são as reivindicações dos que estão à margem ou dos que estão sob exploração. [...]. É da essência do direito propor o que não é ainda. [...] Por isso não há justiça supra-histórica, porque a justiça é uma ação." (LOPES, 1988, p. 70-71).

Em síntese, a construção teórica que se intenta realizar neste e nos tópicos seguintes debruça-se sobre a proposta de uma nova perspectiva de atuação para o Poder Judiciário em matéria previdenciária (um *outro olhar*, mais humano, mais real, sobre essa espécie de ação judicial), edificada a partir do que se entende configurar o *giro paradigmático* – do seguro para a seguridade social - ocorrido com a promulgação da Constituição Federal de 1988[133]. Por essas razões, também já se adianta que a proposta teórica a ser desenvolvida não se centra no suposto problema de estabelecimento dos critérios de "leitura" de uma dada norma; mas sim, no "[...] problema de fixação dos critérios de 'construção' de uma norma enquanto 'norma-aplicável-a-um-determinado-caso'." (FARIA, 1992, p. 154).

Por fim, conforme expresso na introdução deste trabalho, quiçá seja essa uma construção teórica "datada", que não encontre contexto de aplicabilidade num futuro próximo, tendo esgotado sua contribuições para a transformação do presente, afinal, se isso vier a ocorrer, será um importante indício de que as transformações que vem sendo operadas na realidade brasileira neste início de século se expandiram e foram aprofundadas, resultando em que, de "projeto constitucional inconcluso", a seguridade social tenha finalmente se tornado uma realidade concreta e cotidiana para todos e todas que por ela lutaram e que dela dependem, não se encontrando mais razões teóricas ou práticas para propugnar a implementação da política previdenciária via Poder Judiciário. Mas por enquanto – e a duração desse "enquanto" está diretamente relacionada ao grau de comprometimento do país com a diminuição crescente da desigualdade socioeconômica que marca e (sempre marcou) a realidade nacional - entende-se que tal teorização não só seja necessária, como também se mostre urgente: o tempo das pessoas e o tempo da História não costumam andar no mesmo ritmo, e para os potenciais beneficiários da previdência social brasileira, o tempo da mudança é (e precisa ser) o *agora.*

3.1 O lento rompimento das amarras: a realocação das funções dos Poderes do Estado em matéria previdenciária na atualidade

Antes de adentrar propriamente no que se vem denominando de *especificidades* do *processo judicial previdenciário*, acredita-se que seja necessário discorrer acerca do que se entende como um fenômeno de realocação das funções dos Poderes do Estado em matéria

[133] Conforme discutido ao longo dos dois primeiros capítulos deste trabalho e, especialmente, no tópico 1.2.2, *o sistema de seguridade social na Constituição de 1988.*

previdenciária, fenômeno esse que tem feito do Poder Judiciário, a instância responsável pela concretização da política pública previdenciária via julgamento de *casos concretos.*

Todavia, para que se alcance a correta compreensão acerca do referido fenômeno, importa, logo de início, destacar outro fenômeno de grande repercussão na esfera jurídica e cujos desdobramentos ainda não são plenamente conhecidos. Cuida-se, neste caso, da apropriação do discurso e da luta por direitos humanos pelas classes populares, o que vem convertendo tais direitos em sinônimos de direitos das maiorias marginalizadas (FARIA, 1997, p. 95), ou seja, *direitos de quem nunca os teve*. Tal fenômeno tem ampliado o poder de luta destas classes e, como consequência, tem feito com que a confrontação coletiva abra caminho para uma questão de muita – e por muito tempo, relegada - importância: a reavaliação do papel do Poder Judiciário em contextos de transformações sociais ocasionadas pelas lutas por democratização do acesso aos bens indispensáveis a uma vida digna de ser vivida. Nesta conjuntura, "[...] tanto as profissões quanto as próprias instituições jurídicas têm sido fortemente atravessadas pela natureza classista dos conflitos", afinal, como resolver a questão do "[...] descompasso entre a igualdade jurídico-formal e as desigualdades socioeconômicas?" (FARIA, 1997, p. 97). No que tange à problemática previdenciária, tais fenômenos têm se apresentado com frequência e intensidade renovadas, uma vez que, com o avançar dos anos, um número cada vez maior de trabalhadores que vivenciaram as consequências do *ajuste neoliberal* na década de 90 passam a pleitear o direito à previdência social, confrontando-se com as legislações infraconstitucionais de caráter restritivo e com a postura quase que "refratária" da autarquia pública responsável pela gestão da política previdenciária.

Ainda a propósito da previdência, ganha destaque a indagação afeta do porquê de tais questões irem bater às portas do Poder Judiciário, quando seria de se esperar que o confronto se desse na arena propriamente "política[134]", ou seja, no âmbito do Executivo, tendo em vista que os direitos humanos fundamentais (dentre eles, o direito social à previdência) já se encontram devidamente assegurados pela ordem normativa nacional, seja na Constituição, seja nas legislações infraconstitucionais - o que, a princípio, justificaria o descarte da arena legislativa como palco de enfrentamento e contestação. Para compreender tal sistemática, esclarecedor é o diálogo com Paulo de Tarso Ribeiro, na medida em que ele

[134] "[...] é um erro opor o direito – o direito do Estado – à política: o direito, regra posta pela sociedade política, está necessariamente orientado para os finda da política. Logo, na medida em que os tribunais devem elaborar o direito, deverão fazê-lo em função do Estado e de seus fins, o que é tarefa política." (AZEVEDO, 1998, p. 157).

salienta a ocorrência de um processo de "inversão" na tradicional teoria da soberania constitucional nas instâncias de atuação da Administração Pública.

> [...] [A] tradicional teoria da soberania constitucional vai sofrendo uma inversão, pela qual soberana é a administração pública na execução de seus projetos, cuja legitimidade passa a ser medida através de um critério de suposta eficiência da alternativa escolhida. *Trata-se, assim, de uma sorte de critérios pelo qual a pretensa validade técnica viabiliza, ou, em última análise, legitima a vigência normativa*. (RIBEIRO, 1988, p. 86, destaque do autor).

No âmbito previdenciário, a referida "inversão" da teoria da soberania constitucional resta bem evidenciada pelo tratamento utilitarista (SAVARIS, 2011b) e simplificador dado à legislação que dispões sobre a matéria pelo Instituto Nacional do Seguro Social. Na postura dos técnicos-servidores da Administração Pública Previdenciária, evidencia-se que, a despeito de invocarem uma suposta fundamentação dogmático-objetiva para as suas decisões (respeito ao princípio da legalidade), tem-se a impressão de que, em verdade, a famosa pirâmide kelseniana, para eles, encontra-se invertida: no topo dela, irradiando influência sobre todo o ordenamento, estão as Instruções Normativas (as famosas "INs") do próprio INSS; logo abaixo, encontra-se o Regulamento da Previdência Social (RPS), Decreto n. 3.048/99; nos patamares intermediários, as Leis n. 8.213/91 e 8.212/91; e lá na base, bem distante dos níveis de importância ocupados pelas demais e, portanto, quase não influenciando em sua atuação cotidiana, a Constituição Federal[135].

Ora, as instituições no âmbito de um Estado Democrático de Direito deveriam existir e atuar com escopos de assegurar *a produção, reprodução e desenvolvimento da vida humana*, o que, no Brasil, pode restar identificado com o adequado cumprimento dos objetivos traçados na Constituição Federal, em seu artigo 3º[136]. Se, entretanto, alguma instituição desse mesmo Estado, em virtude do processo de "inversão" da teoria da soberania constitucional, passar a privilegiar quaisquer outros objetivos que não os constitucionalmente traçados – por exemplo, a primazia da eficiência econômica como diretriz orientadora em

[135] Comentário feito pelo professor Carlos Alberto Pereira de Castro, no dia 12 de abril de 2013, em aula ministrada sobre benefícios por incapacidade durante o curso de "Prática Previdenciária", organizado pela Escola Superior da Magistratura Federal do Rio Grande do Sul (ESMAFE-RS), cursado por esta pesquisadora na modalidade de "ensino da distância" (EAD).

[136] "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." (BRASIL, 2013a, online).

matéria do que se faz ou se deixa de fazer no tocante à proteção previdenciária – cria-se, então, um "modelo de impossibilidade", que impede que a referida instituição exerça, de fato, aquelas funções a ela atribuídas por direito. Neste contexto, opera-se o fenômeno da realocação das funções dos Poderes do Estado, na medida em que a constituição de um "modelo de impossibilidade" no âmbito do Poder a quem inicialmente os sujeitos recorreram a fim de ver concretizados seus pleitos - Poder Executivo, representado pela Administração Pública previdenciária, no tocante às demandas por benefícios e serviços da previdência social -, acaba por fazê-los transferir sua *função realizadora* para outra instância (Poder Judiciário), ainda que não seja dela a responsabilidade primeva pela concretização daquilo que por eles é pleiteado. Tal dinâmica se estabelece tendo em vista que os sujeitos viventes em um Estado Democrático de Direito não demonstram (e não deveriam mesmo demonstrar) qualquer inclinação para livrar o Estado dos compromissos por ele assumidos no texto constitucional, o que significa dizer que, para eles, *não importa de quem venha ou como se dê, o essencial é que seus direitos humanos fundamentais sejam, enfim, concretizados*, afinal, como já ressaltado, a matéria-prima dos processos que tem como objeto direitos humanos fundamentais são as dores e sofrimentos de pessoas *atuais.*

Nesse sentido, verifica-se que a substituição dos objetivos constitucionalmente traçados pela adoção do critério de *eficiência* enquanto diretriz de atuação da Administração previdenciária – eficiência que, diga-se, parece estar associada ao gerenciamento do sistema de previdência pública de forma que ele, não só maximize seus recursos, como também gere excedentes que possam ser apropriados (via DRU[137]) pela área fiscal, com pouca preocupação quanto aos graves desajustes sociais e as consequências "humanas" que tal perspectiva pode acarretar - termina por constituir o fator desencadeador do fenômeno de realocação das funções dos Poderes do Estado nesta seara. Ainda quanto à questão, convém explicitar, com aporte nas considerações tecidas por José Antônio Savaris (2011a, p. 106), que, dentre outras consequências, a busca pela *eficiência previdenciária* tem acarretado a dificuldade de acesso à tutela administrativa (dificuldade de, por exemplo, protocolar o pedido na instância administrativa, visto que, não raro, os servidores do INSS se recusam a fazê-lo sob a alegação de "falta de documentos"); falta de mínima inclinação do órgão gestor à solução dos problemas dos administrados (não assunção, por parte da Administração Previdenciária, do seu dever de prestar informações aos segurados); prematuro encerramento dos processos administrativos (em virtude de agências do INSS se negarem a realizar o procedimento de

[137] Para maiores explicações, consultar o item 2.1.5.1, "A construção do mito do déficit orçamentário e o seu uso retórico-argumentativo para justificar a necessidade de 'reformas estruturantes'."

justificação administrativa[138] em determinados tipos de ações, por exemplo) e a multiplicação de óbices ilegais à concessão de benefícios (cita-se, dentre outros, problemas com o sistema de "alta programada" e as graves controvérsias envolvendo a sistemática das perícias médicas feitas em âmbito administrativo).

Ademais, as considerações até o momento feitas acerca do fenômeno de realocação das funções dos Poderes do Estado também se prestam a evidenciar a problemática tangenciada no tópico anterior, qual seja, a de que a busca dos segurado e seguradas pela tutela judicial de suas demandas previdenciárias deve-se muito mais à configuração do referido "modelo de impossibilidade" no âmbito administrativo do que a um suposto "protagonismo" da atuação judicial em matéria previdenciária. Por sua vez, tal fato permite que se afastem, de pronto, as acusações referentes a uma suposta violação das funções constitucionalmente estabelecidas, como se o Judiciário estivesse se imiscuindo nas atividades da Administração Pública previdenciária, violando sua independência. De tudo quanto restou exposto, constata-se que a procura do Poder Judiciário pelos segurados e seguradas da previdência deve-se, sobretudo, ao fechamento dos canais de participação e diálogo no âmbito da autarquia previdenciária, fazendo com que o processo administrativo torne-se *incapaz* de assegurar *justa* tutela às situações que escapam do paradigma de *seguro social*, paradigma este que parece ainda estar subjacente à concepção de previdência com a qual o INSS opera.

> É fundamentalmente a insuficiência na prestação da tutela administrativa que faz precipitar um volume extraordinário de demandas judiciais. Essa é uma questão estrutural que vitimiza os agentes públicos e segurados da Previdência Social. Trata-se de uma conveniente limitação estrutural, orientada pela lógica do custo-benefício. Essa lógica leva a redução de despesas sociais, mediante recusa de efetiva tutela institucional, quer pela falta de informações fundamentais para o exercício dos direitos de Previdência e Assistência Social, quer pela ausência de real espaço para o contraditório e a ampla defesa no que se chama "processo" administrativo, quer pelo reticente posicionamento institucional em relação às orientações pretorianas. (SAVARIS, 2012a, p. 430).

Verifica-se, enfim, que, conforme salientado por José Antônio Savaris, a par de ocasionar a multiplicação dos feitos em âmbito judicial - consequência mais visível do processo de realocação das funções dos Poderes do Estado em matéria previdenciária -, a insuficiência na prestação da tutela administrativa vitimiza tanto os segurados da previdência

[138] "O processamento da justificação administrativa encontra-se dentro da garantia constitucional do direito à ampla defesa do beneficiário da Previdência Social, pois é compreendido no que se tem por meios pelos quais o beneficiário poderá fazer comprovação de fato de seu interesse. Em razão disso, a imotivada recusa de processamento de tal *recurso* ou a limitação de seu objeto, por ausência de prova material, traduz postura inconstitucional por parte da Administração Previdenciária." (SAVARIS, 2011a, p. 164, destaque do autor).

social, quanto seus próprios agentes públicos, constituindo, na atualidade, o principal obstáculo para a efetivação da política pública social de previdência. Por esse motivo, considera-se que seja de suma importância compreender as razões que ocasionam a configuração da supracitada insuficiência, o que, neste trabalho, significa compreender os fatores e aspectos que conformam o que se denomina de "modelo de impossibilidade" na atuação da autarquia previdenciária brasileira.

3.1.1 Fatores e contextos a constituir um "modelo de impossibilidade" na atuação administrativa previdenciária

De início, cumpre salientar que a expressão "modelo de impossibilidade" que se vem utilizando neste trabalho intenta estabelecer diálogo com a construção teórica da Ética da Libertação desenvolvida na obra de Enrique Dussel (2002), especificamente no tocante à adoção do referencial ético material de "produção, reprodução e desenvolvimento da vida humana em concreto[139]" como critério de análise das práticas e instituições existentes no mundo. Nesse sentido, importa destacar que

> [...] A vida humana nunca é "o outro" que a razão, mas é a condição absoluta material intrínseca da racionalidade. Por isso se exige que não se ponha a razão acima da vida. [...] Defendemos, então, que a vida humana é fonte de toda racionalidade, e que a racionalidade material tem como critério e "referência" última de verdade e como condição absoluta de sua possibilidade a vida humana. (DUSSEL, 2002, p. 632, tese 3).

Portanto, ao se afirmar que as práticas e condutas perpetradas pela Administração Pública previdenciária acabam por constituir um "modelo de impossibilidade", está-se afirmando que as posturas por ela adotadas não possibilitam a *produção, reprodução e desenvolvimento da vida humana em concreto*, o que, por conseguinte, tornam-nas passíveis de serem criticadas. Em verdade, a adoção do referencial ético material da Ética da Libertação por este trabalho evidencia que tais práticas são só podem, como *devem* ser criticadas em virtude desta negatividade

[139] "Por sobrevivência humana ou por 'produção, reprodução e desenvolvimento da vida de cada sujeito ético' entenderemos sempre, neste texto, o critério material universal da ética por excelência: a vida humana concreta de cada ser humano. [...] Então não distinguimos, no texto, entre uma mera sobrevivência ou reprodução material física (comer, beber, ter saúde) e um desenvolvimento cultural, científico, estético, místico e ético. Nesta *Ética da Libertação*, as palavras 'produção, reprodução e desenvolvimento' da vida humana do sujeito ético 'sempre' significam não só o vegetativo ou o animal, mas também o 'superior' das funções mentais e o desenvolvimento da vida e da cultura humana." (DUSSEL, 2002, p. 636, tese 11, destaque do autor).

(DUSSEL, 2002, p. 373)[140]. Sendo assim, as considerações que passam a ser feitas acerca da atuação do INSS nos processos administrativos que tenham por objeto pedido de concessão/restabelecimento de benefícios previdenciários e/ou do benefício assistencial (BPC), além da oferta de serviços (reabilitação), partem da premissa teórica de que toda instituição albergada no âmbito de um Estado Democrático de Direito deveria ter como diretriz precípua a superação das *impossibilidades de viver* e as suas conversões em *possibilidade de viver,* e viver melhor (DUSSEL, 2002, p. 382), afinal, como política pública de *seguridade* que é, a previdência social precisa estar orientada para a garantia de proteção a *todos*, em respeito ao princípio constitucional de universalidade de cobertura e de atendimento (art. 194, I, CF).

Feitos tais esclarecimentos conceituais, como forma de assegurar coerência argumentativa, considera-se que a construção teórica deste tópico deva ter início com o desmonte da tradicional concepção de processo administrativo previdenciário, a qual opõe segurado x INSS. Com esse escopo, e partindo da posição ocupada pelos segurados da previdência social, José Antônio Savaris ressalta que a correta conceituação de processo administrativo previdenciário não é aquela que aponta ser ele uma ação ajuizada por segurado(a) "contra" a autarquia previdenciária, mas sim a que o caracteriza como uma ação que se processa "com" – e, somente, "a partir da" – colaboração entre segurado(a) "e" INSS.

> O processo administrativo previdenciário não se desenvolve em uma dimensão onde o segurado litiga contra a Administração, deduzindo pretensão, alegando todos os fatos de seu interesse etc. Antes, deve ser compreendido como uma relação de cooperação, um concerto em que a Administração deve, em diálogo com o segurado, conhecer sua realidade, esclarecer-lhe seus direitos e outorgar-lhe a devida proteção social, isto é, a mais eficaz proteção social a que faz jus. (SAVARIS, 2012a, p. 431, nota n. 49).

Para tanto, a autarquia pública previdenciária deveria desincumbir-se de seu dever de prestar todas as informações que se fizerem necessárias ao exercício dos direitos de proteção social, posto que o acesso a tais informações constitui, a um só tempo, "[...] exigência dos princípios do respeito à pessoa – que se encontra em posição de inferioridade em relação ao Estado – e à boa-fé objetiva, que deve presidir toda relação entre a

[140] "O critério negativo, material ou de conteúdo, é o próprio fato da *impossibilidade de reproduzir a vida da vítima*. Este aspecto material-negativo que afeta a vítima se reflete, graça à consciência crítica, sobre o sistema (norma, ação, instituição, etc.) e o 'julga' a partir de seu resultado (a vítima) como *não-verdade*, já que origina uma tal negatividade. [...] A existência da vítima é sempre refutação material ou 'falsificação' *da verdade* do sistema que a origina." (DUSSEL, 2002, p. 375, destaques do autor).

Administração Pública e o cidadão." (SAVARIS, 2012a, p. 431, nota n. 50). Em conformidade com o exposto, aduz-se que a atuação da Administração Pública previdenciária, enquanto órgão responsável pela implementação direta da política pública social de previdência, deveria ter como diretriz o intento de assegurar que o resultado de todo e qualquer processo administrativo previdenciário fosse, de fato, o reflexo da *mais eficaz proteção previdenciária a que teria direito seu autor*. Ocorre que, para que tal intento seja alcançado, imprescindível que haja *diálogo* e *cooperação* entre as partes, o que, por sua vez, requer o estabelecimento de uma relação de confiança recíproca e a dispensa de tratamento igualitário por ambas. Entretanto, tais pré-requisitos não parecem ser passíveis de ocorrerem em um ambiente tomado pela "fraudemania", denominação que se dá à espécie de "desequilíbrio", "síndrome", que parece estar acometendo grande parte dos agentes públicos previdenciários no exercício de suas funções, representando, assim, a primeira nuance conformadora do "modelo de impossibilidade", uma vez que cria no imaginário coletivo a ideia de que

> [...] todos que buscam a proteção previdenciária – em geral pessoas pobres – desejam fraudar os cofres públicos; enfim, tirar uma vantagem do bem produzido coletivamente. Com base nessa operação, passa-se a tratar esse homem, que busca proteção previdenciária, como inimigo público número um. Tudo em nome do equilíbrio das contas públicas. (CORREIA, M. O. 2009, p. 91).

A esse respeito, salienta-se que a "fraudemania" não é fenômeno recente no âmbito da Administração Pública previdenciária, sendo possível de se constatar posturas por ela influenciadas antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988. José Antônio Savaris cita o exemplo da prática de suspensão sumária de benefícios previdenciários quando pairavam sobre os mesmo a suspeita de terem sido concedidos mediante fraude. Sobre essa questão, o autor destaca que a reiteração desta prática abusiva e violadora por parte do órgão então responsável pela implementação da política pública previdenciária foi tamanha que levou o extinto Tribunal de Recursos Federais (TRF) a editar entendimento sumulado (Súmula n. 160/TRF) com o objetivo de coibi-la, atestando que "[...] a suspeita de fraude na concessão de benefício previdenciário não enseja, de plano, a sua suspensão ou cancelamento, mas dependerá de apuração em procedimento administrativo." (BRASIL apud SAVARIS, 2011a, p. 151). Verifica-se, assim, que o afã de preservação dos cofres da previdência social – ainda que ao custo de violação de direitos e garantias processuais dos segurados – parece ter estado presente no imaginário de seus servidores mesmo antes da introdução do princípio da

eficiência em âmbito constitucional, constituindo uma das explicações para a postura restritiva e sempre "desconfiada" por parte da Administração Pública em relação àqueles e àquelas que perante ela comparecem requerendo proteção previdenciária.

Por outro lado, acredita-se que seja lícito afirmar que, embora não se trate de fenômeno com origem recente, a alocação da *primazia da eficiência econômica* como principal diretriz do modelo de administração pública gerencial – um dos pilares mais importantes do movimento contra-reformista da década de 90, que apresentava o modelo *gerencial* como oposição ao dito antigo modelo de administração burocrática, acusado de ineficiência por, supostamente, ser muito dispendioso[141] – acabou por se constituir em fator agravante da "fraudemania", fazendo com que a preocupação com a saúde financeira do sistema de previdência pública se tornasse a primeira (e, não rara, única) razão motivadora do agir dos técnicos-servidores previdenciários que, por essa razão, passaram a exercer suas funções a partir da ideia premente de que cada concessão de benefício por parte do INSS representava, em verdade, um gasto a mais para o já sofrível orçamento da previdência.

Ademais, a permanência e o agravamento da síndrome da "fraudemania" tem feito operar uma inversão nos polos representativos de força nos processos administrativos previdenciários, passando o sistema previdenciário em si a ser considerado o polo fraco, o sujeito processual que carece de maior atenção e cuidado em virtude de sua suposta fragilidade ante aos (sempre pressupostos) "ardis" de que se podem valer aqueles e aquelas que contra ele demandam. Por sua vez, os segurados e seguradas da previdência social, independentemente de suas características pessoais e de suas história laborais e de vida, passam a representar o polo forte do processo administrativo previdenciário, já que, via de regra, em razão da "contaminação" pela "fraudemania", os servidores do INSS não os veem como seres humanos concretos a pleitear direitos humanos fundamentais, mas sim, como potenciais fraudadores do sistema público de previdência, o qual, para eles, já apresenta, *desde sempre*, severas dificuldades financeiras para honrar seus compromissos. Nesta conjuntura, não é de se espantar que haja a perpetração de inúmeros atos e decisões violadores de preceitos constitucionais. A esse respeito, dentre muitos outros que poderiam ser aqui citados, opta-se por expor os exemplos colacionados por José Antônio Savaris, posto refletirem realidades práticas em inúmeras agências da autarquia previdenciária nas mais distintas regiões do país.

---

[141] Para maiores considerações acerca desta temática, consultar o item 1.2.3.2, "Política Pública Social "Torta": Focalização, Seletividade, Privatização e Assistencialismo".

> a) Instauração de "processo" de revisão para verificar a legalidade da concessão sem a ciência do titular do benefício previdenciário;
> b) produção de prova contra o interessado sem a sua participação;
> c) decisão de suspensão de benefício sem prévia oportunidade de influência do beneficiário, contra qual abre-se possibilidade de recurso desprovido de efeito suspensivo, apesar das disposições contidas em lei (Lei n. 10.666/2003);
> d) capciosa audiência do beneficiário, sem lhe cientificar expressamente das consequências de suas declarações e de que o "processo" pode culminar com o cancelamento do benefício;
> e) não esclarecimento de que o beneficiário pode se fazer assistir por advogado;
> f) concessão de benefício cujo reflexo diminui a cota a que tem direito o beneficiário já em gozo, sem participação deste no "processo", hipótese comum nos casos de concessão de pensão por morte;
> g) nova avaliação da prova do pressuposto de fato à concessão do benefício pautada por nova interpretação administrativa. (SAVARIS, 2011a, p. 151).

Tais exemplos, a par de poderem ser apresentados como resultados visíveis do processo de agravamento da "fraudemania" em razão da *primazia da eficiência econômica* e do discurso contra-reformista - o qual não se cansa de apregoar a eminente falência do sistema público de previdência -, também se prestam a demonstrar, de forma clara e sem rodeios, os inúmeros percalços enfrentados pelos segurados quando em litígio no âmbito administrativo, o que, por sua vez, tem o condão de justificar, ao mesmo em parte, o sentimento de desconfiança e mesmo de revolta que muitos deles nutrem pela autarquia previdenciária, já que ela acaba sendo vista por eles como a síntese de todos os empecilhos e dificuldades que que os separam do gozo de um benefício/serviço a que entendem fazer jus por uma vida inteiro de trabalho – talvez uma das explicações jurídicas mais difíceis de serem compreendidas pelos que não são versados no mundo do direito seja aquela que estabelece a diferença entre "trabalhador" e "segurado".

Como é possível depreender, a continuidade das práticas acima descritas colabora na configuração do "modelo de impossibilidade" no âmbito da atuação administrativa previdenciária, uma vez que, a par de representarem violações a preceitos e direitos fundamentais constitucionalmente previstos – tais como o direito ao contraditório e à ampla defesa, em razão dos quais não pode pairar qualquer dúvida quanto as suas incidências no âmbito administrativo, posto que assim se encontra expressamente previsto no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal – representam também obstáculos que, a depender das particularidades de cada caso, podem se revelar como instransponíveis para o segurado autor do pedido, a quem a autarquia previdenciária acaba condenando a uma situação de

desproteção previdenciária por meio de procedimentos declaradamente ilegais/inconstitucionais. Cumpre destacar que, nestas situações, o apelo a conceitos retóricos, esvaziados de significado mais preciso, tais como "supremacia do interesse público" e "discricionariedade administrativa", não tem o condão de legitimar descritas arbitrariedades, posto que, no âmbito de um Estado Democrático de Direito, compete ao ente estatal não só garantir a aplicabilidade da ordem legal a seus cidadãos, como também (e sobretudo) submeter-se a ela (SAVARIS, 2011a, p. 152). Destarte, verifica-se que o processo administrativo previdenciário desenvolvido em ambiente de "fraudemania", com todos os problemas, preconceitos e dificuldades que isto significa, acaba por se revelar aos segurados da previdência social como uma *impossibilidade*, um obstáculo para o qual não dispõem de mecanismos de superação, restando, para muitos, a tarefa atravessá-lo de forma resignada a fim de que, ao final, seja-lhes concedida a decisão que, no mais das vezes, diante dessa conjuntura, só poderia mesmo ser a denegativa.

Em paralelo com o fenômeno da "fraudemania" e com ele se conjugando em diversos pontos, também se considera importante tecer algumas considerações sobre a tão decantada neutralidade axiológica, ou seja, sobre a suposta *tecnicidade* apresentada como justificativa de toda e qualquer postura tomada pela Administração Pública previdenciária, em especial, das decisões negativas de concessão/restabelecimento de benefício/serviço. A esse respeito, entende-se que seja de relevo mencionar os resultados da pesquisa realizada por Gilberto Hochman (1992) acerca do processo de gênese e consolidação do que ele denominou de "os Cardeais da Previdência Social". Isto porque, em seu trabalho, ao traçar os antecedentes históricos que levaram à formação de uma elite de burocratas no âmbito da previdência social – os quais remontam à criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) -, o autor fornece elementos importantes para a compreensão acerca das origens e da forma como se consolidou o discurso falacioso que identifica a previdência como uma instância politicamente *neutra*, cujas decisões não só estariam fundamentadas em critérios *técnicos*, como também seriam tomadas de forma plenamente desinteressada por seus agentes públicos, para os quais a única diretriz orientadora seria a de atuar sempre na *preservação do interesse público*.

> Uma das características que identifica esse grupo é que, ao falarem e doutrinarem, se apresentavam como servidores públicos, servidores do interesse público. Ocuparam os postos de direção da previdência, diriam, por serem capazes de geri-la no sentido de fazer prevalecer o interesse coletivo sobre os interesses particularistas, a racionalidade técnica sobre a política. Durante quase 30 anos, e de forma muito evidente após a unificação, jamais

> se colocaram como um grupo de interesse dentro da previdência social. Apesar de reconhecidos publicamente enquanto grupo, se apresentavam como neutros, apolíticos e representantes do interesse coletivo, personificado, segundo eles, pelo governo, pelo Estado. O seu monopólio sobre a política previdenciária, obtido em 1964, mas perseguido desde os anos 40, é visto muitas vezes como resultado natural de uma longa trajetória de burocratas competentes, apolíticos e desinteressados. (HOCHMAN, 1992, p. 372).

Com aporte neste referencial, é possível vislumbrar que, ao longo do processo de consolidação da previdência social enquanto órgão da Administração Pública Federal, foi sendo realizado um grande esforço por parte daqueles que se encontravam à frente deste projeto de idealizá-la como uma instância *técnica*, imune à influência política, cujas decisões se pautariam única e exclusivamente pelos comandos legais, ausente qualquer forma de valoração axiológica por parte de seus agentes[142]. Nessa trajetória, o sistema de carreira pública – instituído com a criação do INPS, que tinha, a sua frente, os burocratas do recém-extinto IAPI -, subordinado a uma cúpula que era escolhida pelo chefe do Poder Executivo, representou um artifício retórico muito importante na formulação da ideia do distanciamento da previdência social dos conflitos políticos, afinal, seus servidores eram, a partir de então, "servidores de carreira", não sujeitos às turbulências e influências do mundo *da Política*, fato que lhes permitiria gozar da necessária independência no exercício de suas funções, independência esta que só não era "absoluta" porque eles se encontravam subordinados ao texto da lei (princípio da legalidade). Pelo menos, assim era (é) o discurso que se propalava (propala).

Ademais, cumpre ressaltar que a idealização da previdência social como instância *tecnicamente neutra* também serviu ao propósito de operar a fusão da questão da legitimidade (de sua atuação) com a da legalidade, substituindo, pois, no âmbito administrativo, a questão da *justiça* (de suas decisões) pela da validade formal das normas que tratam da temática previdenciária. Tal fusão, por sua vez, teve reflexos muito significativos sobre as considerações acerca dos direitos e deveres dos servidores administrativos previdenciários, posto que, a partir dela, eles passaram a se ver - e a serem vistos -, não como representantes do Estado responsáveis pela concretização de uma política pública social com forte impacto

[142] Todo esse processo de formação e consolidação da previdência social enquanto instância pertencente ao estamento burocrático estatal - na melhor tradição weberiana - restou analisado e discutido ao longo dos tópicos *2.1.2 O "autoritarismo orgânico" do governo Vargas: os institutos de aposentadoria e pensões e a primeira unificação parcial e conservadora; 2.1.3 A Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), suas contribuições e limites ao processo de uniformização; 2.1.4 Ditadura militar e previdência social: tecnocracia e unificação conservadora*, nos quais buscou-se dar destaque ao confronto de interesses e às disputas político-partidárias que, desde a sua origem, estiveram presentes no âmbito previdenciário.

na vida dos cidadãos, mas sim como "guardiões" de um sistema normativo tido como completo, sem contradições, cujos comandos são claros e precisos em suas determinações, e – especialmente - cuja principal determinação é de *salvaguarda dos cofres da previdência social.*

Na atualidade, portanto, a concepção que define a autarquia previdenciária como instância *tecnicamente neutra*, alheia aos confrontos políticos, pode ser considerada o resultado mais bem acabado do esforço de idealização, "purificação", feito pelos responsáveis pelo desenrolar do processo de institucionalização da política pública de previdência. Nesse sentido, a despeito de ter fortalecido a previdência social enquanto instituição independente no âmbito do Estado e criado condições para a institucionalização da política previdenciária com escopos de universalidade como uma política pública de Estado (e não de governo), o referido processo de "purificação" também serviu para, com o tempo, afastar a Administração Pública previdenciária do contexto socioeconômico em que ela se encontra inserida, ou seja, para isolá-la da sociedade como um todo, sociedade esta que tem se mostrado cada vez mais complexa e conflitiva. Desta forma, a permanência das concepções acerca da neutralidade axiológica e do imperativo da tecnicidade como paradigmas orientadores da atuação da autarquia previdenciária brasileira acabaram por contribuir para a configuração de uma disfunção entre os crescentes anseios populares por proteção previdenciária e a forma como o INSS continua a se portar diante dos processos administrativos que não se enquadram com perfeição nos "detalhes geométricos da legislação previdenciária." (SAVARIS, 2011a, p. 49).

Agravando esse quadro já dramático, é preciso ainda dispor que, quando conjugado o mito da neutralidade axiológica e a postura *tecnicista* com as consequências ocasionadas pela "fraudemania", o grau de *certeza* que passa a ser exigido do segurado postulante para a concessão de um benefício/serviço por parte da autarquia previdenciária parece alcançar o mesmo nível daquele exigível para a prolação de uma condenação criminal, ou seja, repudiam-se as dúvidas, as contradições, as nuances e particularidades da história de vida e da vida laboral do sujeito em concreto, afastando-se, pois, tudo quanto possa gerar "insegurança jurídica" para que, ao final, reste tão somente o raciocínio silogístico que, no mais das vezes, termina com a negação do pedido. Por isso, na prática, pode-se afirmar que a continuidade da identificação da previdência social como uma instância *neutra*, apolítica, *zelosa preservadora do interesse público*, assegura a reprodução do "modelo de impossibilidade" - em toda a sua magnitude - no âmbito administrativo previdenciário, fato que, por sua vez, conforme já ressaltado, acaba produzindo e alimentando a cultura que vem

identificando o Poder Judiciário como a esfera adequada para a obtenção da devida (e *justa*) tutela em matérias afetas à previdência social.

Neste ponto, é de relevo que se faça uma observação acerca do *cinismo* incutido nas construções e representações ideológicas que buscam definir o *correto proceder* da autarquia previdenciária para com os pedidos dos segurados e seguradas. Fala-se em *cinismo* porquanto se constate que, nas práticas cotidianas do INSS, muito embora haja a declaração formal da postura de defesa do interesse público por meio da obediência estrita aos comandos normativos, verifica-se que, em verdade, cuida-se de uma *obediência seletiva*, orientada, posto que, ao que parece, "[...] *quanto mais caracterizadamente uma lei protege os interesses populares e emergentes, maior é a probabilidade de que ela não seja aplicada*" (SANTOS, B. S., 1997, p. 57, destaque nosso). A tese da *obediência seletiva* resta bem evidenciada, por exemplo, pelo reiterado desrespeito ao *caput* do artigo 88 da Lei n. 8.213/91 por parte da autarquia previdenciária, o qual dispõe acerca da necessidade de instituição da cooperação entre o INSS e seus beneficiários a fim de possibilitar o exercício dos direitos sociais previdenciários e assistenciais, além da solução de problemas que por ventura venham a aparecer. Nesse sentido, já se fez constar neste trabalho o quanto o INSS é displicente quanto ao seu dever de prestar informações e de esclarecer os segurados acerca de suas situações previdenciárias, e também do quanto é complicado o estabelecimento de uma relação fundada em princípios de cooperação em um ambiente contaminado pela "fraudemania". Ainda a título de exemplo, pode-se apontar a recusa da autarquia previdenciária em aplicar o disposto no art. 108 do mesmo diploma legal, o qual prevê a possibilidade de suprir falta de documento ou provar ato do interesse do segurado mediante a feitura do procedimento de justificação administrativa. Tal postura violatória por parte do INSS também já foi objeto de discussão neste mesmo capítulo, evidenciando-se que não é rara a recusa da feitura do procedimento de justificação sob o argumento de que ele não se presta a provar determinadas situações (trabalho rural, por exemplo). Os exemplos poderiam se prolongar, entretanto, acredita-se que os que restaram colacionados são suficientes a demonstrar, senão a veracidade da tese da *obediência seletiva*, ao menos que há indícios suficientes para se "desconfiar" das afirmações que sustentam serem as decisões administrativas em matéria previdenciária fruto da obediência mais estrita ao disposto em lei. Afinal, como visto, nem sempre a lei resta verdadeiramente cumprida em sua inteireza, sobretudo, se há, em seu corpo, dispositivos legais que parecem ter sido promulgados com escopos de proteção ao segurado ou à segurada que postulam em âmbito administrativo. Nestes casos, não se encontra outra explicação/ justificação para os critérios de *seletividade* de quais dispositivos serão respeitados/cumpridos

e quais serão negligenciados que não as *escolhas políticas* que perpassam a construção dos órgãos e atuação dos agentes em matéria previdenciária.

Assim, por tudo quanto restou exposto acerca da constituição de um "modelo de impossibilidade" no âmbito da Administração Pública previdenciária, entende-se que o momento é de lembrar aquilo que o poeta Mario Quintana já professava em seus versos: "a matemática é o único raciocínio sem dor". Falar em previdência social, em processo previdenciário, é, antes de tudo, falar em sofrimento, em dor, em necessidade premente e, sobretudo em esperança(s). Por isso, acredita-se que, enquanto a concepção de política previdenciária da Administração Pública permanecer arraigada ao paradigma de seguro, à *primazia da eficiência econômica* e alheia a considerações valorativas que não as fundadas na síndrome da "fraudemania", assistir-se-á à reprodução e, possivelmente, à intensificação do "modelo de impossibilidade" aqui retratado como o resultado de sua atuação. Constata-se, portanto, que é pela *impossibilidade de produção, reprodução e desenvolvimento da vida humana concreta* - impossibilidade essa ocasionada pelas práticas adotadas no âmbito da autarquia previdenciária e ao longo deste tópico discutidas - que um número cada vez maior de segurados passa a ver o Poder Judiciário como a "instância das possibilidades", ou seja, como a sua *ultima ratio*; não porque nele vislumbrem uma instância progressista, aliada estratégica na sua luta por reconhecimento e pelo desfrute das condições de uma vida digna de ser vivida, mas sim, porque, afora a resignação, *não lhes resta qualquer outra alternativa*...e, como seu sofrimento, sua necessidade e suas esperanças são *atuais*, não se resignam.

3.1.2 A necessária (?) travessia: a polêmica em torno exigência do indeferimento administrativo como forma de legitimação da tutela judiciária

Via de regra, quando se esboça o tratamento de uma temática a partir de considerações que tenham, na atuação do judiciário, *uma das possibilidades* de solução (ainda que parcial) de problemas relacionados a não-concretização de determinada política pública, quase certo que se depare com argumentações veementemente contrárias a tal possibilidade, as quais invocam, como fundamento primevo, a suposta ingerência do Poder Judiciário em searas que não lhe seriam afetas. A temática previdenciária, como é de se esperar, não escapou de semelhante embate e, ainda que se argumente que a defesa da atuação do Poder Judiciário em matéria previdenciária não se relaciona de modo direito com a problemática da "[...] *justiciabilidade dos direitos sociais* e a consequente possibilidade, que se assume de modo expresso, de se buscar judicialmente a realização de

direitos sociais não disciplinados satisfatoriamente pelas instâncias políticas" (SAVARIS, 2012a, p. 427, nota n. 35, destaque do autor) – ora, se há uma dimensão dos direitos previdenciários que se encontra satisfatoriamente realizada, seja em âmbito constitucional, seja no tocante à legislação ordinária e até mesmo no que tange à regulamentação, por certo, é a dimensão normativa -, parece ser mesmo indispensável que este trabalho se detenha sobre a problemática da exigência do prévio indeferimento administrativo como condição para o reconhecimento do interesse de agir em âmbito judicial.

De pronto, destaca-se que a exigência do prévio indeferimento administrativo como condição para o ajuizamento de ação previdenciária perante o Poder Judiciário é questão tão controvertida a ponto do Supremo Tribunal Federal ter reconhecido, em abril de 2011, sua repercussão geral em sede do Recurso Extraordinário n. 631.240 RG/MG, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa e ainda pendente de julgamento[143]. Por sua vez, enquanto aguarda o julgamento por parte do STF, a 2ª Turma do STJ (1ª Seção) firmou entendimento no sentido de que o interesse processual do segurado e a utilidade da prestação jurisdicional se fazem configurados quando na presença de uma ou de ambas as hipóteses a seguir mencionadas: a) recusa do recebimento do requerimento administrativo – casos, conforme já citado, de violação do direito de petição (art. 5º, XXXIV, *a*, da CF) por parte de servidores do INSS, que se recusam a dar entrada no pleito administrativo (negam a feitura do protocolo) alegando, para tanto, que o segurado deveria apresentar determinados documentos tidos como indispensáveis à instrução da inicial do pleito e que, diante do não cumprimento deste "pré-requisito" processual, resta impossibilitado o protocolo do pedido[144] – b) "negativa de concessão de benefício previdenciário, seja pelo concreto indeferimento do pedido, seja pela notória resistência da autarquia à tese jurídica esposada nos autos". Ou seja, de acordo com o atual entendimento do Superior Tribunal de Justiça, há interesse de agir por parte do segurado que ajuíza ação previdenciária perante o Poder Judiciário *não só,* em virtude de seu pedido ter sido anteriormente negado pela autarquia previdenciária (quando a petição inicial do processo judicial previdenciário deve vir

---

[143] CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PREVIDÊNCIÁRIO. PRÉVIA POSTULAÇÃO ADMINISTRATIVA COMO CONDIÇÃO DE POSTULAÇÃO JUDICIAL RELATIVA A BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. EXISTÊNCIA. Está caracterizada a repercussão geral da controvérsia acerca da existência de prévia postulação perante a administração para defesa de direito ligado à concessão ou revisão de benefício previdenciário como condição para busca de tutela jurisdicional de idêntico direito. (BRASIL, 2011, online).

[144] Apenas para fins de fundamentação legal, ressalta-se que há previsão legal expressa a fundamentar interpretação no sentido de que a apresentação de documentação incompleta por parte do segurado *não constitui motivo para que Administração Pública previdenciária recuse o protocolo do pedido de requerimento de benefício*, consoante expressamente disposto no artigo 576 da Instrução Normativa INSS/PRES 45/2010 e no artigo 176 do Regulamento da Previdência Social (Decreto n. 3.048/1999).

instruída com cópia da decisão denegativa proferida em âmbito administrativo), *mas também,* quando o mesmo encontra-se fundado em tese jurídica reiteradamente rechaçada em âmbito administrativo[145], como tem acontecido na atualidade, por exemplo, com os pedidos de desaposentação, que seguem sendo negados pelo INSS de forma sistemática, muito embora, em âmbito judicial, venham sendo concedidos com base no entendimento esposado pelo STJ[146].

Conforme se verifica do acima explicitado, muito embora ainda não tenha havido o julgamento "definitivo" da problemática pelo Supremo Tribunal Federal, o posicionamento que vem sendo adotado pelo Superior Tribunal de Justiça é o de reconhecer que a relação jurídica de proteção social previdenciária tem na esfera administrativa sua primeira arena de

---

[145] PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO CONCESSÓRIA DE BENEFÍCIO. PROCESSO CIVIL. CONDIÇÕES DA AÇÃO. INTERESSE DE AGIR (ARTS. 3º E 267, VI, DO CPC). PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. NECESSIDADE, EM REGRA. 1. Trata-se, na origem, de ação, cujo objetivo é a concessão de benefício previdenciário, na qual o segurado postulou sua pretensão diretamente no Poder Judiciário, sem requerer administrativamente o objeto da ação. 2. A presente controvérsia soluciona-se na via infraconstitucional, pois não se trata de análise do princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da CF). Precedentes do STF. 3. O interesse de agir ou processual configura-se com a existência do binômio necessidade-utilidade da pretensão submetida ao Juiz. A necessidade da prestação jurisdicional exige a demonstração de resistência por parte do devedor da obrigação, já que o Poder Judiciário é via destinada à resolução de conflitos. 4. Em regra, não se materializa a resistência do INSS à pretensão de concessão de benefício previdenciário não requerido previamente na esfera administrativa. 5. O interesse processual do segurado e a utilidade da prestação jurisdicional concretizam-se nas hipóteses de a) recusa de recebimento do requerimento ou b) negativa de concessão do benefício previdenciário , seja pelo concreto indeferimento do pedido, seja pela notória resistência da autarquia à tese jurídica esposada. 6. A aplicação dos critérios acima deve observar a prescindibilidade do exaurimento da via administrativa para ingresso com ação previdenciária, conforme Súmulas 89/STJ e 213/ex-TFR. 7. Recurso Especial não provido. (BRASIL, 2012b, online, destaque nosso).

[146] PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. MATÉRIA PENDENTE DE JULGAMENTO NO STF. SOBRESTAMENTO DO FEITO. DESCABIMENTO. DESAPOSENTAÇÃO PARA RECEBIMENTO DE NOVA APOSENTADORIA. POSSIBILIDADE. DEVOLUÇÃO DOS VALORES RECEBIDOS. DESNECESSIDADE. 1. A pendência de julgamento, no Supremo Tribunal Federal, não enseja o sobrestamento dos recursos que tramitam no Superior Tribunal de Justiça. 2. Está sedimentada neste Tribunal Superior a tese da desnecessidade de o segurado devolver os valores recebidos a título de aposentadoria como consequência da renúncia a esta para utilizar posterior tempo de contribuição para futura concessão de benefício da mesma natureza.3. Com a ressalva de meu entendimento, esposado pormenorizadamente nos Agravos Regimentais nos Recursos Especiais 1.321.667/PR, 1.305.351/RS, 1.323.464/RS, 1.324.193/PR, 1.324.603/RS, 1.325.300/SC, 1.305.738/RS (sessão de 27.6.2012 da Segunda Turma), curvo-me à jurisprudência consolidada na Terceira Seção do STJ acerca do tema ora em debate, que posteriormente foi adotada pela Segunda Turma. 4. Agravo Regimental não provido (BRASIL, 2012c, online, destaque nosso).
Salienta-se que, a despeito da consolidação deste entendimento no âmbito do STJ, o instituto da desaposentação também teve sua repercussão geral conhecida pelo STF:
CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. § 2º do ART. 18 DA LEI 8.213/91. DESAPOSENTAÇÃO. RENÚNCIA A BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA. UTILIZAÇÃO DO TEMPO DE SERVIÇO/CONTRIBUIÇÃO QUE FUNDAMENTOU A PRESTAÇÃO PREVIDENCIÁRIA ORIGINÁRIA. OBTENÇÃO DE BENEFÍCIO MAIS VANTAJOSO. MATÉRIA EM DISCUSSÃO NO RE 381.367, DA RELATORIA DO MINISTRO MARCO AURÉLIO. PRESENÇA DA REPERCUSSÃO GERAL DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL DISCUTIDA. Possui repercussão geral a questão constitucional alusiva à possibilidade de renúncia a benefício de aposentadoria, com a utilização do tempo se serviço/contribuição que fundamentou a prestação previdenciária originária para a obtenção de benefício mais vantajoso (BRASIL, 2012d, online).

tutela do direito humano fundamental à previdência social, estabelecendo-se, todavia, a dispensa de transcurso desta primeira arena *se* (e *apenas* quando) a autarquia previdenciária já houver firmado posicionamento contrário à específica tese jurídica que fundamenta o pedido do segurado.

Diante do exposto, entende-se que seja possível atestar que, analisados os posicionamentos firmados até o momento pelo Poder Judiciário, não há que se falar em usurpação de competências ou em "ingerência" por parte de magistrados, desembargadores e ministros quando da atividade jurisdicional em matéria previdenciária, afinal, como salientado por José Antônio Savaris (2012a, p. 427, nota n. 35), muito embora o direito fundamental à previdência social tenha na Administração Pública previdenciária sua primeira arena de tutela, a decisão por ela proferida estará "[...] sempre sujeita ao acertamento judicial, que é de caráter definitivo". Isto porque, no âmbito organizacional de um Estado Democrático de Direito, é crível que se reconheça a todos os Poderes instituídos, inclusive ao Judiciário, a competência e o dever institucional de se comprometerem com a efetivação dos ditames constitucionais, sobretudo, daqueles que disponham acerca de direitos humanos fundamentais, protegendo, neste mister, quem, efetivamente, detém, em última instância, a soberania do poder, ou seja, as pessoas *reais e atuais* (LEAL, 2006, p. 176).

Desconstruído, pois, esse primeiro aspecto da argumentação que refuta a instância judicial como *uma das possibilidades* para se alcançar concretude da política previdenciária via julgamento dos casos concretos, cumpre, ainda, rebater o segundo aspecto que, normalmente, se faz presente nesta linha argumentativa. Tal aspecto se refere à delimitação da possibilidade de atuação do Poder Judiciário em matérias afetas à previdência social, restringindo a atividade jurisdicional à *estrita revisão da legalidade do ato administrativo.* Isto quer dizer que, para os defensores deste posicionamento[147], até é possível que se reconheça a legitimidade da atuação do Poder Judiciário quando pré-existente indeferimento por parte da Administração Pública previdenciária, entretanto, a atuação dos magistrados deve estar limitada à interpretação literal da legalidade do ato administrativo, ainda que a decisão

[147] Importa salientar que posicionamentos restritivos no tocante aos "limites" da atividade jurisdicional, a par de serem sustentados por setores do Poder Legislativo e do Poder Executivo - interessados em salvaguardar aquilo que entendem ser suas próprias e particulares competências - são também defendidos por membros do próprio Poder Judiciário. Nesse sentido, notadamente quando do julgamento de processos que tratam de direitos fundamentais, "[e]m razão de sua cultura normativista, já anteriormente referida, envolvendo explícita opção pelo apego aos ritos e procedimentos formais, diversos operadores jurídicos brasileiros, inclusive os que detêm o poder de controle dos comportamentos jurisdicionais no país, resistem às interpretações que visem implementar e, mesmo a dar guarida àqueles direitos, considerando que a adoção de tal comportamento evidenciaria uma grave, e talvez irreparável, distorção de suas funções (classicamente estabelecidas como mantenedoras da ordem e da paz social), além de comprometer os institutos sagrados da separação dos poderes, da certeza jurídica e segurança do processo." (LEAL, 2000, p. 207).

proferida pelo INSS tenha, como fundamento legal, atos normativos não provenientes do Poder Legislativo, situação bastante característica, na seara previdenciária, do Decreto n. 3.048/99 e da IN n. 45/2010, os quais apresentam disposições que se configuram como normas restritivas de direitos garantidos de forma ampla e plena pela Constituição Federal[148].

Contra argumentado tal posicionamento, a linha teórico-argumentativa adotada neste trabalho estabelece-se no sentido de que, no âmbito da Administração Pública previdenciária, *até* pode ser admitida a aplicação estrita das regras previdenciárias genéricas dispostas em lei e em atos infralegais – inclusive, daquelas disposições aqui retratadas como de duvidosa constitucionalidade -, pois, "[...] os agentes administrativos, especialmente os que se encontram na frente de concessão da entidade previdenciária, não têm maior espaço para

[148] Há grande quantidade de exemplos de disposições de duvidosa constitucionalidade contidas nestes dois atos normativos, as quais condicionam o exercício do direito fundamental à previdência social ao cumprimento de requisitos que não se encontram previstos nas legislações de hierarquia superior. A título de ilustração, cita-se o art. 108 do Decreto n. 3.048/99, o qual determina que o benefício de pensão por morte somente será devido ao filho ou ao irmão *cuja invalidez tenha ocorrido antes da emancipação ou de completar a idade de 21 anos*, desde que comprovada, pela perícia médica do INSS, a continuidade da invalidez até a data do óbito do segurado. Ocorre que, nem a Constituição, nem a Lei n. 8.213/91, que disciplina os requisitos para concessão dos benefícios previdenciários, trazem a exigência de que a invalidez do dependente do segurado tenha ocorrido em momento anterior ao adimplemento da idade de 21 anos ou à emancipação. Por essa razão, no âmbito judicial, alguns Tribunais têm entendido que o que importa é que a invalidez do dependente tenha se dado *em momento anterior ao óbito do segurado*, independentemente da idade daquele (se menor ou maior de 21 anos). PREVIDENCIÁRIO. CONCESSÃO DE PENSÃO POR MORTE. FILHO INVÁLIDO. INVALIDEZ POSTERIOR À MAIORIDADE. CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS DE MORA. 1. Na vigência da Lei nº 8.213/91, dois são os requisitos para a concessão de benefício de pensão por morte, quais sejam: a qualidade de segurado do instituidor e a dependência dos beneficiários que, se preenchidos, ensejam o seu deferimento. 2. Comprovado que a invalidez da parte autora remonta a período anterior ao óbito de seu pai, não sendo exigida prova de que exista desde o nascimento ou tenha sido adquirida até aos 21 anos para que o filho possa ser considerado beneficiário, mantém-se a sentença que condenou o INSS a conceder a pensão por morte. 3. Inexiste vedação legal à cumulação de pensão por morte com o benefício de aposentadoria por invalidez. (...). (BRASIL, 2012e, destaque nosso).

Ainda quanto à questão, outro exemplo que pode ser colacionado é a exigência de apresentação de, *no mínimo, três documentos* constantes do rol explicitado no art. 22, §3º do Decreto n. 3048/99 para fins de comprovação do vínculo e da dependência econômica dos dependentes do segurado. Novamente, tal exigência quantitativa no tocante à prova não encontra guarida em nenhuma disposição da Lei n. 8.213/91, tampouco no texto constitucional.

Por fim, considera-se que seja importante ressaltar que a duvidosa constitucionalidade de alguns dispositivos não é uma característica exclusiva dos atos normativos não provenientes do Poder Legislativo. A questão do menor sob guarda pode ser apontada como exemplo de duvidosa constitucionalidade - só que desta vez - de artigo da Lei n. 8.213/91. Para o INSS, o menor sob guarda deixou de ser beneficiário da pensão por morte a partir da publicação da Medida Provisória n. 1.536/96, reeditada até sua conversão na Lei n. 9.528/1997, a qual exclui o menor sob guarda do rol de dependentes do segurado (art. 16, §2º, da Lei n. 8.213/91). Entretanto, magistrados e Tribunais tem sustentado entendimento diverso, alegando que, com base numa interpretação sistêmica da Constituição Federal e do art. 33, §3º, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei n. 8.069/90), devem ser reconhecidos os direitos previdenciários do menor sob guarda: "PREVIDENCIÁRIO. PENSÃO POR MORTE. MENOR SOB GUARDA DE FATO OU DE DIREITO. 1. A concessão do benefício de pensão por morte depende da ocorrência do evento morte, da demonstração da qualidade de segurado do de cujus e da condição de dependente de quem objetiva a pensão. 2. A nova redação dada pela Lei n.º 9.528/97 ao § 2º do art. 16 da Lei n.º 8.213/91 não teve o condão de derrogar o art. 33 da Lei n.º 8.069/90 (ECA), sob pena de ferir a ampla garantia de proteção ao menor disposta no art. 227 do texto constitucional, que não faz distinção entre o tutelado e o menor sob guarda. Permanece, pois, como dependente o menor sob guarda de direito ou de fato, inclusive para fins previdenciários." (BRASIL, 2013b, destaque nosso).

interpretação". Entretanto, se a interpretação gramatical e isolada dos demais horizontes normativos *pode ser* (situação hipotética, não, porém, desejável) admitida no âmbito administrativo, entende-se que o mesmo não pode ser dito no tocante à atuação do Poder Judiciário, uma vez que ele se constitui, como já analisado, na instância derradeira (*ultima ratio*) de análise do direito fundamental das pessoas subsistirem por intermédio da proteção social previdenciária (SAVARIS, 2011a, p. 47), ou seja, é do Poder Judiciário a "palavra final" em matéria de direitos humanos fundamentais previdenciários.

Em razão do acima disposto, considera-se que "[a] concepção da função jurisdicional como *estrita revisão judicial da legalidade do ato administrativo* reduz, de modo inaceitável, o dever jurisdicional de proteção e de realização dos direitos fundamentais sociais." (SAVARIS, 2012a, p. 424). Nesse sentido, vislumbra-se que a função jurisdicional em matéria de proteção social previdenciária ou, em outras palavras, aquilo que segurados e seguradas "esperam" da atuação do Poder Judiciário em processos que tenham por objeto pedido de concessão/restabelecimento de benefício/serviço da previdência social, não parece resumir-se ao mero controle da legalidade estrita do ato administrativo, até porque, conforme já discutido, nas decisões que profere, o INSS avoca a postura de estrita obediência aos comandos legais - muito embora, no tópico anterior, também se tenha questionado os limites desta referida obediência, evidenciando que se trata, em muitos casos, de uma *obediência seletiva*. Em verdade, com aporte na construção teórica do *princípio da primazia do acertamento judicial da relação jurídica de proteção social* (SAVARIS, 2012a), considera-se que seja crível sustentar que a real função jurisdicional em matéria de proteção social previdenciária é a definição da relação jurídica processual, ou seja, seu *acertamento*[149], evidenciando-se, por conseguinte, que o que os segurados e as seguradas da previdência social "esperam" ao ingressar com um *processo judicial previdenciário* é que o Poder Judiciário, na figura de seus magistrados, examine se há ou não o direito de gozo da proteção previdenciária *no caso em concreto*, e mais, se o há, em que medida?, afinal,

> [m]uito mais do que realizar o controle da legalidade do ato administrativo, o exercício da função jurisdicional deve comprometer-se com o acertamento da relação jurídica de proteção social e, por consequência, com a integral defesa, promoção e realização desses direitos. [...]
> Uma vez provocada a tutela administrativa, a recusa de proteção abre espaço para que se busque o acertamento mediante intervenção jurisdicional. Em juízo, identificada a existência de direito fundamental social, o *princípio da*

[149] "Uma determinada carga de declaração é, com efeito, elemento constitutivo de toda sentença. Esse componente declarativo corresponde ao que Chiovenda denominava de *accertamento* e no qual o mestre italiano via a mais 'elevada função' do processo." (SAVARIS, 2012a, p. 427).

> *primazia do acertamento* impõe sua satisfação em toda ampliação, isto é, conduz a definição da relação jurídica de proteção social, mediante a outorga da prestação devida nos estritos termos a que a pessoa faz jus. Isso significa tratar com seriedade todas as parcelas constitutivas do direito fundamental que se encontra em discussão e, em última análise, significa levar a sério uma Constituição que consagra direitos sociais. (SAVARIS, 2012a, p. 427-428).

Superado, pois, o segundo aspecto das argumentações teóricas que sustentam os posicionamentos refratários à *possibilidade* do Poder Judiciário assegurar concretude à política pública de previdência, verifica-se que ainda falta desenvolver a análise acerca dos *parâmetros orientadores* da jurisdição no âmbito dos *processos judiciais previdenciários*, posto ser exatamente com o apelo a este ponto que, via de regra, as argumentações que propugnam a limitação da atuação jurisdicional à estrita revisão da legalidade do ato administrativo consigam manter alguma atualidade. Isto porque, os defensores das correntes restritivas consideram e divulgam a tese de que, ainda que a atuação do INSS seja falha e que haja motivos para o questionamento quanto à constitucionalidade de muitos dos comandos normativos em que ele pauta sua atuação, uma decisão do Estado *em conformidade com o texto da lei* é sempre melhor (em suas perspectivas) que a possibilidade de instauração de uma "ditadura dos juízes". Vislumbra-se, assim, que o terceiro aspecto conformador das argumentações restritivas invoca o perigo da *discricionariedade* que, supostamente, seria assegurada aos membros do Poder Judiciário em caso de adoção do *princípio da primazia do acertamento judicial da relação jurídica de proteção social*.

Ocorre que, ao tecer semelhante argumentação, os partidários das correntes restritivas parecem desconsiderar o fato de que a matéria previdenciária talvez possa ser considerada como uma das mais amplamente regulamentadas, seja em âmbito constitucional, seja por meio das legislações infraconstitucionais. Nesta conjuntura, não há que se falar em "ausência de parâmetros para a atividade judiciária", sobretudo porque, - conforme se acredita que tenha restado explicitado ao longo dos capítulos 1 e 2 - a política pública de previdência social tem na própria Constituição Federal sua delimitação primeva, sendo ali tratada como uma política social de *seguridade* com contornos particulares - o fato de manter natureza contributiva, por exemplo, fato este que, entretanto, não tem o condão de retirá-la do âmbito da seguridade social, conforme já expresso, uma vez que a contribuição que se exige como contrapartida não se encontra limitada àquela vertida pelo próprio segurado (organização com base solidarista). Em virtude do acima exposto, acredita-se que reste fundamentada a conclusão de que a política previdenciária não pode ser estabelecida a partir de outro marco

paradigmático que não o conceito integrado e integrador de seguridade social, sob pena de recair, sob os dispositivos legais que a regulamentam, a suspeita de inconstitucionalidade. Nesse diapasão, constata-se que a política pública de previdência social encontra-se abrangida pelo conceito de *políticas públicas constitucionais vinculantes,* derivando daí, portanto, a legitimidade da atuação do Poder Judiciário neste seara (LEAL, 2006).

3.1.3 A previdência social como "política pública constitucional vinculante": diretrizes e parâmetros para a atuação do Poder Judiciário

O conceito de *políticas públicas constitucionais vinculantes* foi desenvolvido pelo professor Rogério Gesta Leal (2006) tendo como referência as espécies de políticas públicas que não se encontram na dependência da vontade ou da discricionariedade dos agentes estatais no que diz respeito às suas finalidades (conformação inicial) e à necessidade de efetiva implementação, posto estarem relacionadas a direitos fundamentais, ou seja, "[...] direitos indisponíveis e da mais alta importância e emergência comunitária, perquirindo imediata materialização, sob pena de comprometer a dignidade humana e o mínimo existencial dos seus carecedores." (LEAL, 2006, 168-169).

Todavia, tendo consciência da problemática subjetivista que se estabelece em torno da definição do conceito de *mínimo existencial*, o referido autor destaca que, ao falar em mínimo existencial, necessário que se tenha por fundamento aquilo que se encontra esposado na Constituição Federal de 1988 e que ele, em sua construção teórica, denominou de *indicadores constitucionais parametrizantes do mínimo existencial*. Nesse diapasão, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CF), a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, II, CF) e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor e idade (art. 3º, III, CF) seriam todos exemplos de indicadores constitucionais parametrizantes a conformar o que resta abrangido pelo conceito de mínimo existencial, sendo que, ainda segundo Rogério Gesta Leal (2006, p. 166) "[a] densificação mais objetiva e precisa destes indicadores pode ser encontrada ao longo de todo o Texto Político, consubstanciando-se nos direitos e garantias fundamentais, individuais e coletivos, nos direitos sociais, nos direitos à educação, à saúde, à previdência." Destarte, é possível concluir que o conceito de *mínimo existencial* para o autor abrange, enquanto finalidade, os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º da CF) e, como conteúdo, os direitos humanos fundamentais dispostos ao longo de todo o texto constitucional. Nessa linha argumentativa, os *indicadores constitucionais*

parametrizantes do mínimo existencial - ou seja, os objetivos e os direitos constitucionalmente assegurados - vinculariam a atuação de todos os Poderes do Estado, fazendo com que seus atos e suas decisões devessem sempre estar obrigatoriamente comprometidos com a realização daqueles. Ao resultado desta dinâmica, é dizer, ao conjunto de políticas necessárias à implementação efetiva dos *indicadores constitucionais parametrizantes do mínimo existencial* na realidade concreta das pessoas, o autor denomina de *políticas públicas constitucionais vinculantes*.

> Se isso é verdade, quero sustentar que qualquer política pública no Brasil tem como função nuclear a de servir como esfera de intermediação entre o sistema jurídico constitucional (e infraconstitucional) e o mundo da vida Republicano, Democrático e Social que se pretende instruir no país. Em outras palavras, é através de ações estatais absolutamente vinculadas/comprometidas com os indicadores parametizantes de mínimo existencial previamente delimitados, que se vai tentar diminuir a tensão entre validade e faticidade que envolve o Estado e a Sociedade Constitucional e o Estado e a Sociedade Real no Brasil. (LEAL, 2006, p. 167).

Conforme se extrai diretamente do excerto supracitado, a política previdenciária é classificada como uma *política pública constitucional vinculante*[150], seja em razão da previdência social ser um direito humano fundamental (art. 6º da CF), seja porque a efetiva implementação da política pública previdenciária nos moldes como disposta na Constituição Federal represente um importante (senão, essencial) contributo para o alcance dos objetivos nela expostos. Por sua vez, tal classificação, como visto, acarreta a consequência de que todos os atos e decisões dos Poderes do Estado que tangenciem a questão previdenciária devam estar, de fato, comprometidos com o paradigma de previdência esposado no texto constitucional, ou seja, com a concretização de uma política previdenciária pensada e realizada no âmbito do sistema integrado e integrador de *seguridade social*. Neste ponto, importa ressaltar que, no que tange à esfera jurídico-normativa, os dispositivos, sejam eles constitucionais ou legais, apenas alcançam materialidade quando efetivamente incidem sobre a realidade concreta e cotidiana, transformando-a, o que, por certo, inclui não somente o seu poder/dever de regulação social, mas também (e sobretudo) a realização plena desses dispositivos, por meio, quando for o caso, das políticas públicas necessárias a sua efetivação. Quando falha o comando legal, seja pela ausência ou inadequada implantação da política

[150] "Tais exemplos poderiam se prolongar por outros temas constitucionais, passando pela ordem social e econômica dos arts. 170, 194, 196 e 197, 201, e tantos outros, haja vista o alcance que possuem em face das demandas sociais e interesses da cidadania." (LEAL, 2006, p. 168).

pública correspondente, seja pela indevida aplicação ou interpretação da lei em si por parte da Administração Pública, cabe ao judiciário, em suas diversas instâncias, se manifestar, enquanto guardião maior que é do sistema jurídico de um país.

Nesse sentido, evidencia-se que, no campo das *políticas públicas constitucionais vinculantes* o que, como visto, engloba a política pública de previdência social, o Poder Judiciário não tem, de fato, o condão de *make public choices*, mas pode e deve assegurar as escolhas políticas já efetivamente tomadas por estes veículos, notadamente aquelas insertas no texto constitucional, sobretudo as demarcadoras dos objetivos e finalidades desta República Federativa (LEAL, 2006, p. 173-174). Assim, em conformidade com o exposto, verifica-se que a atuação de magistrados, desembargadores e juízes no âmbito dos *processos judiciais previdenciários* não é atividade carecedora de parâmetros legais, nem tampouco se encontra afeta ao âmbito de discricionariedade dos mesmo – o que significaria dizer na dependência do compromisso ético-político assumido por cada um deles -, devendo, em verdade, pautar-se pelo *dever de materialização dos indicadores constitucionais parametrizantes do mínimo existencial* na realidade concreta e cotidiana dos potenciais segurado e seguradas, o que, em última instância, representa o dever de magistrados e magistradas atuarem em conformidade com o paradigma de *seguridade social* constitucionalmente disposto.

A partir das premissas expostas, acredita-se que seja possível, enfim, evidenciar a íntima relação que se pretende estabelecer entre a argumentação que sustentou a constituição do (a) "modelo de impossibilidade" no âmbito da Administração Pública previdenciária, (b) a tese que classifica a política previdenciária como *política pública constitucional vinculante* e, por fim, (c) a defesa da atuação do Poder Judiciário como *ultima ratio* dos segurados e seguradas da previdência social – postulando-se uma jurisdição para além da estrita revisão da legalidade dos atos e decisões da autarquia previdenciária. Nesse sentido, conforme se procurou evidenciar, verifica-se que a *necessidade* de intervenção do Poder Judiciário para a materialização da política pública de previdência social via (ainda que) julgamento de casos concretos não é uma situação de "normalidade". Por óbvio que, o que se espera na conjuntura de um Estado Democrático de Direito, é que a Administração Pública previdenciária assegure, por suas próprias decisões e atos, a *realização* da *política pública constitucional vinculante* de previdência social, em especial porque, nesta dinâmica realizadora, o tratamento da temática previdenciária se daria pelo espectro da *coletividade*, e não (apenas) de forma individualizada. Todavia, como o universo das expectativas nem sempre guarda pertinência com o da *realidade real*, também se verifica que a constituição do "modelo de impossibilidade" no âmbito administrativo (a) acaba por delegar, ao Poder Judiciário, a tarefa de efetivação dos

direitos fundamentais previdenciários (c) – como salientado, as pessoas e suas demandas são *atuais* -, realização esta que necessariamente tem de se dar em virtude (exatamente) de ser a política pública previdenciária uma *política pública constitucional vinculante* (b), cuja concretude é, portanto, parte da materialização das partículas "de Direito" e "Democrático" que adjetivam o modelo de Estado brasileiro. Por meio da exposição de tais questões, acredita-se, ainda, que seja possível constatar que a opção teórica por trabalhar com o conceito de *política pública constitucional vinculante*, a par de ressaltar o fato de que os direitos previdenciários são direitos fundamentais, também tem por escopo o rechaço à tomada da Constituição Federal como mera fonte de validade formal das leis infraconstitucionais, evidenciando a também opção teórico-prática de concebê-la como *reserva axiológica da justiça* (CAMBI, 2001, p. 95-96), denotando a perspectiva de que

> [...], toda e qualquer interpretação da norma jurídica constitucional ou infraconstitucional deve ter, como escopo primeiro, a criação de condições para que a norma interpretada tenha eficácia sempre no sentido da realização dos princípios e valores constitucionais e, principalmente, sempre, da ideologia constitucional adotada. Neste passo, a hermenêutica, que entendemos necessária no âmbito da dogmática dos Direitos Humanos e Fundamentais no Brasil, deve acreditar que o Estado é que, prioritariamente, há de tornar-se obrigado a criar os pressupostos normativos e fáticos, necessários e imprescindíveis ao permanente exercício dos direitos constitucionalmente assegurados e, ao mesmo tempo, garantir, por seus mecanismos de tutela jurisdicional, que eventual titular de direito desta natureza disponha de prestações implementadoras/efetivadoras deles. (LEAL, 2000, p. 190).

Constata-se, portanto, que toda construção teórico-argumentativa até o momento desenvolvida converge na possibilidade de se afirmar que a atuação do Poder Judiciário no tocante à concretização de direitos previdenciários em casos concretos não é algo que se dê sob o paradigma da discricionariedade ou de forma dependente de elementos subjetivos afetos ao caráter ou ao compromisso ético do magistrado, porque, de fato, os objetivos, princípios e funções que devem ser alcançados por meio da política pública social previdenciária já se encontram devidamente dispostos no texto constitucional, o qual é claro em sua perspectiva de tratamento da previdência social *a partir* do sistema articulado e articulador de *seguridade social*, e não sob o paradigma estreito do seguro. Destarte, na medida em que a *política pública constitucional vinculante* de previdência social não tem sido efetivada pela instância administrativa em razão da constituição do discutido "modelo de impossibilidade", compete, sim, ao Poder Judiciário, enquanto um dos poderes de um Estado que se auto intitula como sendo "Democrático de Direito", dar concretude a essa política como medida de justiça, ainda

que o faça (ou, *sobretudo se o fizer*) de forma individualizada, a partir das nuances do *caso concreto* espelhado no âmago de cada *processo judicial previdenciário*.

Finalmente, salienta-se que, ao defender as teses até o momento discutidas neste trabalho, o que se tem em conta é que, ante ao fechamento dos canais democráticos de participação no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo, postular pela aplicação judicial dos dispositivos constitucionais e legais que tenham propósitos "sociais" - como os que tratam da previdência social – passa a ser *uma das* estratégias para a realização concreta dos objetivos e finalidades dispostos na Constituição Federal. Por sua vez, a efetiva e *atual* realização de tais objetivos e finalidades constitucionais pode vir a representar, primeiramente, um importante fator de legitimação do Estado brasileiro, uma vez que asseguraria concretude às ditas "regras do jogo", as quais permanecem, na atualidade, no campo abstrato-formal. Ademais, acredita-se que a aplicação judicial das normas com propósitos sociais tem a capacidade latente de "[...] modificar os resultados desse jogo" (FARIA, 1999 p. 275), ou seja, de verdadeiramente operar mudanças nas realidades das maiorias marginalizadas, e aí que reside o verdadeiro potencial transformador dos direitos sociais (previdenciários) quando efetivados.

> [...] [A]s leis "sociais", uma vez promulgadas, exigem uma inversão do raciocínio jurídico. Para os operadores do direito, este já não é apenas e tão somente a regra geral e abstrata no marco da qual as forças sociais podem confrontar-se livremente. Ele atua, também, como instrumento de consecução de equilíbrios e de mudanças sociais. Portanto, o desafio interposto aos operadores do direito não é mais "pensar uma situação em função das categorias jurídicas abstratas do direito civil"; nem muito menos interpretar o conteúdo de suas normas a partir de critérios rigorosamente lógico-formais, ou seja, desprovidos de sensibilidade, liberando-se do condicionamento da estrita legalidade e do horizonte exclusivamente retrospectivo por ela imposto. É, isto sim, pensar essa situação em função das suas características concretas; deste modo o sujeito de direito cede seu lugar ao assalariado, ao consumidor, ao profissional [...] [e, por decorrência, também ao segurado da previdência social] (FARIA, 1999, p. 274).

Atenta-se, nesse sentido, para a problemática do não reconhecimento das *especificidades* das ações que tem por objeto pedido relacionado à previdência social, buscando já indicar, com aporte nos ensinamentos de Ovídio A. Baptista da Silva (2006, p. 1) que o direito processual é o ramo jurídico mais próximo do mundo da vida, da prática social e que, por isso, ao falar em processo, em ação judicial, em "lide", não se pode desconsiderar o fato de que se está a falar de "um pedaço da história humana" (SILVA, O. A. B., 2006, p. 37). Em virtude disso, a "missão" do direito processual deve ser a de tornar possível a realização

do direito material a que presta tutela, obrigando, pois, que a aplicação das normas processuais em âmbito judicial se dê sempre no sentido que assegure a melhor tutela possível ao direito material que se discute no caso em tela (SILVA, O. A. B., 2006, p. 34), especialmente, quando o processo em questão diz respeito à tutela de direitos humanos fundamentais, como é sempre o caso dos *processos judiciais previdenciários*.

3.2 Contornos da ação previdenciária e os sujeitos de um processo diferenciado

De início, cumpre esclarecer que, quando da referência aos aspectos e contornos da ação previdenciária e da afirmação de que ela se mostra como um "processo diferenciado", este trabalho não tem a intenção de tomar parte na discussão quanto à necessidade ou não de reconhecimento de um novo ramo processual autônomo, o qual vem sendo designado de "direito processual previdenciário". Muito embora se tenha consciência de que tal divergência doutrinária dialoga com a construção teórica que se pretende desenvolver, entende-se, por outro lado, que a mera discussão quanto à autonomia da disciplina do "direito processual previdenciário" pode resultar na simplificação do problema, reduzindo a questão à defesa da promulgação de novos diplomas legais que tratem, de forma específica, das ações que têm por objeto pedido relacionado à previdência social. Nesse sentido, não é demasiado ressaltar que muitas das pesquisas desenvolvidas na seara do direito trazem, a título de conclusão, a proposta de redação/alteração de leis, dando pouca ou mesmo nenhuma atenção à dinâmica de *aplicação*/*interpretação* dos textos legais. Ocorre que, neste trabalho, sustenta-se a hipótese teórica de que o mais significativo obstáculo à efetivação dos direitos fundamentais previdenciários via atuação do Poder Judiciário não se identifica com a ausência de dispositivos processuais específicos, estando, de fato, localizado na postura de não compreensão, por parte dos magistrados, das *especificidades* apresentadas pelos *processos judiciais previdenciários*.

Disso resulta que, ainda que se compreenda a importância da defesa da promulgação de novas e específicas legislações processuais, acredita-se que tais inovações no campo normativo serão relativamente ineficazes na tarefa de assegurar adequado tratamento às ações previdenciárias caso não venham acompanhadas da análise e discussão quanto à *dinâmica de atuação* do Poder Judiciário frente a essas demandas e, em especial, quanto às particularidades presentes em cada *processo judicial previdenciário*. Com isso, não se pretende desqualificar o debate acerca da autonomia do "direito processual previdenciário", muito ao contrário, o que se intenta é realizar o "passo anterior", ou seja, fomentar a discussão

acerca dos fundamentos e contribuir para a compreensão das razões que suscitaram o referido debate. Nesse sentido, esta pesquisa tem o objetivo de salientar que o aparente descompasso entre as normas processuais genéricas e as características específicas das ações previdenciárias não poderá ser equacionado a partir (tão somente) da promulgação de normatividade específica, mas sim (sobretudo) promovendo-se o debate acerca das *especificidades* afetas aos *processos judiciais previdenciários*. Por isso, reforça-se a tese de que a luta pelo reconhecimento da autonomia do "direito processual previdenciário", quando desprovida de uma análise profunda acerca dos contornos e particularidades da ação previdenciária em si, pode representar uma perigosa "armadilha teórica", cujo resultado mais entristecedor é a permanência do inadequado tratamento judicial dado aos processos que demandam efetivação da proteção social previdenciária.

A problemática acima aventada se faz melhor compreendida quando evidenciado o tratamento tecnicista e homogeneizador que a doutrina tradicional esforça-se por manter em relação à ciência processual, tratamento este que, diga-se, não parece ter sido arrefecido com a promulgação das legislações processuais contemporâneas. A ideia de um único conjunto normativo processual (direito processual civil) para atender a diferentes situações de direito material que, inclusive, apresentam naturezas distintas - direitos disponíveis, tais como os direitos reais, e direitos relativamente indisponíveis, como, por exemplo, os direitos fundamentais previdenciários – tem origem na tentativa de isolamento do processo em face do direito material, ou seja, na busca exacerbada pela "independência" (autonomia) do ramo processual como critério assegurador de sua cientificidade, o que resultou na tentativa de apartamento definitivo entre direito processual e direito material (MARINONI, 2010, p. 62). A denominada "Escola Sistemática" foi a grande responsável pela tentativa de consolidação da falsa dicotomia entre direito material x direito processual, tendo, por suposto, a notória intenção de afastar a ciência processual da realidade concreta, do mundo da vida[151], no esteio da ambição positivista de garantir a igualdade (formal) entre as partes e a segurança jurídica (controle) no processo decisório. Nesse sentido, o uso de categorias abstratas permitiu (permite) que a dogmática jurídica professada pela Escola Sistemática se situasse de maneira distanciada – e despolitizada – dos antagonismos presentes na realidade social (FARIA, 1997, p. 100). Nesse proceder, talvez o exemplo mais notório de utilização das categorias abstratas

[151] "Não há dúvida de que o processo não se confunde com o direito material. Porém, a escola sistemática, ao construir as bases da autonomia do direito processual civil, parece ter esquecido a diferença entre *autonomia* e *indiferença*. [...] O fato de o processo civil ser autônomo em relação ao direito material, *não significa que ele possa ser neutro ou indiferente às variadas situações de direito substancial."* (MARINONI, online, destaque do autor).

como forma de escamotear a realidade presente em cada processo esteja representado pelo uso da categoria de "sujeito de direito", "[...] fórmula pela qual é possível diluir retoricamente as diferenças e especificidades dos homens concretos e socialmente situados." (FARIA, 1997, p. 100).

> A noção de "sujeito de direito", enquanto "homem médio", é um caso paradigmático do processo de abstração generalizante acima descrito. Por meio dessa estratégia de generalização indeterminada, as normas podem organizar relações formalmente "igualitárias" entre os "sujeitos de direito"; organização essa que, privilegiando a autonomia (formal) da vontade e a liberdade (formal) de disposição contratual, condições básicas para a satisfação das necessidades por meio do mercado, também torna previsíveis e controláveis os atos de autoridade emanados dos diferentes órgãos decisórios do sistema normativo. (FARIA, 1997, p. 100-101).

Em atenção a essa sistemática, portanto, é que se afirma que a defesa da autonomia do "direito processual previdenciário" e da promulgação de diplomas legais específicos quanto à matéria não tem o condão de, por si só, solucionar o problema da inadequação da tutela oferecida pelo Poder Judiciário às ações previdenciárias. Isto porque, alterações/inovações legislativas que não sejam resultado de um processo de rompimento com as referidas categorias abstratas sustentadoras da lógica processual tradicional tendem a ser somente isso: alterações/inovações legislativas, não interferindo, pois, na dinâmica de aplicação e interpretação da lei e, consequentemente, na transformação das situações reais e *atuais*. O que se está tentando explicitar é que, ao se promulgar novos dispositivos legais para a tutela das ações previdenciárias sem, *antes*, romper com o legado da escola sistemática - ou seja, com abstratalidade enquanto paradigma de análise das normas processuais - corre-se o sério risco de repetir as posturas e decisões que já vem sendo (re)produzidas na atualidade, uma vez que, ainda que alterado o texto da lei, será ele lido, interpretado e aplicado pelos juízes com completa desconsideração para com a *"*realidade real*"* (as nuances do caso concreto[152]) e para com as particularidades do direito material tutelado no processo em questão (direitos humanos fundamentais previdenciários[153]). Por essas razões, defende-se a

[152] "A exigência de *uniformidades* que permitam a inserção do "individual" numa série de casos 'idênticos', de modo a tornar possível a construção dos "sistemas", obriga a eliminar as peculiaridades do caso concreto, toda a sua riqueza, aquilo que o faz *diferente*, obrigando o "cientista" do Direito a reduzir as hipóteses concretas a seus "esqueletos". [...] (Ocorre que) nada é mais diferente, enquanto realidades vivas, do que os homens entre si." (SILVA, O. A. B., 2006, p. 303, destaques do autor).

[153] "Um procedimento que desconsidera o que se passa nos planos do direito material e da realidade social, obviamente, não poderia propiciar uma tutela jurisdicional efetiva, pois a efetividade da tutela jurisdicional depende da predisposição de procedimentos adequados à tutela dos direitos e somente é possível a construção de tutelas jurisdicionais adequadas olhando-as de fora para dentro, ou seja, a partir do plano do direito material." (MARINONI, 1996, p. 30).

tese de que o rompimento com a abstração enquanto paradigma, e o consequente resgate da dimensão de *realidade* presente no direito processual, é o caminho mais acertado para a superação da ineficácia e inefetividade dos direitos fundamentais previdenciários. Em suma, o que se entende como necessário e premente é "*contaminar" os processos judiciais previdenciários de realidade.*

> O processo, como instrumento técnico, não é, pois, um fim em si mesmo, mas pela técnica processual, os fins buscados pelo ordenamento jurídico podem ser concretizados. Ademais, **sob todo problema técnico existe um problema de vida,** o que permite desmitificar a idéia de que o processo é um mero instrumento técnico e de que o direito processual é uma ciência neutra (CAMBI, 2001, p. 99, destaque do autor).

Objetivando, pois, romper com a sistemática de utilização de categorias abstratas no desenvolvimento da relação processual, categorias estas que, como visto, escamotearam (escamoteiam) a realidade concreta e permitiram (permitem) a "[...] a construção de uma ciência processual que se queria bastante ou supunha que poderia viver imersa em si mesma, sem olhar para a realidade de direito material e para a vida dos homens" (MARINONI, 2006, p. 276), passa-se à discussão do que se vem denominando de *especificidades do processo judicial previdenciário*, acreditando que tal debate é de fundamental importância para a construção de uma nova abordagem teórico-reflexiva para esta espécie de ação.

Entretanto, para a realização desta construção teórica, é necessário, antes, explicitar que se parte do pressuposto já debatido de que todo processo deve estar a serviço da concretização substancial dos objetivos expressos na Constituição Federal (CAMBI, 2001, p. 99), ou seja, de que "[o] processo é o *instrumento* através do qual a jurisdição tutela os direitos *na dimensão da Constituição"* (MARINONI, 2006, p. 305, destaque do autor), o que significa dizer que todo processo deve ser capaz "[...] de atender às situações substanciais carentes de tutela e estar de pleno acordo, em seus cortes quanto à discussão do direito material, com os direitos fundamentais materiais." (MARINONI, 2006, p. 305). É, pois, com fundamento nessas premissas teóricas que se apresenta o que José Antônio Savaris destaca serem as quatro características conformadoras da singularidade da ação previdenciária, características estas que, neste trabalho, vêm sendo designadas de *especificidades do processo judicial previdenciário*. São elas: a) a fundamentalidade de um bem jurídico previdenciário, isto é, sua natureza alimentar, correspondendo a um direito de relevância social fundamental; b) a presumível hipossuficiência econômica e informacional da pessoa que reivindica uma prestação da previdência social; c) uma suposta contingência que ameaça a sobrevivência

digna da pessoa que pretende a prestação previdenciária; d) o caráter público do instituto de previdência que assume o pólo passivo da demanda (SAVARIS, 2011a, p. 87).

No que tange à primeira característica, é de relevo destacar que "[o] direito material cuja satisfação se pretende no processo previdenciário é um bem de índole alimentar, um direito humano fundamental, um direito constitucional fundamental." (SAVARIS, 2011a, p. 60). Os *processos judiciais previdenciários* versam sobre a possibilidade do segurado (sobre)viver dignamente sem depender da benevolência de seus pares e/ou sem ter a necessidade de recorrer à assistência social (pública ou privada). A concessão de benefício ou serviço de natureza previdenciária, portanto, "[...] corresponde à ideia de uma prestação indispensável à manutenção do indivíduo que a persegue em juízo" (SAVARIS, 2011a, p. 60) e, por essa razão, acredita-se que "[a] expressão da dignidade humana não será aperfeiçoada sem um esquema de proteção social que propicie ao indivíduo a segurança de que, na hipótese de cessação da fonte primária de sua subsistência, contará com proteção social adequada." (SAVARIS, 2011a, p. 61). Nesse diapasão, salienta-se que a decisão de improcedência de pedido de benefício ou serviço relativo à previdência social representa, em última instância, a separação do indivíduo de um direito humano fundamental (direito de gozo de proteção social previdenciária), direito esse que, diga-se, "[...] não perde tal natureza ainda que as causas se multipliquem ou ainda que a máquina judiciária se encontre congestionada. O sofrimento humano não pode ser banalizado." (SAVARIS, 2011a, p. 61).

Evidenciada a natureza e a fundamentalidade do direito discutido no âmbito de uma ação previdenciária, entende-se, ainda, que seja de relevo destacar que, para que a tutela processual se mostre como *adequada* e *satisfatória,* faz-se indispensável que ela seja pensada e realizada na perspectiva do direito material, ou seja, "[a] perspectiva de direito material possibilita o ajuste da ação processual às peculiaridades da pretensão de direito material." (MARINONI, 1996, p. 115). Nesse sentido, destaca-se que, à toda afirmação de direito material (como, por exemplo, dos direitos fundamentais previdenciários), deve corresponder uma tutela jurisdicional adequada (MARINONI, 1996, p. 123), o que nada mais é que a definição do *direito das partes ao procedimento adequado à tutela do direito material*. Sobre essa temática, conforme ressalta Luiz Guilherme Marinoni (2006, p. 278), o direito da parte a um processo que assegure tutela adequada ao direito material nele discutido não obriga tão somente o legislador pátrio a promulgar procedimentos idôneos, refletindo, também, sobre a atuação dos juízes, os quais, especialmente ante a textura aberta de muitas das normas processuais, têm o dever de conduzir o processo *adequando* o procedimento às necessidades do direito material e do caso concreto *sub judice*. Para o referido processualista, portanto,

"[...] a legitimidade da jurisdição, inclusive para que lhe seja possível tutelar os direitos, exige a compreensão de que o processo deve se mostrar apto à tutela do direito material." (MARINONI, 2006, p. 278). Destarte, ainda com fundamento neste referencial teórico, é possível concluir que "[o] procedimento, além de conferir oportunidade à adequada participação das partes e possibilidade de controle da atuação do juiz, *deve viabilizar a proteção do direito material* [...]" (MARINONI, 2010, p. 112, destaque nosso) o que, por conseguinte, significa reconhecer que nem o procedimento, nem a sentença e nem mesmo os meios executivos podem ser qualificados como "neutros" em relação ao direito material e que, logo, resta impossibilitado que os primeiros possam ser pensados em separado do último (MARINONI, 2010, p. 114).

Sendo assim, resta evidenciada que a ausência de diplomas legais específicos sobre a temática processual previdenciária não constitui razão suficiente para a continuidade da aplicação genérica e generalizada das regras do processo civil comum às ações que tenham por objeto pedido relacionado à previdência social. Isto porque, como visto, as próprias e particulares necessidades do direito material fundamental à previdência e do caso em concreto que se encontra em julgamento constituem fundamentos justificadores para a realização da conformação judicial do procedimento afeto a cada um dos *processos judiciais previdenciários*. Com isso, busca-se explicitar que magistrados não podem ocultar sua passividade sob a justificativa da ausência de dispositivos processuais mais específicos. A conformação do procedimento judicial, ou seja, a adequação da tutela prestada no âmbito de cada ação previdenciária às particularidades do direito material e às nuances do caso concreto, é, como ressaltado, dever funcional de todos os magistrados que atuam nesta seara, independentemente de haver ou não normas processuais de natureza eminentemente "previdenciária".

Por sua vez, a questão afeta às "necessidades" e características do direito material tutelado nas ações previdenciárias dialoga, diretamente, com a terceira *especificidade* desta espécie de ação aqui apontada, qual seja, o fato de que, no âmbito dos *processos judiciais previdenciários*, está a se tratar de uma suposta contingência que ameaça a sobrevivência digna da pessoa que pretende a prestação previdenciária. Nesse sentido, destaca-se que, na maioria dos casos, o(a) autor(a) da ação previdenciária é o(a) desamparado(a), o(a) trabalhador(a) acometido(a) de enfermidade ou acidentado(a), o(a) inválido(a), o(a) dependente de segurado(a) falecido(a) ou recluso(a), enfim, alguém que se encontra numa situação de perceptível vulnerabilidade social e que, ademais, vem buscar provimento jurisdicional após já ter enfrentado todos os trâmites da instância administrativa tendo, por

fim, seu pedido negado pela autarquia previdenciária. Nesse contexto, ao protocolar seu pedido na instância judicial, verifica-se que o(a) segurado(a) já se encontra há um certo tempo vivendo sob as condições de contingência que ameaçam sua vivência digna ou mesmo sua sobrevivência, não sendo raro, inclusive, que se encontre nesta situação periclitante há bastante tempo. Em razão dessa conjuntura, portanto, é imprescindível que se tenha em conta o fato de que "[...] a decisão individual repercute imediatamente na esfera vital da pessoa que pretende o recebimento da prestação previdenciária" (SAVARIS, 2011a, p. 51) e, por isso, "o bem previdenciário não deve ser visto como um prêmio, uma vantagem ou mesmo uma benesse ao indivíduo [...]. Não há demérito algum em estar em gozo de formal proteção social. Mas também não há glória nisso, senão em seu significado alimentar." (SAVARIS, 2011a, p. 48).

Neste ponto, salta em importância a discussão referente ao princípio da celeridade e sua incidência na condução das ações que tenham por objeto pedido relacionado à previdência social. No tocante a essa temática, José Antônio Savaris (2011a, p, 137) ressalta que, na atualidade, a combinação de princípios processuais como os de celeridade, economia e instrumentalidade das formas, com valores da assim chamada "administração gerencial da Justiça", em especial, o valor da produtividade, acaba por constituir uma adequação de meios a fins que se coordena no paradigma da *eficiência*. Ainda segundo o autor, os resultados dessa combinação nos *processos judiciais previdenciários* aparecem, inicialmente, com o discurso que aponta o direito constitucional do segurado a um processo *justo*, nessa perspectiva, compreendido como o direito à um processo *célere*, dando-se ênfase ao direito constitucional à razoável duração do processo e aos meios que garantam a celeridade de sua tramitação (art. 5º, LXXVIII, CF), numa clara tentativa de desmonte do estigma da morosidade, o qual parece estar desde sempre associado à atuação do Poder Judiciário brasileiro (SAVARIS, 2011a, p. 138).

Ocorre que a intensificação desse discurso e a cada vez maior identificação entre os termos "justo" e "célere" acabaram por gerar preocupantes anomalias na identificação do correto proceder em relação às ações previdenciárias, sobretudo daquelas em trâmite perante os Juizados Especiais Federais. A título ilustrativo dessas anomalias, pode-se citar algumas práticas que vem sendo tomadas em âmbito judicial, tais como as exigências de apresentação de documentos em determinada fase processual sob pena de preclusão e de instrução da petição inicial com complexos cálculos de valores atrasados ou com cópia integral do processo administrativo (SAVARIS, 2011a, p. 139); a limitação no número de testemunhas a serem ouvidas em juízo e mesmo a denegação peremptória de oitiva de testemunhas para

comprovação de determinados fatos; e, por fim, a recusa na marcação de nova perícia médica judicial, ainda que o laudo da primeira apresente contradições e lacunas não preenchidas pelo perito, quando a ele assim determinado. Por esses motivos, considera-se necessário o resgate do debate sobre a aplicação do princípio da celeridade no âmbito dos *processos judiciais previdenciários*, salientando-se a tese de que "[...] uma tutela jurisdicional efetiva não se reduz à ideia de um processo célere." (SAVARIS, 2011a, p. 140).

> A consideração excessiva à celeridade pode prejudicar a efetividade jurisdicional e a legitimidade do Poder Judiciário tanto quanto a demora excessiva na entrega da prestação jurisdicional. Isso ocorrerá quando o avanço processual se der em prejuízo do devido processo legal e suas irradiações de defesa, contraditório, igualdade entre as partes, participação ativa do magistrado na produção probatória etc. (SAVARIS, 2011a, p. 140).

Resta evidenciada, assim, a tensão existente entre o princípio da celeridade processual e o conteúdo da decisão judicial que põe fim ao processo, compreendendo-se que, se por um lado, o número elevado de processos em trâmite no Poder Judiciário – número esse que, como visto, está intimamente relacionado à constituição do "modelo de impossibilidade" no âmbito da atuação administrativa – desafia a tempestividade da distribuição jurisdicional, a adoção de técnicas de gestão gerencial da Justiça na seara previdenciária tem "[...] potencialidade para distanciar a atividade jurisdicional da verdade dos fatos e de tudo que existe no mundo mas não foi buscado, não veio e não está nos autos" (SAVARIS, 2011a, p. 125), lembrando que "[o] brocardo '*o que não está nos autos não está no mundo* ***não deveria mais estar no mundo***'." (SAVARIS, 2011a, p. 96, destaques do autor).

Ainda quanto à questão, destaca-se que "[q]uando em determinado processo a profundidade da cognição é sacrificada em nome da celeridade de procedimento, a falta de suporte probatório tende a ser revertida em desfavor do indivíduo carente que busca a tutela jurisdicional previdenciária [...]" (SAVARIS, 2011a, p. 140) e, em razão disso, é de suma importância que os magistrados que atuam em matéria previdenciária compreendam que o processo de alcance de legitimação política e social do Poder Judiciário brasileiro não pode estar calcado exclusivamente na tentativa de "legitimidade pelo tempo", devendo-se, em verdade, buscar que a atividade judiciária se dê por meio da tentativa (incessante) de conjugação daquela com a "legitimidade pelo conteúdo". Isto porque, conforme se espera que tenha restado claro da exposição feita, tanto a fundamentalidade da prestação previdenciária que se busca em juízo (a), quanto a situação de suposta contingência ameaçadora da dignidade e mesmo da vida de quem a busca (c), fazem com que as questões referentes ao tempo de

processamento da ação previdenciária e ao conteúdo da decisão que a encerra sejam discussões, na essência, sobre a possibilidade ou não-possibilidade de gozo de uma vida digna de ser vivida, sendo, portanto, discussões que perpassam esferas de complexidade muito maiores do que a retratada no horizonte das estatísticas de "produtividade" das instâncias judiciais.

Ressalvadas as considerações feitas até o presente momento, acredita-se, entretanto, que é na caracterização de suas partes – (b) a presumível hipossuficiência econômica e informacional da pessoa que reivindica uma prestação da previdência social e (d) o caráter público do instituto de previdência que assume o polo passivo da demanda - que o *processo judicial previdenciário* mais denote a sua *especialidade*. "A relação jurídica processual previdenciária é caracterizada [fundamentalmente] pelo desequilíbrio entre as partes" (SAVARIS, 2011a, p. 64): enquanto o polo passivo da demanda é ocupado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, autarquia federal, dotada de infraestrutura própria e autonomia financeira, representada por procuradores capacitados, selecionados e contratados por meio de concurso público, o polo ativo é ocupado por um jurisdicionado que, *a priori*, pode ser considerado *vulnerável.*

O primeiro aspecto da situação de *vulnerabilidade* na qual se entende que grande parte dos autores de ações relacionadas à previdência social se encontre diz respeito ao próprio fato de terem tido a necessidade de se dirigir ao Poder Judiciário para pleitear a efetivação de seus direitos sociais previdenciários. Isto porque, a necessidade de ingresso no âmbito judicial, não raro, indica, por si só, que a situação trabalhista e previdenciária destes potenciais segurados e seguradas não é uma situação linear, estável, posto que, se assim fosse, provavelmente, o caso restaria resolvido em âmbito administrativo, sem o imperativo de interferência judicial. Com essa explicação, pretende-se salientar que a maioria dos *processos judiciais previdenciários* são representações de situações de insegurança/incerteza jurídica, ou seja, casos que não podem ser corretamente equacionados nos "detalhes geométricos" da legislação previdenciária, podendo, por isso, serem denominados de "casos difíceis" (ROCHA, 2012). Nesse sentido, destaca-se que, a principal "dificuldade" presente nestes processos advém da instabilidade característica das *histórias de vida laborais* neles contidas, histórias de pessoas que Juliana Presotto Pereira Netto (2002, p. 125) define como sendo os *trabalhadores típicos da atual composição do mercado de trabalho,* ou seja, os trabalhadores que sofreram (e ainda sofrem) com os processos de flexibilização*,* desregulamentação e precarização dos postos de trabalho, além da sempre presente sombra do desemprego, consequências, como visto ao longo do desenvolvimento do capítulo 1, da adoção do modelo

neoliberal de Estado ao longo da década de 90. As trajetórias "fracionadas" de vida e de trabalho destes potenciais segurados aparecem sintática e genericamente descritas no exemplo ilustrativo que segue:

> [...] é instável o trabalhador, que, por exemplo, inicia sua vida laboral por volta dos 14 anos, exercendo atribuições de "guardinha", aos 16 começa a trabalhar com o pai como servente de pedreiro, aos 19 consegue emprego em uma fábrica de calçados onde permanece por três anos antes de ser dispensado, usufrui por cinco meses do seguro desemprego e por mais dois continua procurando emprego até conseguir uma vaga de "calheiro" na qual, "por não ter experiência", passa dois anos sem registro. Após cinco anos de trabalho regular, é novamente dispensado e, com o dinheiro do FGTS, abre uma micro-empresa de corte e costura com as irmãs, uma também desempregada e a outra que deixa o emprego de doméstica, no qual era registrada com salário menor do aquele que efetivamente recebia, para ajudá-lo e também para tentar melhorar de vida. E daí em diante continua uma trajetória não muito diferente da até então relatada, com fracassos, acertos, indefinições, etc. (PEREIRA NETTO, 2002, p. 127).

Conforme se vislumbra, serão esses trabalhadores que, na maioria dos casos, por terem encontrado problemas na concessão de benefícios/serviço na esfera administrativa, virão a se socorrer da *função realizadora* do Poder Judiciário.

Ainda quanto à questão, não se pode desconsiderar que, além das notórias dificuldades econômicas enfrentadas *para* e *durante* o trâmite processual, os potenciais segurados e seguradas da previdência social que se caracterizam como *trabalhadores típicos da atual composição do mercado de trabalho* também enfrentam obstáculos técnicos e de comunicação para postular e ver atendida sua pretensão em juízo, notadamente quando não assistidos por advogado ou defensor público, conforme possibilita o artigo 10 da Lei n. 10.259/2001, que instituiu e regulamentou o procedimento no âmbito dos Juizados Especiais Federais[154]. É neste ponto, portanto, que ganha destaque o segundo aspecto afeto à situação de *vulnerabilidade* da parte autora nas ações previdenciárias, estando ele representando pelo conceito de *hipossuficiência informacional*, definida como ausência ou insuficiência de conhecimento do potencial beneficiário acerca de sua situação jurídica perante o INSS, ou seja, acerca de seus direitos e deveres previdenciários. Nessa linha argumentativa, destaca-se

[154] "Também não é incomum a dificuldade de comunicação entre o indivíduo que pretende a prestação previdenciária e os operadores do direito. A linguagem do trabalhador rural e suas formas de expressão, por exemplo, precisam ser absorvidas com inteligência própria. Se se deseja ouvir uma narrativa coerente, que atenda nosso ideário do que é um típico trabalho rural, uma história de vida fracionada e que extrapole o padrão de trabalho contínuo em uma mesma localidade pode trazer aborrecimentos quando contada pelo que não fala a linguagem do direito ou a linguagem mais próxima e supostamente objetiva dos altos funcionários." (SAVARIS, 2011a, p. 64-65).

que a utilização do conceito de *hipossuficiência informacional* pretende chamar a atenção para o fato de que, no âmbito dos *processos judiciais previdenciários*, muito embora a hipossuficiência econômica seja a mais perceptível e acabe se constituindo em fator agravante da informacional, esta última também pode afetar segurados de classes econômicas não diretamente afetadas pela primeira. Isto quer dizer que, o fato do(a) segurado(a) pertencer a uma classe social melhor situada na dinâmica produtiva e possuir os bens indispensáveis para uma vida digna de ser vivida não tem o condão de afastar, por si só, sua situação de *vulnerabilidade* quando em litígio judicial contra a autarquia previdenciária. O fato de possuir recursos econômicos, por óbvio, pode possibilitar a contratação de profissional capacitado para a defesa de seus direitos em juízo, mas isto não significa que resta superada a situação de *hipossuficiência informacional* da parte autora, uma vez que não há garantia de que a contratação de advogado para patrocinar a causa leve, inevitavelmente, o(a) segurado(a) a conhecer e compreender os meandros da legislação previdenciária e, por conseguinte, a sua situação perante o INSS.

Em conformidade com o exposto, sustenta-se que, ainda que conte com advogado para conduzir o processo, o(a) segurado(a) pode permanecer alheio à dinâmica da relação processual, não compreendendo o que nela se passa, nem tampouco as razões que serviram de fundamento para a decisão judicial. Com isso, verifica-se que a situação de *vulnerabilidade*, quando analisada da perspectiva da *hipossuficiência informacional,* acaba por revelar que grande parte dos segurados quando em litígio contra o INSS encontra-se incapacitada de inteirar-se, participar e contribuir para o deslinde de *sua* própria situação previdenciária, fato que explicita e reforça o sentimento de impotência e estranhamento que muitos deles dizem nutrir em relação à atuação do Poder Judiciário. Corroborando faticamente a argumentação teórica, não é difícil presenciar a cena de advogados que, ao final da audiência de instrução e julgamento, tendo o magistrado prolatado a sentença no ato em questão, conforme permite o art. 8ª da Lei n. 10.259/2001, tentam explicar para seus clientes o que, de fato, aconteceu durante aquele "rito" jurídico, esforçando-se para "traduzir" para o seu linguajar o que, ao final, restou decido sobre a *sua* situação previdenciária. Tais cenas, que fazem parte do cotidiano de fóruns em todo o Brasil, normalmente têm início com a pergunta mais ou menos genérica: "E aí, doutor, o juiz deu ou não deu a minha aposentadoria?", indagação reveladora do quanto os segurados e seguradas da previdência social continuam a se sentir como *estrangeiros*[155] diante do processo que, não raro, define a (não)possibilidade de produção,

[155] Referência à obra literária "O estrangeiro", do escritor francês Albert Camus (1995).

reprodução e desenvolvimento de suas vidas em concreto e atuais. Em resumo, acredita-se que seja possível afirmar que a situação de vulnerabilidade que afeta o potencial beneficiário da previdência social quando este se coloca como parte em um *processo judicial previdenciário* é ainda mais complexa e vitimadora do que a já aflitiva hipossuficiência econômica que vitima grande parte deles.

Por fim, como terceiro aspecto conformador da situação de *vulnerabilidade* que se entende ser representativa da condição de todo e qualquer potencial segurado quando parte autora em um *processo judicial previdenciário*, destaca-se a presença da autarquia pública previdenciária, ou seja, do próprio Estado, em última instância, no polo passivo destas ações.

> Se o autor da demanda é presumivelmente hipossuficiente, por sua vez o réu é uma entidade pública, o Estado em sentido amplo. Se o primeiro não detém conhecimento pleno acerca de seus direitos, o último dispõe de todas as informações que poderiam conduzir à concessão da prestação previdenciária pretendida. Ademais, o processo judicial existe porque a Administração Previdenciária em tese violou o direito material do autor indeferindo o benefício na esfera administrativa. Com isso os documentos que podem comprovar os fatos constitutivos do direito pretendido se encontram geralmente em poder do INSS, no processo administrativo. Ainda, o autor apresenta grandes dificuldades para calcular o valor do benefício que pretende, ao passo que a autarquia previdenciária dispõe de todos os elementos necessários à confecção dos cálculos mais complexos. (SAVARIS, 2011a, p. 65-66).

Diante de tudo quanto restou exposto, considera-se que seja crível atestar que a dinâmica relacional existente entre os sujeitos que figuram no âmbito do *processo judicial previdenciário* resta caracterizada, sobretudo, pela disparidade de forças, de meios, enfim, de condições materiais e subjetivas de fazer prosperar sua pretensão em juízo, porquanto se tenha, no polo ativo, "[...] alguém presumivelmente hipossuficiente na busca de um bem da vida de superior dignidade e com potencialidade para colocar um fim no seu estado de privação de bem-estar e de destituição" (SAVARIS, 2011a, p. 67), enquanto, o polo passivo é ocupado pela "[...] entidade administradora do Regime Geral da Previdência Social, [...], com as dificuldades já notórias no que diz respeito ao atendimento de seus beneficiários na esfera administrativa e cumprimento das determinações judiciais." (SAVARIS, 2011a, p. 67). Nesse sentido, evidencia-se que, na perspectiva deste trabalho, aquilo que melhor define a conformação e o processamento da ação previdenciária na atualidade, representando a razão última da sua incapacidade de prestar adequada tutela ao direito material de gozo de proteção previdenciária, é a evidente – porém, ainda assim, não considerada - *disparidade de armas* existente entre suas partes.

A importância do reconhecimento da situação de *disparidade de armas entre as partes dos processos judiciais previdenciários* - e, por suposto, da mudança na forma de condução destas demandas operada pela tomada de consciência dos magistrados atuantes nesta seara -, resta melhor evidenciada quando conjugada com o debate sobre o desrespeito ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, CF) no âmbito de processamento dos feitos judiciais relacionados à previdência social. A discussão conjunta de ambas as problemáticas mostra-se pertinente porquanto se compreenda que "[...] o grande desafio para a efetivação da garantia do contraditório é a remoção de todos os obstáculos, inclusive os de natureza extraprocessuais, que impedem o tratamento isonômico entre as partes no processo" (CAMBI, 2001, p. 133), o que significa dizer que a garantia do contraditório somente pode ser operada em processos em que, *antes*, tenha sido assegurada real, verdadeira, material *paridade de armas* entre suas partes.

Nessa linha argumentativa, verifica-se que, para que haja respeito à garantia do contraditório como disposto na Constituição Federal, é indispensável que haja a prévia consideração acerca da *realidade extraprocessual*, o que significa dizer que é preciso atentar-se para as nuances do caso concreto, para as características e particularidades dos sujeitos processuais e para as necessidades próprias do direito material para o qual se busca tutela. Por isso, considera-se que garantir a *paridade de armas* é verdadeiramente assegurar o equilíbrio entre as partes, concedendo-lhes oportunidades materiais e equivalentes de influenciar tanto na marcha processual - *respeito ao tempo necessário para a solução de cada processo*, o qual é sempre distinto, não podendo ser uniformizado por procedimentos que desrespeitem as características do caso em tela – quanto no seu resultado (CAMBI, 2001, p. 132-133), tendo em vista que assegurar a real oportunidade de *participação* das partes na formação da decisão judicial – o que nada mais é que o respeito efetivo e real ao princípio do contraditório -, "[...] vem a ser um modo de concretização da democracia, servindo como um instrumento de legitimação do exercício do poder jurisdicional." (CAMBI, 2001 p. 135).

> Se é verdade que a democracia quer dizer, antes de mais nada, participação, e se também é verdade que o fenômeno mais típico do processo é a existência de um procedimento destinado a assegurar às partes o direito de participar da formação do *judicium*, não se pode conceber como verdadeira jurisdição aquela em que a parte esteja privada dos meios necessários para participar de forma efetiva. Um processo em que a parte não possa participar efetivamente configura um atentado contra tudo aquilo que se tem de mais essencial no processo jurisdicional. (MARINONI, 1996, p. 146).

Sendo assim, acredita-se que resta corroborada a hipótese de que "[a] legitimidade do exercício da jurisdição está ligada a uma possibilidade real, e não meramente formal, de participação (MARINONI, 1996, p. 146), uma vez que, "[o] princípio do contraditório, na atualidade, deve ser desenhado com base no princípio da igualdade substancial, já que não pode se desligar das diferenças sociais e econômicas que impedem a todos de participar efetivamente do processo." (MARINONI, 1996, p. 147). Nesse sentido, "[a] participação em contraditório, como já foi dito, deve ocorrer em igualdade de condições, ou, em outras palavras, 'em paridade de armas'" (MARINONI, 1996, p. 150), o que, por sua vez, impõe que, numa demanda em que haja fracos e fortes, o Poder Judiciário atue de forma tendente a equilibrar as desigualdades (SAVARIS, 2011a, p. 66). Portanto, não é sem fundamento que se atesta o dever dos magistrados atuantes na seara previdenciária de romperem com a postura de passividade diante das causas levadas a seu juízo, salientando que "[a] jurisdição deve realizar os fins do Estado e, inclusive, permitir a participação popular através do processo, no poder." (MARINONI, 1996, p. 18).

> O princípio da imparcialidade do juiz não é empecilho para a participação ativa do julgador na instrução; [...]. Nem mesmo o contraditório é arranhado pela nova postura assumida pelo juiz. O princípio do contraditório, por ser informado pelo princípio da igualdade substancial, na verdade é fortalecido pela participação ativa do julgador, já que não bastam oportunidades iguais àqueles que são desiguais. Se não existe paridade de armas, de nada adianta igualdade de oportunidades, ou um mero contraditório formal. (MARINONI, 1996, p. 67).

Conjugando-se o exposto com o desenvolvimento do conceito de *política pública constitucional vinculante* e com a discussão referente às *especificidades* do *processo judicial previdenciário*, espera-se ter possibilitado a conclusão de que a interpretação e aplicação das normas que regulamentam o acesso aos direitos fundamentais previdenciários deve se dar sempre no sentido que assegure a *melhor e mais ampla proteção social possível* às pessoas (*reais, concretas e atuais*) para as quais o sistema de previdência social foi instituído[156], sob pena das soluções processuais acabarem por esvaziar o conteúdo do direito material que se busca satisfazer, afinal, conforme já ressaltado por José Antônio Savaris (2011a, p. 66), ainda que persista a conjuntura atual de supervalorização do primado da *eficiência gerencial*, "[...] não há interesse social somente na economia de recursos previdenciários, mas

[156] "A lógica da preservação da vida do hipossuficiente, fundamento do direito material previdenciário, deve inspirar o legislador na elaboração de normas processuais previdenciárias e orientar o juiz na busca de soluções para questões abertas pela insuficiência do processo civil *vis a vis* a singularidade previdenciária." (SAVARIS, 2011d, p. 84).

fundamentalmente na sua devida aplicação". Ainda nessa linha argumentativa, é sempre importante que se ressalte que o sistema público de previdência social *não* foi criado para gerar superávits, para sanear as contas da Administração Pública e nem tampouco para garantir "reservas orçamentárias"; por isso, sua regulamentação e suas práticas devem estar orientandas para a verdadeira função precípua que determinou a sua criação, qual seja, a de assegurar *proteção aos seus potenciais segurados e seguradas em situação de contingência social.*

3.3 Por uma nova abordagem teórico-reflexiva acerca do processo judicial previdenciário: a aplicação do direito com escopos de realização da política pública previdenciária

Até o momento, toda (des)construção teórico-prática desenvolvida nesta pesquisa se deu no âmbito do primeiro horizonte do pensamento crítico, ou seja, o da negação da inevitabilidade do presente[157]. Nesse sentido, nos tópicos e capítulo antecedentes, buscou-se alcançar a compreensão da *totalidade* "previdência social" a partir do desvelamento das *escolhas políticas* (transmutadas em *decisões técnicas*) e das razões que sustentam a continuidade de seu tratamento a partir do paradigma de *seguro social*, revelando-se, desta forma, o completo desprezo existente na atualidade para com a *virada paradigmática* operada a partir da promulgação do texto constitucional de 1988, o qual se entende que tenha promovido verdadeira "revolução paradigmática" ao determinar o planejamento e a materialização da política previdenciária *a partir* do novo conceito integrado e integrador de *seguridade social*[158].

Esgotado, pois, este primeiro momento de negação da crítica, verifica-se a necessidade de passar-se ao segundo momento, representado pelo horizonte propositivo, uma

---

[157] "A distância entre o 'já dado' e o por dar-se (o 'desenvolvimento'), mas 'impedido' pelo 'habitual', exige saber des-construir o 'já dado' para dar passagem ao novo. Esta des-construção é um processo *negativo*, crítico." (DUSSEL, 2002, p. 301).

[158] Neste ponto, adota-se como referencial teórico de análise o conceito de "revolução paradigmática" desenvolvido por Thomas Kuhn e emprestado para análise da dinâmica processual por Ovídio Baptista da Silva. Segundo este último, para Thomas Kuhn, a ciência não alcançaria progresso significativo por meio da "*evolução*", mas sim como consequência das "*revoluções"*: "As revoluções científicas ocorrem esporadicamente, quando um determinado *paradigma* deixa de oferecer solução para um número apreciável de problemas, provocados pelas novas condições históricas e pelo próprio desenvolvimento da ciência. A quebra de um determinado *paradigma* e sua substituição por outro é o que ele denomina 'revolução científica'. Vê-se portanto que, para Thomas Kuhn – esta é a consequência de maior relevo de sua teoria -, a ciência, qualquer que ela seja, estará necessariamente comprometida com um determinado *paradigma*. As verdades científicas são, segundo ele, produtos históricos obtidos pelo trabalho de uma ou de várias gerações, a partir, porém, de certas premissas que lhe servem de suporte e que, enquanto *paradigmas*, não são questionadas pelos cientistas". (SILVA, O. A. B., 2006, p. 31, destaques do autor).

vez que se considera que a opção pela mera negação do presente – metaforicamente representada pelo grito de "basta!" – embora tenha o condão de despertar para o problema (tomada de consciência), revela sua insuficiência ao não propor uma forma de solucioná-lo, ou seja, ao não se preocupar em propor medidas que possam viabilizar a configuração de *uma outra realidade possível*[159], seja no presente - ações de curto prazo, tendo como enfoque as demandas *atuais* e *urgentes,* cujas implementações podem vir a assegurar, ao menos, a existência de condições materiais de (sobre)vivência - seja enquanto projeto político futuro - ações de longo prazo, que demandam maior planejamento, e cuja viabilidade somente pode ser aferida por meio dos resultados obtidos com a implementação das ações de curto prazo, ou seja, a modificação das condições materiais de existência *pode* fazer emergir as condições sócio históricas necessárias às grandes transformações.

Com fulcro nesse propósito, e buscando preservar a coerência argumentativa em relação a tudo o que já restou exposto e analisado, ressalta-se que os tópicos seguintes podem ser considerados o âmago de todo o esforço teórico que se tem procurado desenvolver na tentativa de construção de nova e possível abordagem teórico-reflexiva acerca dos *processos judiciais previdenciários*. Nesse sentido, tendo se avocado um lugar na corrente crítica do pensamento jurídico[160], cumpre destacar que a proposta que aqui se apresenta, como já

---

[159] "A racionalidade jurídica crítico-libertadora parte das condições de possibilidade da vida humana, condições que determinam o que é justiça. Desde a negatividade – negação da vida concreta dos sujeitos – e por causa da negatividade um outro mundo é postulado. A factibilidade de um outro mundo possível está na ideia de que o mundo não se esgota nas experiências. As teorias excedem as experiências. São mais do que as experiências. Mas a realidade ultrapassa as teorias. A realidade é sempre mais do que a experiência, e mais do que a teoria. Essa transcendência da realidade permite, agora, a *passagem de volta da negatividade à positividade*, esta antecipada analeticamente – na ordem da fundamentação está *antes* da positividade, nos momentos material, formal e factível -, *passagem* da injustiça à justiça. Com efeito, como resposta às teorias dominantes de hoje, que dizem que não existe alternativa, é preciso anunciar um potencial de emancipação e de libertação – potencialidade da realidade *como ela é*, e desde o que *ela deveria ser* -, ou um imaginário *utópico* de que outro mundo é possível. Mas a suspeita de que pode haver mundos piores do que os atuais indica que é preciso, também, dizer que *outro mundo possível* é esse: um mundo no qual caibam todos – em tempos de exclusão – e a natureza também. Nessa perspectiva, uma sociedade é injusta se nela alguns não cabem. Na contra-imagem, disso deriva que uma sociedade é justa se nela *todos* cabem, todos os seres humanos e a natureza também. Essa é a exigência e o critério de justiça. Critério de orientação, por exemplo, para a criação e desenvolvimento das instituições históricas, e é, ao mesmo tempo, um critério para criticá-las quanto aos seus efeitos negativos, ainda que não intencionais. Em tempos de exclusão, permitir que todos caibam é o direito fundamental." (LUDWIG, 2006, p. 220- 221, destaques do autor).

[160] "Creio que, em síntese, posso afirmar que a *teoria Crítica* tem como ponto fundamental mostrar *como as coisas realmente são* – objetivo de uma *teoria* -, porém *a partir* da perspectiva de *como deveriam ser*. Isso porque as coisas poderiam ser, mas não são (afinal, as coisas têm potencialidades que não são realizadas). Nessas condições, fazer *teoria crítica* significa que só posso entender o mundo desde o melhor que nele está embutido, mas não efetivado. Não se trata aqui do interessante tema da *utopia*. O tema é o tema da factibilidade, porque se trata do que as coisas são nas suas potencialidades. Portanto, na perspectiva de uma *teoria crítica* quem diz apenas o que as coisas são só diz parte do mundo; diz o que é, e não diz a parte que ainda pode ser." (LUDWIG, 2006, p. 192-193, destaques do autor).

ressalvado, mantém compromisso ético-político com as *vítimas do presente*[161], ou seja, com aqueles e aquelas potenciais segurados e seguradas da previdência social que estão a demandar judicialmente pela materialização de seus direitos humanos fundamentais previdenciários. Isto posto, verifica-se que, no âmbito do horizonte propositivo, a reflexão teórica aqui esposada pode ser classificada como uma ação de curto prazo, sendo claro o objetivo de assegurar as condições materiais de (sobre)vivência das pessoas no *presente*, no *agora*, tendo em consideração a *atualidade dos que sofrem*. Em razão disto, não é demasiado relembrar que o critério-fonte axiológico para análise, valoração e proposição nesta pesquisa é a *possibilidade de produção, reprodução e desenvolvimento da vida humana em concreto*, ou seja, a vida humana é a referência, o que importa no plano do concreto, tornando, pois, imperativo de coerência o dever de que todo sistema social cuja dinâmica reprodutiva esteja a impedir o desenvolvimento humano tenha, na razão crítica, a exigência de sua transformação (LUDWIG, 2006, p. 187).

Ademais, cumpre reforçar que a perspectiva da proposta teórica desenvolvida nesta pesquisa - como se espera que tenha restado claro da redação dos primeiro tópicos e subtópicos deste capítulo 3 – não se funda em um horizonte utópico que passe a depositar as esperanças do advento de transformação da dinâmica de atuação do Poder Judiciário no âmbito das ações relacionadas à previdência social numa suposta "atuação judicial socialmente engajada", "socialmente comprometida", a perspectiva é, em verdade, bem outra. O que este trabalho propõe e intenta construir enquanto possibilidade de nova abordagem teórico-reflexiva acerca dos *processos judiciais previdenciários* estaria mais para uma "atuação judicial constitucionalmente comprometida", ou seja, uma atuação por parte do Poder Judiciário que tenha o dispostos na Constituição Federal acerca da conformação da política previdenciária como horizonte de sentido e de possibilidade. Com isso, pretende-se esclarecer que o caminho propositivo escolhido, embora inevitavelmente tangencie aspectos da atividade judiciária ou, como preferem alguns, da prática do assim chamado "ativismo judicial", não centra suas preocupações nesta temática, porquanto reconheça que a formação jurídico-política praticada nos cursos de direito brasileiros – salvo, raríssimas exceções – não permite a formulação de tão grandes expectativas em

[161] "A vítima é um 'alarma' social, uma 'luz vermelha' de que algo 'vai mal'. Se uma comunidade não inibe a sua agressividade ou insensibilidade ante a dor da vítima, corre o risco de começar a 'disparar' essa lógica sobre os membros 'internos' do todo social (p. ex., o neoliberalismo desata uma competição insensível de todos contra todos), auto-assassinato do corpo social: matar o outro já é começar o suicídio como comunidade." (DUSSEL, 2002, p. 644, nota n. 3)

relação ao "compromisso ético-político" dos magistrados[162]. Nessa linha de raciocínio, entende-se que uma proposta teórica que aponte *apenas* o ativismo judicial em matéria previdenciária como forma de assegurar a materialidade de direitos humanos fundamentais mostra-se perigosamente débil, colocando a solução desta espécie de ação que, como visto, não raro, definirá as condições de (não)vida do segurado, literalmente na dependência de um suposto compromisso ético-político dos juízes com a materialização destes direitos, compromisso esse que pode existir ou não. Por isso, atesta-se a necessidade de uma construção teórica mais sólida, no sentido de retirada da solução dos casos previdenciários do âmbito da falsa dicotomia entre respeito estrito a normatividade infraconstitucional x subjetivismo e discricionariedade, trazendo-a para o âmbito do debate acerca da aplicação dos dispositivos constitucionais, salientando o fato de que,

> [...] como componente e instituição do Estado brasileiro, o Poder Judiciário tem o dever institucional de concretizar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil durante o exercício da atividade jurisdicional, ou seja, construir uma sociedade livre, justa e solidária, mediante a erradicação da pobreza e da marginalização, reduzindo, na medida do possível, as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inc. I, III e IV) existentes no processo.
> Evidentemente, a realização desses objetivos dar-se-á nos termos da incumbência prescrita pela Constituição Federal ao Poder Judiciário, isto é, limitada e circunscrita ao exercício da jurisdição realizada através do *processo.* (SOUZA, A. C., 2009, p. 331).

Por sua vez, o processo enquanto limite fático e jurídico para a realização dos objetivos constitucionalmente previstos *por meio da atuação* do Poder Judiciário denota o que se entende ser uma necessidade premente na tentativa de (re)pensar a dinâmica afeta aos *processos judiciais previdenciários*, estando a se falar da necessidade de resgate da importância da análise do caso em concreto. Tal assertiva advém da constatação de que, se a norma jurídica abstratamente considerada gozar mesmo de superioridade em relação ao caso concreto em tela, não sendo, pois, necessário considerar as *especificidades* deste último, então

---

[162] "A epistemologia de nossa Universidade excluiu do currículo o 'caso'. Essa redução metodológica elimina o *fato*, como elemento constitutivo do *jurídico*, sonegando aos estudantes a dimensão *problemática* inerente ao fenômeno jurídico. Reduz o Direito à norma, dada a impossibilidade própria da cultura moderna, com seu pensamento *more geométrico*, de pensar o individual, de conviver com a diferença que produzirá, no Direito, as indesejáveis incertezas que o racionalismo tanto temia.
Esse exacerbado normativismo é o pilar que sustenta o dogmatismo de nossa formação universitária. É ele que permite a constituição de um ensino do Direito abstrato, formal e acrítico, permitindo que os juristas alimentem a ilusão de produzir uma ciência do Direito neutra quanto a valores, mantendo-os distantes e alienados de seus compromissos sociais. *O 'mundo jurídico', de que tanto falava Pontes de Miranda, é o espaço criado pelas doutrinas políticas liberais para excluir o jurista do 'mundo social'."* (SILVA, O. A. B., 2006, p. 49-50, destaque nosso).

não há razão ou interesse no tocante aos resultados que sua aplicação judicial pode acarretar "*no-mundo-em-que-vivemos*". Nesse sentido, conforme se verifica, a adoção do paradigma que atesta a superioridade dos textos legais formal e abstratamente considerados reserva um não-lugar para *a questão da Justiça da decisão judicial*[163], representando, pois, nada mais que a continuidade da validação da proposta da Escola da Exegese, ou seja, de um positivismo ainda "primitivo", o qual reserva ao magistrado a estrita função de ser a "*bouche de loi*" (boca da lei) e, cujos resultados já foram salientado por José Eduardo Faria (2005b, p. 60): "[...] o preço de uma hermenêutica exclusivamente exegética é o advento de uma jurisprudência coerente, em termos técnico-jurídicos, mas socialmente alienada e eticamente 'idealista'." Sendo assim, em virtude de tudo quanto restou exposto, e de forma coerente com a defesa da necessidade de "contaminar" de realidade o processo judicial como estratégia para assegurar alguma *justeza* da decisão nele prolatada, é que propõe a reabilitação metodológica do caso concreto – com suas próprias e particulares *exigências de justiça* – buscando evidenciar que "[...] o ato judicial decisório não corresponde à mera aplicação da lei, mas a realização do Direito" (SAVARIS, 2011c, p. 302) e, nesse sentido, é sempre importante ressalvar que

> [o] problema da justiça diz respeito ao juiz tanto quanto ao legislador, não podendo o primeiro eximir-se dessa atividade responsabilizando o segundo, nem vice-versa; caso contrário, a construção da democracia ficaria ameaçada pela *indiferença burocrática* e pela *irresponsabilidade anônima.* (CAMBI, 2001, p. 96-97, destaques do autor).

Convém salientar que a proposta de reabilitação metodológica do caso concreto como estratégia constitutiva de uma nova abordagem teórico-reflexiva no âmbito dos *processos judiciais previdenciários* não é algo tão inovador como pode, a princípio, parecer. Em verdade, em estudo recente das súmulas editadas pela Turma Nacional de Uniformização (TNU), órgão do Poder Judiciário responsável pela uniformização da jurisprudência dos Juizados Especiais Federais, constatou-se que, ao menos, em 02 das 75 súmulas publicadas até a data de 13 de junho de 2013, consta a referência expressa de que a decisão a ser proferida deve estar fundada *na análise do caso concreto* – Súmula n. 41: A circunstância de

[163] Em conformidade com a adoção do referencial teórico da ética da libertação como critério-fonte axiológico, destaca-se que a definição de "Justiça", neste trabalho, se dá em consonância com a construção teórica de Celso Ludwig quando em dialogo com a obra de Franz Hinklammert, ou seja, o conceito de "justiça" deve ser buscado a partir do conceito de "injustiça", sendo que esta última deriva da condição na qual é impossível produzir, reproduzir e desenvolver a vida de cada sujeito humano em concreto: "A injustiça consiste em não reproduzir e desenvolver a vida humana, a começar pelas condições materiais, econômicas e ecológicas, para exemplificar. Ao reverso, pode-se conceber que a *justiça* está em produzir as condições materiais da vida, conservadas, porém, as fontes originais de toda produção, reprodução e desenvolvimento: a natureza e o ser humano trabalhador." (LUDWIG, 2006, p. 220).

um dos integrantes do núcleo familiar desempenhar atividade urbana não implica, por si só, a descaracterização do trabalhador rural como segurado especial, condição que deve ser analisada no caso concreto (BRASIL, 2010, online); Súmula n. 46: O exercício de atividade urbana intercalada não impede a concessão de benefício previdenciário de trabalhador rural, condição que deve ser analisa no caso concreto (BRASIL, 2012f, p. 119). A prolação das referidas súmulas permite constatar que, embora haja resistência por parte de muitos dos próprios membros do Poder Judiciário, não há como seguir sustentado o discurso de que a decisão judicial em matéria previdenciária é consequência da mera aplicação estrita dos comandos legais que regulamentam o sistema de *seguro* (não *seguridade) social*. Tal impossibilidade, por sua vez, implica no reconhecimento de que, em sua essência, a sentença judicial pode *também* representar a feitura de *uma escolha*, evidenciando-se que

> [...] toda interpretação, toda aplicação e todo julgamento de casos concretos sempre têm uma dimensão política; por conseguinte, a Justiça, por mais que seu discurso institucional muitas vezes enfatize o contrário, não pode ser, na prática, um poder exclusivamente técnico, profissional e neutro. (FARIA, 2005b, p. 55-56).

Desta forma, com suporte nas considerações de Luiz Guilherme Marinoni (1996, p. 22), atesta-se que "[o] juiz e o processualista, se um dia realmente se pensaram ideologicamente neutros, mentiram a si próprios, pois a afirmação de neutralidade já é opção ideológica do mais denso valor, a aceitar e reproduzir o *status quo.*" E, neste trabalho, *aceitar e reproduzir o status quo,* em matéria de direitos previdenciários, significa continuar a operar a política previdenciária a partir do paradigma de seguro social e, como consequência, impossibilitar a *produção, reprodução e desenvolvimento da vida humana em concreto* daqueles e daquelas cujas vidas laborais e, por conseguinte, as situações previdenciárias não cabem nos estreitos, quase "geométricos", limites da legislação infraconstitucional, sedimentando o processo de vitimização que já os afeta: se, ao longo de sua fase produtiva, foram vítimas do desemprego, da precarização, da desregulamentação, da informalidade, dos baixos-salários e até mesmo das situações laborais análogas à escravidão, no momento em que cessam suas condições de continuar a produzir, ou seja, quando da passagem para a "inatividade", serão vítimas de um sistema previdenciário que, seja no âmbito das práticas administrativas, seja como reflexo das decisões judiciais prolatadas, se nega a conhecer a realidade com a qual opera. Neste cenário, acredita-se que não seja desarrazoada a afirmação de que [a] subsunção custa a própria efetividade do sistema previdenciário, mina a sua razão

de ser, coloca em risco a vida humana que se presume desprovida de recursos para sua subsistência (SAVARIS, 2011c, p. 283).

Por essas razões, ao se propor a análise do caso em concreto a partir das considerações já tecidas sobre as *especialidades* das ações previdenciárias, o que se pretende deixar claro é que nos *processos judiciais previdenciários*, não deve haver "[...] a busca pela universalização do caso individual como condição para o reconhecimento da verdade. A verdade do processo previdenciário é aquela alcançada especificamente para o caso concreto, no exercício de compreensão do agente chamado a decidir." (SAVARIS, 2011a, p. 51). Tal propositura, por suposto, não ignora que as decisões judiciais em matéria previdenciária têm consequências econômicas, entretanto, também não se deixa capturar pelo discurso de viés catastrófico que condena toda e qualquer concessão judicial de benefício ou serviço relacionado com a previdência como uma ameaça em potencial à viabilidade futura do sistema como um todo. Essa postura se deve, em especial, ao fato de já se ter discorrido, de forma ampla e aprofundada, acerca do que este trabalho denominou de "mito do déficit previdenciário[164]".

Nesse sentido, convém ainda ressaltar que argumentos retóricos que apontem a necessidade de "adequação de expectativa" no tocante à materialização dos direitos previdenciários alegando, como fundamento, uma suposta insuficiência de recursos orçamentários para implementação dos mesmos em conformidade com os ditames constitucionais não merecem guarida quando persiste a prática da Desvinculação das Receitas da União (DRU). Ora, apenas é possível alegar a insuficiência de recursos orçamentários para a efetivação de uma política pública nos moldes como ela se encontra disposta na Constituição Federal quando todos os recursos orçamentários *constitucionalmente a ela vinculados* encontram-se, de fato, aplicados para a realização deste propósito, pois, do contrário, a alegação de carência/inexistência de recursos para a materialização de direitos como justificativa para a negação dos mesmos revela-se como uma argumentação falaciosa, ardilosa e, porque não dizer, cínica. Em resumo, o que se está tentando explicitar é que se considera inadmissível que o Estado, em suas variadas instâncias, valha-se de argumentos no sentido do assim denominado "princípio da reserva do possível" para justificar a não materialização de políticas públicas relacionadas a direitos fundamentais – como é o caso da política previdenciária – quando este mesmo Estado admite, regulamenta e segue adotando a prática da DRU. Sendo assim e a par do acima exposto, entende-se que a postulação da

[164] 2.1.5.1 A construção do mito do déficit orçamentário e o seu uso retórico-argumentativo para justificar a necessidade de "reformas estruturantes".

reabilitação metodológica do caso concreto *não* representa uma "ameaça" à saúde financeira do sistema público de previdência social, sobretudo, quando se considera que, uma vez que se postula a resolução de cada caso com respeito à análise de suas próprias e particulares *especificidades*, não há que se cogitar dos efeitos econômicos de eventual universalização daquela "correção da lei" inspirada pela Constituição (SAVARIS, 2011a, p. 51), motivo pelo qual argumentações de fundo retórico, as quais se centram no apontamento de supostas consequências desastrosas para o RGPS caso a decisão proferida em determinado processo seja universalizada para todos os demais, encontram-se esvaziadas de sentido, a despeito de seu forte apelo sentimental.

Em razão do exposto, afirma-se que se faz necessário (e urgente) "explodir" o quadrado supostamente inflexível marcado pela legislação infraconstitucional previdenciária, com escopos de promover a aproximação desta política pública de proteção social das diversas situações *da* e *de* vida, as quais escapam sempre pelos dedos da pretensamente onipresente mão legislativa (SAVARIS, 2011c, p. 305). Com isso, não se está a sustentar, como já exposto, uma prática judiciária desprovida de fundamentação legal. Por óbvio que os magistrados que atuam na matéria previdenciária têm no sistema normativo e, sobretudo, no constitucional, seu primeiro critério-fonte de decisão. Entretanto, esta pesquisa conclui que, se há a preocupação de assegurar *alguma justiça* à decisão judicial proferida nos autos previdenciários, então o horizonte normativo mostra-se limitado, insuficiente, afinal, não se pode desconsiderar aquilo que este trabalho fez questão de salientar em mais de uma oportunidade, qual seja, de que as matérias-primas das ações previdenciárias são os sofrimentos, as dores, as angústias e também as esperanças de homens e mulheres de carne, osso, sangue, sonhos e lágrimas e, por isso, *fundamental é "contaminar" todos os processos judiciais previdenciários de realidade.*

3.3.1 A "riqueza humana" como critério de valor para a atuação judicial nos processos que tutelam direitos humanos fundamentais sociais previdenciários

A primeira estratégia eleita por esta pesquisa para a realização da tarefa de "contaminar" de realidade as ações previdenciárias, ou seja, de romper com o horizonte frio, cinza e abstrato de uma legislação que, embora esteja adjetivada como "social", não conhece ou, se conhece, se nega a dialogar com o contexto sócio-político-econômico no qual se encontra inserida e nele, produz efeitos, está alicerçada na adoção, como referencial teórico-prático, da *riqueza humana como critério de valor* (HERRERA FLORES, 2000b). Tal opção

metodológica e de conteúdo deve-se, em especial, ao fato de que se vislumbra a existência de muitos pontos de contato e, por conseguinte, de uma real possibilidade de confluência e de complementação entre os já citados trabalhos de Enrique Dussel (2002) e Celso Ludwig (2006), acerca da ética e da filosofia da libertação, e a agora citada construção teórica de Joaquín Herrera Flores, que aponta a imperiosidade da adoção da *riqueza humana como critério de valor*, ou seja, como fiel da balança, na hora de sopesar, em termos de direitos humanos, as diferentes posições culturais, políticas, sociais (HERRERA FLORES, 2000b, p. 264) e, porque não acrescentar, também as posições jurídicas. A afirmação da possibilidade de diálogo entre as três construções teórico-*práxicas* acima referidas se funda na compreensão de que todas elas trazem, em seus âmagos, a preocupação com a *vida em concreto*, ou seja, com a remoção dos obstáculos e empecilhos – os quais podem estar materializados na forma de leis, ações, práticas e omissões institucionais e/ou culturais, sistemas econômicos, sistemas políticos, instituições, etc. – que estão a impedir o pleno desenvolvimento da vida humana de todos os sujeitos atuais *em concreto*. Em outras palavras, esta pesquisa postula que o ponto de inserção, de contato, que possibilita o trabalho em conjunto dos três referenciais teóricos citados é a convicção de que, em todos eles, há a tentativa de colaborar para com a construção coletiva de um "mundo em que todos caibam".

Ainda quanto à opção teórica pelo diálogo com a *riqueza humana como critério de valor* feita por esta pesquisa, cumpre esclarecer que ela se encontra inserida na tentativa de que o apelo ao "humano" não acabe por resvalar em abstrações genéricas e retóricas. O intento, por conseguinte, é o de conseguir fazer com que esse apelo ao "humano" se transmute em critério que permita o julgamento acerca de quais práticas jurídicas em matéria previdenciária representam o progresso axiológico e quais simbolizam o retrocesso. Nesse sentido, convém mesmo destacar que o próprio Joaquín Herrera Flores insere a construção teórica da *riqueza humana como critério de valor* no âmbito do horizonte propositivo da crítica, ou seja, no âmbito daquelas análises que, superando o primeiro momento de negação da crítica (representado pela constatação da negatividade do presente), assumem para si o compromisso ético de postular *alternativas*, se não de modelos de sociedades futuras e hipotéticas, ao menos, de possibilidades distintas de atuação no presente (HERRERA FLORES, 2000b, p. 257). Por isso, muito embora se tenha afirmado que a proposta teórica desenvolvida nesta pesquisa não se centra na assunção, por parte dos magistrados atuantes em matéria previdenciária, de um "compromisso ético-político" com a materialização dos direitos dos potenciais segurados e seguradas da previdência social, entende-se que não seria possível a construção de uma *alternativa* para a atuação do Poder Judiciário nas ações previdenciárias

caso não fosse feita a ressalva de que, por traz dos ritos processuais e das categorias abstratas atinentes à lógica formal, estão homens e mulheres *que sofrem*. É essa constatação, portanto, que acaba por gerar a necessidade do já referido apelo ao "humano", ou seja, o apelo àquilo que remete à vida, à ação e à luta por dignidade, tendo em consideração que pensar os direitos – sobretudo, os direitos humanos fundamentais - unicamente desde uma das suas caras (a abstrato-formal, por suposto), é deixa-los nas mãos de quem já os tem e deles já goza; fazer aparecer e reluzir a *outra* cara dos direitos (aquela que reflete as condições materiais de existência), é, por sua vez, dar vez e voz aos excluídos, aos oprimidos, aos dominados (HERRERA FLORES, 2000b, p. 262-263) e, especificamente neste trabalho, aos potenciais segurados e seguradas da previdência social que figuram como parte autora dos *processos judiciais previdenciários*.

Por outro lado, a adoção da *riqueza humana como critério de valor* para a atuação judicial em matéria previdenciária pressupõe o imperativo de discorrer acerca do fato - já inúmeras vezes referido - dos *processos judiciais previdenciários* tutelarem direitos humanos fundamentais sociais o que, por sua vez, também pressupõe apresentar o que se entende, nesta pesquisa, por "direitos sociais", bem como quais as implicações que essa concepção traz para a dinâmica processual que os abrange. Nesse diapasão, parte-se do entendimento de que a necessidade de afirmação dos assim chamados "direitos sociais" parece ter sido descoberta (ou desvelada?) a partir do momento em que restou alcançada a compreensão elementar de que a liberdade não está ameaçada apenas pelo despotismo, senão também pela fome e pela miséria, pela ignorância e pela dependência (PELÁEZ, 1994, p. 16)[165]. Nesse sentido, observa-se que as normas constitucionais e infraconstitucionais que dispõem acerca dos direitos sociais são essencialmente normas com propósitos compensatórios, redistributivos e protetores, as quais rompem com o princípio da igualdade formal de todos os sujeitos de direto no âmbito de um mesmo ordenamento (FARIA, 2005a, p. 23). Com isso, explicita-se que "[o]s direitos sociais surgem a partir do momento em que se toma consciência da transformação das liberdade públicas em privilégios de pouco, ou seja, em privilégios burgueses." (MARINONI, 1996, p. 22-23).

Isto posto, acredita-se que é possível constatar que os direitos sociais promovem um considerável aumento da complexidade no âmbito normativo na medida em que, se os direitos civis e políticos podem ser satisfatoriamente tutelados por meio das tradicionais

[165] "*Los derechos sociales surgirán de un "descubrimiento" elemental: la libertad está amenazada por el despotismo, pero también por el hambre y la miseria, la ignorancia y la dependencia*." (PELÁEZ, 1994, p. 16).

categorias abstrato-normativas, não demandando maiores e mais profundas considerações quanto aos aspectos materiais do caso *sub judice*, para a tutela dos direitos sociais, mostra-se como indispensável o conhecimento e a análise do caso *a partir* das nuances e particularidades da realidade concreta e cotidiana, uma vez que, conforme já ressaltado, os direitos sociais "nascem" da constatação de que homens e mulheres *não* são iguais *perante a lei*, mas podem (devem) ser igualados em direitos e dignidade *por meio dela*. Nesse sentido, se os direitos civis e políticos, também denominados de direitos-autonomia ou de primeira dimensão/geração, podem ser definidos simplesmente como "direitos do Homem", sem precisões adicionais, os direitos sociais, a seu turno, podem, num primeiro momento, ser definidos como "direitos do trabalhador, "direitos dos aposentados", "direitos das mães", "direitos das crianças", "direitos das pessoas com deficiência", etc.. Tal definição apriorística, entretanto, não tem o condão de renunciar à *universalidade* dos assim chamados direitos de segunda dimensão/geração, muito ao contrário: por baixo desse *particularismo instrumental* dos direitos sociais, subjaz o imperativo ético de resgate de *todos* os homens e mulheres da fome, da miséria e da ignorância, por meio da definição de direitos intimamente relacionados com as necessidades dos seres humanos concretos, imbricados em circunstâncias concretas (PELÁEZ, 1994, p. 25), direitos que, portanto, para sua efetivação, demandam uma Justiça que *vê, ouve e sente*.

Como consequência da adoção desta perspectiva de análise, constata-se que o tratamento jurídico-processual dos direitos sociais - e, portanto, dos direitos previdenciários – também passa a demandar o abandono da abordagem a partir do Homem arquétipo, da abstração sem conteúdo ou contexto, e sua substituição pelos homens e mulheres "com minúscula", ou seja, pelos verdadeiros indivíduos, singulares, não repetíveis, com suas necessidades e sofrimentos *atuais*. Por sua vez, este "imperativo de concretude" termina por obrigar que magistrados e magistradas no desenvolvimento de suas funções e, quando diante de processos que tutelem direitos humanos fundamentais sociais, tomem em consideração as peculiaridades e os contextos específicos em que se desenrolam as vidas dos homens e mulheres "empíricos" que estão a demandar diante deles, o que termina por aproximar a atividade jurídica e judiciária da realidade, do presente, *do agora*, daqueles e daquelas que batem às portas do Poder Judiciário em busca da realização de promessas constitucionais ainda não cumpridas por parte dos Poderes Legislativo (desvios e excessos) e Executivo (omissões e negativas) (PELÁEZ, 1994, p. 25).

Por essas razões é que, no âmbito deste trabalho, argumenta-se sobre a necessidade-dever de adoção da *riqueza humana como critério de valor* para a atuação

judicial em matéria de direitos previdenciários. Ao se falar em "riqueza humana", insiste-se na importância de que o ser humano, com nomes e sobrenomes, seja sempre o referencial para a tomada de decisões, evitando-se, assim, que suas produções sócio históricas e/ou institucionais se convertam em seus "deuses", perante os quais passe a ser lícita a feitura de "sacrífícos" em nome do "bem comum" (SANCHEZ RUBIO, 2011, p. 71). Sendo assim, uma atuação jurisdicional que tenha por fundamento *a riqueza humana como critério de valor* pode ser sinteticamente definida como aquela que se atém ao dever-necessidade de interpretar e aplicar os direitos sociais – e os previdenciários, por decorrência – tendo como referência a) o desenvolvimento das capacidades e b) a construção de condições que permitam a real *apropriação e realização* das referidas capacidades por parte dos indivíduos, grupos, culturas e qualquer forma de vida que conviva em nosso mundo (HERRERA FLORES, 2000b, p. 263, tradução nossa). Nesse sentido, resta evidenciado, portanto, que a adoção da *riqueza humana como critério de valor* para a atuação judicial em matéria previdenciária significa, em essência, a preocupação em decidir os *processos judiciais previdenciários* a partir da perspectiva de possibilitar o desenvolvimento, a produção e reprodução da vida humana que neles é tutelada o que, por sua vez, evidencia a proximidade desta perspectiva teórica com a desenvolvida no âmbito dos trabalhos atinentes à ética e à filosofia da libertação já que, em ambas, vislumbra-se a compreensão dos direitos humanos sociais como resultados de lutas culturais, econômicas e políticas, as quais objetivam ajustar a realidade em função dos interesses mais gerais e difusos de uma formação social, representando, em essência, os esforços na busca daquilo que faz a vida ser digna de ser vivida. Sem imposições, sem dogmas (HERREARA FLORES, 2000b, p. 264-265)[166].

No âmbito dos *processos judiciais previdenciários*, a adoção da *riqueza humana como critério de valor* impõe o dever de observância das *especificidades* que caracterizam e conformam cada ação previdenciária, além da precedência da análise acerca da possibilidade de geração de condições materiais para a satisfação de necessidades e para o desenvolvimento pleno das capacidades humanas mediante a concessão do benefício ou serviço pleiteado, em contrapartida à primazia da *eficiência (riqueza) econômica*. Nesse sentido, constata-se que a adoção da *riqueza humana como critério de valor* para a atuação judicial permite hierarquizar, não os direitos (direito individual de gozo da proteção previdenciária x direito coletivo a um sistema previdenciário atuarialmente resguardado), já que todos gozam da

[166] "*Los derechos deben ser vistos, y puestos en práctica, como el producto de luchas culturales, económicas y políticas por "ajustar" la realidad en función de los intereses más generales y difusos de una formación social, es decir, los esfuerzos por buscar lo que hace que la vida sea digna de ser vivida. Sin imposiciones. Sin dogmas.*" (HERREARA FLORES, 2000b, p. 264-265).

mesma importância, mas sim *a prioridade de suas satisfações*, enfocando, de um modo mais *justo,* o conjunto de políticas sociais, econômicas ou culturais com eles relacionadas, atentando-se para o fato de que os direitos e a política caminham juntos na hora da construção de condições sociais, econômicas, políticas e culturais que possam proporcionar o desenvolvimento das capacidades humanas e suas realizações nos contextos em que se situam. Sendo assim, acredita-se que, no horizonte delimitado pela *riqueza humana como critério de valor*, a única definição possível para o "conteúdo" dos direitos e das ações a eles relacionadas é aquela que os aponta como *espaços sempre abertos de luta por dignidade humana* (HERRERA FLORES, 2000b, p. 264, tradução nossa) e, portanto, "[...] a função específica do sistema direito parece ser dupla: de um lado, a função é de *conservação* onde a vida está *afirmada*; e de outro, a função é de *transformação* onde a vida está *negada.*" (LUDWIG, 2006, p. 223, destaque do autor).

Por tudo quanto exposto, acredita-se que a opção pela *riqueza humana como critério de valor* tem o condão de promover uma verdadeira transformação das práticas e posturas do Poder Judiciário quando em tutela de direitos humanos fundamentais. Isto porque, a partir da adoção deste referencial teórico-prático renegam-se as interpretações estritamente formais, calcadas na lógica econômica – a qual, no campo previdenciário, confere primazia quase que absoluta ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, transformando, consequentemente, a preservação da instituição "previdência social" em antagonismo da luta pela materialização e universalização da proteção previdenciária[167] - e, em contrapartida, pugna-se por interpretações e aplicações judiciais que tenham (também) por fundamento "*lógicas de vida*[168]", ou seja, que tenham a vida humana concretamente considerada como critério primeiro e último para a tomada de decisão, afinal, "[o]s ordenamentos jurídicos e os direitos humanos guardam relação com a administração da vida e da morte de todas as pessoas do planeta, com nomes e sobrenomes. Por isso, é correto construir uma ciência e uma cultura jurídica responsável e com consciência das condições de existência humana [...]." (SANCHEZ RUBIO, 2011, p. 34, tradução nossa). Por óbvio que a escolha por esta perspectiva ético-material de abordagem das ações previdenciárias acarreta algum déficit de certeza e previsibilidade, entretanto, é preciso ressaltar que "[h]umanizar o processo [ou seja,

[167] Para maiores explanações sobre a precedência do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social nas análise que tenham por foco concessão ou negação de pedido/serviço previdenciários, consultar (SAVARIS, 2011c).

[168] "Nesse paradigma, o ponto de partida, o *antes* de tudo, é a vida concreta de cada sujeito como modo de realidade. A vida é o critério-fonte, condição de possibilidade de todo o mais. Esse critério é referência de todos os campos: do ético, do político, do econômico, do social, do jurídico e outros. É referência, também, de todo ato, norma, estrutura, sistema, subsistema, instituição etc." (LUDWIG, 2006, p. 183).

"contaminá-lo de realidade"] não é um risco para a segurança jurídica" (SOUZA, A. C., 2009, p. 347), mas sim uma medida necessária à democratização do acesso a bens materiais e imateriais, contribuindo para a aproximação do direito com os ditames da justiça; não à abstrata-formal, cujos olhos continuam vendados às disparidades existentes, mas à material e contextualmente verificável (que, diga-se, acredita-se ser a única possível), para quem o *processo judicial previdenciário* deve servir, antes de tudo, à produção, reprodução e desenvolvimento da vida humana concreta de cada sujeito ético em comunidade (DUSSEL, 2002, p. 93). Todavia, para que a adoção da *riqueza humana como critério de valor* possa, efetivamente, operar uma mudança na dinâmica processual previdenciária que, de fato, repercuta na realidade dos sujeitos vulneráveis do *processo judicial previdenciário,* faz-se necessário conjugá-la com os ditames do "processo justo".

3.3.2 A necessidade-dever de implementação dos ditames do "processo justo": a amplitude probatória como requisito para a afirmação dos direitos fundamentais previdenciários

A par da fundamentação teórico-prática da necessidade de adoção da *riqueza humana como critério de valor*, este trabalho entende que, no escopo de alterar a dinâmica relacional imperante nas ações judiciais previdenciárias, também é preciso discorrer, de forma mais detalhada, sobre a conformação do horizonte processual, destacando aquilo que se entende ser o conteúdo constitucionalmente abarcado pelos princípios e garantias processuais. Nessa tarefa, ganha destaque o conceito de "processo justo" desenvolvido por Leonardo Greco (2002), na medida em que ele se baseia fundamentalmente na ideia de que "[n]inguém pode ser atingido por uma decisão judicial na sua esfera de interesses sem ter tido ampla possibilidade de influir eficazmente na sua formação" (GRECO, 2002, p. 23), ou seja, a *justiça* de uma determinada decisão proferida em âmbito processual encontra-se intimamente relacionada com o dever de materialização do princípio do contraditório; não de *qualquer* contraditório, mas sim do *contraditório participativo* que, segundo o autor, é aquele que não se contenta em assegurar a marcha racional do processo e a igualdade formal entre as partes, buscando, a todo momento, alcançar a igualdade concreta, consubstanciada na *paridade de armas* entre os litigantes (GRECO, 2006, p. 21).

Não é demasiado salientar que o princípio do contraditório é consequência direta da exigência de participação democrática para a conformação do modelo de Estado Democrático de Direito (GRECO, 2006, p. 21). A partir desta perspectiva de análise, observa-se que, na vigência da atual ordem constitucional brasileira, a legitimidade da atuação do

Poder Judiciário encontra-se adstrita ao dever de observância do *contraditório participativo*. E se, "[...] a garantia do contraditório é sinônimo de *participação processual*" (CAMBI, 2001, p. 131, destaque do autor), então, para legitimar-se, o exercício da jurisdição deve proporcionar todas as oportunidades e condições, bem como todos os instrumentos, que se fizerem necessários à garantia da concreta participação processual das partes em litígio. Com isso, é possível verificar que, se a legitimidade dos Poderes Legislativo e Executivo advém da representatividade popular *a priori*, a legitimidade do Poder Judiciário enquanto órgão componente do Estado Democrático de Direito brasileiro deve ser aferida *no curso de cada processo em tramitação*, não havendo, pois, como se falar em "legitimidade" *a priori*, mas tão somente em "processo de legitimação", porquanto a primeira só possa existir quando, no curso de cada ação, o Judiciário atue no sentido de assegurar a efetiva *participação das partes* no processo e sua capacidade de influir positivamente na decisão judicial.

> A legitimação pela participação decorre da *efetividade* da participação das partes na formação da decisão, já que apenas proclamar o direito de participação, sem outorgar às partes as *condições necessárias* a tanto, implica em negar a própria legitimidade que se pretende transmitir com a idéia de participação. Isso quer dizer que o processo requer a legitimidade do exercício da *jurisdição* e a efetividade da participação das *partes*, envolvendo, de uma só vez, exigências que fazem com que os partícipes da relação processual civil se dispam das suas máscaras de elementos e, principalmente, que as partes compreendam que a efetividade da participação é necessária para legitimar a tarefa jurisdicional. (MARINONI, 2006, p. 278, destaque do autor).

É nesse sentido, portanto, que Leonardo Greco (2002, p. 36) defende a necessidade de se organizar "[...] um processo eficaz, garantístico e apto a alcançar um resultado justo", atestando que, para viabilizar tal pretensão, é necessário compreender que os pressupostos e regras processuais não podem "[...] *criar obstáculos artificiais ao acesso à Justiça para satisfazer a outros interesses*" (GRECO, 2002, p. 36), sobretudo, quando tais regras e pressupostos dizem respeito à temática probatória. Isto porque, as provas produzidas, analisadas e valoradas no âmbito de cada ação judicial são formas de *trazer* o mundo empírico para o processo (uma vez mais, "contaminá-lo" de realidade), "[...] não como um dado, mas como *algo* a ser investigado, confrontado e, portanto, construído; enfim, o sentido dos fatos, para a solução das controvérsias jurídicas, é obtido ao longo da celebração dialética e contraditória do procedimento." (CAMBI, 2001, p. 52). Também nesse sentido, a ponderação de Luiz Guilherme Marinoni (1996, p. 153), quando afirma que "[d]e nada adianta, de fato, garantir uma participação que não possibilite o uso efetivo, por exemplo, dos meios

necessários à demonstração das alegações." Verifica-se, portanto, que o direito à prova é resultado da necessidade de se garantir ao cidadão a adequada participação no processo, afinal, "[n]inguém pode perder um direito por não ter conseguido apresentar a prova dos fatos que o sustentam, se essa prova não estiver ao seu alcance, mas da parte contrária ou de terceiro." (GRECO, 2006, p. 23).

As considerações acima tecidas ganham ainda maior relevância quando se está a tratar dos *processos judiciais previdenciários*, uma vez que a decisão acerca da concessão ou negação de uma prestação previdenciária no âmbito judicial pressupõe extensa, criteriosa e aprofundada análise e discussão de matérias cuja natureza é eminentemente fática, tais como, a incapacidade para o trabalho, a preexistência da referida incapacidade, sua data ou o tempo de início, sua permanência ou cessação, além do agravamento da lesão incapacitante. A morte, a existência da qualidade de segurado ao tempo do óbito, a manutenção da qualidade de segurado em virtude de incapacidade, a condição de desemprego para a extensão do período de graça, o emprego informal. A dependência econômica dos genitores, a composição familiar, a união estável não formalizada, a invalidez de filho maior de 21 anos. O tempo de contribuição ou de trabalho em atividade rural, o vínculo de emprego, a natureza especial de determinada atividade, a condição de rurícola, a não-contratação de mão de obra permanente, o tamanho da propriedade rural, o volume de produtos comercializados, etc. (SAVARIS, 2007, p. 53). Todas as situações aqui apresentadas, ademais de serem matérias sujeitas à produção de prova no âmbito processual, são fatos e situações *da vida*, que terminam por aproximar a atividade jurisdicional em matéria previdenciária da *realidade* dos potenciais beneficiários que estão a pleitear tutela por parte do Poder Judiciário. Ou seja, por maiores que sejam os ímpetos de "purificação" da atividade judiciária em matéria de previdência social, havendo um esforço considerável na tentativa de generalização das decisões proferidas e, por conseguinte, um abandono cada vez mais acentuado da análise das nuances do caso concreto - o que se dá, por exemplo, com a já citada resistência de magistrados em deferir o pedido de produção de prova oral -, não há como desvincular os *processos judiciais previdenciários* da realidade concreta e cotidiana de seus autores, a menos que se abra mão da perspectiva de luta pela materialização do direito humano fundamental de *acesso à Justiça* que, acredita-se, está para além da garantia do mero acesso à jurisdição. Nesse sentido, constata-se que impedir a parte autora da ação previdenciária de produzir toda e qualquer prova que possibilite a melhor tradução possível da *sua* realidade empírica na realidade processual significa "[...] privá-la dos meios legítimos de acesso à *ordem jurídica justa*, a

serviço da qual o processo está predisposto e, com isso, inviabilizar a concretização da noção de justiça contida na Constituição." (CAMBI, 2001, p. 103).

Nesse ponto, considera-se que seja necessário tecer algumas considerações sobre o que Luiz Guilherme Marinoni denomina de "prova diabólica", que, na seara previdenciária, pode ser definida como a exigência de produção de uma determinada espécie de prova que, pelas próprias e particulares condições em que se desenvolve ou desenvolveu a relação de trabalho sob a qual se sustenta o vínculo previdenciário, mostra-se como impossível de ser produzida pela parte autora. A título exemplificativo de disposições que terminam por configurar espécies de "provas diabólicas", menciona-se a restrição contida no artigo 55, §3º da Lei n. 8.213/91, que exige início de prova material para a comprovação do trabalho exercido na condição de rurícola - é notório o predomínio da informalidade nas relações trabalhistas rurais no Brasil sendo que, com preocupante frequência, a referida informalidade descamba para a completa ilegalidade, caracterizada nas inúmeras denúncias de exercício de trabalho em condições análogas à escravidão -; também a não admissão, por parte de muitos juízes e Tribunais, da feitura da assim denominada "perícia por similaridade", que costuma ser requerida quando o alegado exercício de trabalho em condições especiais se deu em um estabelecimento empresarial que, na atualidade, se encontra inativo, ou seja, que não mais existe ou que não se encontra mais em funcionamento; obrigando, pois, que a parte autora requeira que a perícia para comprovação do fato alegado seja feita em estabelecimento empresarial similar. Aqui ganha destaque a argumentação já construída em torno da necessidade de que a dinâmica processual seja estabelecida em conformidade com as particularidades afetas ao direito material que intenta tutelar, salientando-se que, sobretudo em matéria probatória, "[...] o ônus da prova deve ser tratado de acordo com as necessidades do direito material." (MARINONI, 1996, p. 127).

> A regra de que o autor deve provar o que alega, que é fundamento do procedimento ordinário, não é adequada a todas as situações carentes de tutela. **Quando é impossível ou muito difícil a demonstração da alegação, não se deve exigir um grau de certeza incompatível com a situação concreta, devendo ocorrer a "redução do módulo de prova", aceitando-se um grau de verossimilhança suficiente, ou a verdade possível.** De nada adianta permitir alegar se ao autor é impossível, ou muito difícil, provar. (MARINONI, 1996, p. 127, destaque nosso).

A questão da verossimilhança suficiente ou da *verdade possível* é de grande importância para a temática previdenciária, em especial quando se leva em consideração o fato de que a informalidade das relações de trabalho e emprego ainda é uma característica

marcante do mercado de trabalho no Brasil, que, até o momento, não se encontra majoritariamente configurado com base na relação salarial, seja no campo, seja na cidade. Sendo assim, as narrativas de *histórias de vida e de trabalho* revelam-se, pois, como elementos essenciais para a conformação da *justeza* da decisão proferida em cada ação previdenciária e, por isso, "[o]perar o direito previdenciário é aplicar-se a um vastíssimo universo de presunções, possibilidades, conjecturas e construções que jamais se pode afirmar acabadas." (SAVARIS, 2007, p. 62). No âmbito previdenciário, portanto, a dinâmica processual deve operar com o alargamento de conceitos como o de "início de prova material[169]" e também sob a perspectiva de que muitas das regras acerca da admissibilidade e valoração das provas (como, por exemplo, as dispostas no art. 400, I e II, do Código de Processo Civil, que tem aplicação subsidiária no âmbito dos *processos judiciais previdenciários*) "[...] não podem mais ser consideradas verdadeiras proibições, mas simplesmente recomendações meramente indicativas extraídas pelo legislador da experiência comum, que o juiz pode seguir ou não de acordo com as circunstâncias do caso concreto." (GRECO, 2002, p. 24).

O que se está tentando argumentar é que, nas ações cujo pedido for a concessão de benefício ou serviço previdenciário, não há espaço nem para a formalidade exacerbada, e nem para a construção de juízos de certeza inabaláveis, posto que, antes de serem "questões previdenciárias", as relações que permeiam o vínculo do potencial segurado com a previdência social são relações sociais, culturais, econômicas, etc., as quais, como já ressalvado, para desespero dos exegéticos, não "cabem" na lei. Nesse sentido, entende-se que negar essa *impossibilidade de certeza* afasta o ser humano magistrado atuante em matéria previdenciária do "outro" ser humano, para quem a decisão judicial representa o condicionamento da possibilidade de seguir produzindo, reproduzindo e desenvolvendo sua vida, lembrando que, quanto maior o conhecimento do juiz acerca da realidade, ou seja, quanto mais experiência ele adquire acerca daquilo que ordinariamente acontece, mais legítimo se torna o poder de presunção a ele outorgado pelo disposto no art. 335 do CPC, por outro lado

[169] "A prova material se presta, então, a indicar a realização de fatos, a sugerir que ocorreu determinado evento. A prova material não é produzida para a solução de um litígio judicial, mas advém de causa própria, como produto de um determinado fato realizado no passado. [...]
Assentadas essas premissas, pode-se concluir que os vestígios deixados no corpo humano pela ação do tempo, pela prática reiterada de atividades que exigem esforço físico e pela demasia exposição a raios solares poderão servir como indício material da ocorrência de determinado fato ou da existência de determinada situação/condição." (SAVARIS, 2007, p. 69-70).

> [q]uando a realidade é distante do gabinete do órgão judicial chamado a decidir e se revela, na sua maior intensidade, como uma foto ilustrada na mente do intérprete, como um conto ligeiro; quando se sabe pouco e tampouco se procura conhecer, aí então a experiência encontra sérios limites e, por consequência, todas as presunções que dela poderiam extrair. (SAVARIS, 2007, p. 77-78).

Por tudo quanto restou até o momento argumentado, considera-se fundamental que as partes e os interessados na administração da Justiça (juízes, promotores, advogados, defensores públicos, peritos judiciais etc.) tenham o direito de apresentar todas as alegações, propor e produzir todas as provas que, a seu juízo, possam militar a favor do acolhimento da sua pretensão (partes) ou da maior correlação possível entre realidade concreta e realidade processual (interessados na Administração da Justiça), sob pena de a tutela judiciária descolar-se das preocupações com a questão da *Justiça*. Também nesse sentido, acredita-se que é fundamental reconhecer às partes o direito de não serem prejudicadas por obstáculos alheios à sua vontade ou pela dificuldade de acesso às provas de suas alegações, especialmente quando reconhecida a *vulnerabilidade* de uma delas quando em litígio contra a outra (GRECO, 2002, p. 18).

> Toda parte em um processo deve ter a possibilidade de expor e defender a sua causa em condições que não a inferiorizem perante a outra. Sem isso, não há garantia de um processo justo. O contraditório pressupõe, portanto, que nenhuma das partes seja posta em posição de desvantagem em relação à outra, na possibilidade de planejar a sua defesa e de realizá-la. Ambas devem ter as mesmas oportunidades de sucesso no ganho da causa. Para assegurar essa paridade de armas, o juiz deve suprir as deficiências defensivas da parte em desvantagem. Isso é particularmente importante quando uma das partes está em situação de superioridade, como a Administração Pública. (GRECO, 2006, p. 22).

Com isso, pretende-se argumentar que "[d]iante da singularidade da lide previdenciária, o princípio dispositivo não deve conduzir à imagem do juiz equidistante das partes, aguardando iniciativa destas quanto à afirmação dos fatos constitutivos do direito e respectiva comprovação." (SAVARIS, 2011a, p. 95). Se no âmbito do processo civil comum já há relativo consenso de que o juiz não é mero espectador do processo, devendo participar ativamente da instrução da causa, ainda com mais razão e propriedade tal consenso precisa ser estabelecido no âmbito dos *processos judiciais previdenciários*, ressalvando que, diante das já discutidas *especialidades* caracterizadoras da ação previdenciária, o magistrado atuante nesta seara deve se valer de seus poderes instrutórios (art. 130 do CPC) para alcançar o grau máximo de proximidade possível entre a realidade concreta e cotidiana e a realidade expressa

nos autos, afinal, é por intermédio das provas que a descoberta da verdade (possível) torna-se um meio para a obtenção da *justiça* da decisão (CAMBI, 2001, p. 79). Por isso, reitera-se que as limitações e proibições referentes à temática probatória contidas na legislação previdenciária "[...] que retiram *toda* a possibilidade de demonstração dos fatos que integram o *thema probandum* ou que tornem *praticamente impossível* a demonstração desses fatos devem ser consideradas inconstitucionais, porque restringem, de modo absoluto, o exercício do direito à prova."[170] (CAMBI, 2001, p. 174).

> **Uma regra probatória não pode servir como pretexto para a supressão dos direitos subjetivos.** Por isso, embora o legislador possa impor limitações probatórias, no contexto do controle de constitucionalidade das leis, é reconhecido ao juiz o poder de controlar, na prática do caso concreto, a razoabilidade dos limites abstratamente impostos, a fim de assegurar que as partes tenham, efetivamente, possibilidade de provar os fatos alegados (p. CAMBI, 2001, 186, destaque do autor).

Por outro lado, também importa salientar que a *legitimidade* das normas e dinâmicas processuais em relação à Constituição não pode se aferida tendo por critério a mera compatibilidade destas com o disposto textualmente nas normas constitucionais; "[a] *legitimação* é referente a um critério substancial, o da compatibilidade axiológica da lei processual com a Constituição." (CAMBI, 2001, p. 185). Ora, se assim é (ou, ao menos, se essa leitura mostra-se como possível), quando um magistrado atua em matéria previdenciária, deve ter em mente a *finalidade* precípua que orienta a configuração do sistema previdenciário pensado e realizado a partir do paradigma constitucional de *seguridade social*, ou seja, o sistema previdenciário não existe para gerar superávits econômicos nem tampouco para girar em falso em torno da também falsa polêmica do "mito do déficit previdenciário", ele existe para assegurar proteção social ampla e diversificada, a partir de uma base plural de financiamento, por isso, quando da tomada de decisão em cada *processo judicial previdenciário,* o magistrado precisa estar consciente de que *não* há interesse na "economia de recursos", senão nas suas corretas e materiais destinação e aplicação.

Sendo assim, nos termos do exposto até o momento, considera-se que a configuração dos *processos judiciais previdenciários* como *processos justos* - ou seja, como processos que detém uma justeza em sua dinâmica e que, portanto, revelam-se como

[170] "A elaboração do direito à prova tem como premissa a melhor reconstrução dos fatos possível de ser obtida no processo. Trata-se do reconhecimento de que, quanto maior a colaboração entre as partes e o juiz na investigação das situações fáticas, maiores são as chances de obter sentenças justas que tornem socialmente legítimo o instrumento processual." (CAMBI, 2001, p. 190).

instrumentos aptos a gerar a decisão *mais justa possível* - encontra-se intimamente relacionada com a garantia da paridade de armas, pressuposto de existência do contraditório participativo e razão para a defesa da plenitude do direito à prova, sempre no sentido de assegurar a maior proximidade possível entre realidade concreta e realidade processual. Se, acaso a ação previdenciária não apresentasse as *especificidades* sobre as quais já se debruçou e, também, se este trabalho não houvesse postulado a defesa da *"riqueza humana"* como critério de valor para a atuação judicial nos processos que tutelam direitos humanos fundamentais sociais previdenciários, considera-se que a argumentação construída neste tópico se faria suficiente. Entretanto, em virtude das duas opções teórico-práticas acima referidas, constata-se a necessidade de, por fim, operar uma releitura do princípio processual da imparcialidade, buscando denotar que o alcance da efetividade e da Justiça na tutela judicial do direito de gozo de proteção previdenciária está a demandar, ainda, o desenvolvimento da alteridade por parte dos magistrados e magistradas que atuam nessa temática.

3.3.2.1 A "parcialidade positiva" do Magistrado como pressuposto de realização das promessas constitucionais em matéria de proteção social previdenciária

O diálogo com a Ética e a Filosofia da Libertação de vertente dusseliana estabelecido na construção desta que se propõe a ser uma nova abordagem teórico-reflexiva acerca do *processo judicial previdenciário* revelar-se-ia incompleto caso esta pesquisa não problematizasse a questão da alteridade por parte dos juízes que atuam nestas ações. Representando um momento anterior ao do sentimento de solidariedade em relação à situação *do outro*, a alteridade implica no reconhecimento deste "Outro*" como outro*, ou seja, no reconhecimento que escapa aos padrões da Totalidade em que aquele que o percebe se encontra inserido, quebrando, por conseguinte, a lógica da auto-refereciabilidade. Nesse sentido, para Enrique Dussel (2002, p. 373), o reconhecimento do outro *como outro* consubstancia o reconhecimento da(s) vítima(s) que todo e qualquer sistema ético, político, econômico, cultural e (porque não dizer) jurídico hegemônico termina por gerar, não se tratando, em verdade, de um "juízo de valor", "de gosto" ou "subjetivo", mas sim de um juízo empírico de fato: "eis aqui uma vítima!", configurando-se, assim o ponto de partida da crítica de todo e qualquer sistema que termine por impossibilitar a produção, reprodução e o desenvolvimento da vida de cada sujeito ético em concreto *na atualidade*. A questão da alteridade denota sua importância e funcionalidade na medida em que não se encontra na

dependência da formulação de um "compromisso ético-político" particular do sujeito para com a vítima, como se dá, por exemplo, no caso da solidariedade[171]. Por outro lado, o fato de a alteridade representar um momento anterior e objetivo de constatação da existência de *vítimas* termina por gerar a necessidade de resposta por parte daquele que vivenciou tal momento interpelativo (interpelação da vítima) e é, neste ponto, que podem vir a confluir os conceitos de *alteridade* e *transformação*, porquanto, "[...] para que haja justiça, solidariedade, vontade diante das vítimas, é necessário "criticar" a ordem estabelecida para que a *impossibilidade de viver* destas vítimas se converta em *possibilidade de viver* e viver melhor." (DUSSEL, 2002, p. 382, destaques do autor).

Desta forma, com o intuito de propiciar uma cada vez mais constante e profunda confluência entre o reconhecimento do Outro *como outro* – o que, neste trabalho, significa a alteridade de juízes quando diante de potenciais beneficiários da previdência social -, e a *transformação* - configurada, no âmbito desta pesquisa, pela tomada de decisão por parte dos primeiros no sentido de assegurar a universalidade e o caráter redistributivo do sistema previdenciário pensado e realizado a partir do paradigma de *seguridade social -,* este item se propõe a problematizar e, com isso, fazer a defesa da incidência do que André César de Souza (2008) denominou de *princípio da parcialidade positiva* do magistrado no âmbito dos *processos judiciais previdenciários*. Para tanto, cumpre salientar que se parte do entendimento de que a tomada do conceito articulado e articulador de *seguridade social* como paradigma normativo e axiológico no tocante a tudo que se faz ou se deixa de fazer em matéria previdenciária[172] deve, necessariamente, levar a prática da alteridade no âmbito da tutela judicial dos direitos humanos fundamentais previdenciários, uma vez que o próprio sistema de *seguridade social*, da forma como disposto na Constituição brasileira, materializa a escolha pela implementação de uma forma de proteção social previdenciária que se encontra para além da totalidade do *seguro*, ou seja, para além da totalidade da "relação salarial ou de trabalho formalmente constituída", atentando-se para as outras e muito distintas dinâmicas de trabalho e de emprego presentes na realidade concreta e cotidiana do mercado de trabalho no Brasil. Em razão do exposto, a defesa da necessidade de adoção do *princípio da parcialidade*

---

[171] "Aqui, [...], se trata de uma re-sponsabilidade *a priori*, já que nos situa realmente "estando a cargo" da vítima que defrontamos inesperadamente (alguém que pede esmolas, um ferido na rua, uma criança de rua que limpa nosso carro, uma vítima da repressão, uma mulher castigada com violência, um estudante tratado injustamente pelo mestre, etc.), e da qual não podemos mais "ignorar" sua presença acusadora quanto à nossa obrigação de "fazer algo" por ela. Depois posso refletir sobre o fato, virar a cara e esquecer-me, ou fazer algo real por ela: essas decisões intencionais ou atos são *a posteriori."* (DUSSEL, 2002, p. 411, nota n. 528, destaque do autor).

[172] Conforme argumentação desenvolvida ao longo do tópico 2.2, *"O uso do 'método relacional' como estratégia para a realização concreta dos objetivos das políticas de seguridade social"*.

positiva do magistrado no âmbito dos *processos judiciais previdenciários* deve-se à compreensão de que tal princípio propugna uma atuação judicial a partir da analéptica, ou seja, uma atuação que se paute no reconhecimento do Outro *como outro*, sem prévias expectativas quanto a sua história laboral e de vida, o que, por sua vez, abre espaço para que a *sua realidade* contamine a dinâmica processual, superando as categorias abstratas da totalidade legislativa e as próprias e particulares concepções que o magistrado pode vir a ter acerca do "tipo ideal" de segurado (que, diga-se, quase nunca corresponde ao "segurado real" que é parte autora das ações judiciais previdenciárias). Assim é que, de início, a postulação do *princípio da parcialidade positiva* do magistrado acarreta a ruptura com o distanciamento entre juízes e partes nas ações previdenciárias, argumentando, para tanto, que os primeiros não são "eunucos" no sentido social, político e cultural.

> Sendo um homem de seu tempo, o magistrado deve levantar a venda que o liberalismo burguês do século XVIII lhe colocou sobre os olhos para reconhecer as diferenças das pessoas (humanização do processo) que se encontram no âmbito da relação jurídica processual, suprindo essas diferenças com os instrumentos que a própria Constituição Federal lhe confere no transcurso de sua atividade jurisdicional (SOUZA, A. C., 2009, p. 345).

Por meio deste esforço teórico, o que se intenta salientar é o fato de que a configuração de um *processo justo* no âmbito da temática afeta à previdência social, a par das considerações já tecidas no tópico anterior acerca da questão probatória, também não pode prescindir de que o magistrado considere, no desenrolar da dinâmica processual, "[...] as diferenças das circunstâncias sociais, econômicas, culturais, etc. das partes", pois, somente se detiver o conhecimento ampliado acerca da totalidade dessas circunstâncias introduzidas na relação processual, o juiz estará em condições reais de ser eticamente (im)parcial (SOUZA, A. C., 2008, p. 232). Nesse sentido, cumpre destacar que a concepção tradicional acerca do conteúdo, significado, abrangência e finalidade do princípio processual da imparcialidade do magistrado, a qual costuma reduzi-lo, de forma bastante simplificada, ao conceito de "neutralidade axiológica", pode ser aplicável e demonstrar a sua suficiência em contextos processuais onde a igualdade entre as partes (paridade de armas) seja, ao menos, crível. Entretanto, em contexto onde a desigualdade (disparidade de forças, de capacidades econômica e intelectiva, de possibilidade de espera pela decisão judicial, etc.) entre as partes é quase "obscena" – como no caso daqueles e daquelas que litigam contra a Administração Pública, ou seja, contra o próprio Estado, em última instância, pela efetivação de um direito humano fundamental – a referida concepção clássica acerca da imparcialidade termina por

tornar o âmbito processual um mero reflexo das desigualdades concretas existentes no mundo empírico, no mundo-da-vida, afastando o exercício da jurisdição da possibilidade de vir a produzir uma sentença *justa.* "O processo moderno reclama o reconhecimento material da desigualdade real, principalmente quando a questão diz respeito ao *acesso à justiça.*" (SOUZA, A. C., 2008, p. 63). Por isso, a postulação pelo (re)conhecimento de todas as condicionantes que configuram a realidade-vida do potencial segurado que pleiteia proteção previdenciária no âmbito judicial e a consequentemente formulação da perspectiva de que ele se encontra em situação de *vulnerabilidade* quando em litígio contra a Administração Pública previdenciária (INSS) podem ser considerados como consequências do desenvolvimento de uma compreensão dúplice acerca do princípio da (im)parcialidade (*parcialidade negativa* e *parcialidade positiva*) buscando-se, desta maneira, permitir a formulação de decisões judiciais com conteúdo *crítico-transformador* das realidades que estão a impossibilitar a produção reprodução e desenvolvimento da vida humana concreta e atual.

> Reconhecer as desigualdades das partes, independentemente da posição que exerçam na relação jurídica processual, é de rigor, não para igualá-las concretamente, pois as diferenças sociais, culturais e econômicas sempre estarão presentes na realidade, mas, sim, para permitir a realização de atos concretos e eficazes que possam atenuar essa lamentável e indesejável circunstância da vida (SOUZA, A. C., 2008, p. 211).

Uma vez mais, ganha destaque a questão referente ao "lugar de onde se fala", no melhor sentido do exposto por Leonardo Boff quando atesta que "[a] cabeça pensa a partir de onde os pés pisam[173]". A concepção clássica, tradicional ou unívoca do princípio da imparcialidade tem como horizonte de sentido e aplicação a realidade da Europa continental, perante a qual, faz mesmo algum sentido a leitura da imparcialidade apenas pela perspectiva abstrata e meramente formal, resultando na postulação de uma postura "asséptica" por parte do juiz, porquanto ele se encontre inserido em uma realidade de direitos sociais amplamente efetivados e, por conseguinte, de *necessidades* satisfeitas (SOUZA, A. C., 2008, p. 227). O grande problema está em transplantar essa mesma leitura abstrata e formal do princípio da imparcialidade para a periferia do mundo capitalista, em especial, para a América Latina, continente marcado pelas profundas e históricas desigualdades materiais entre seus muitos

[173] "Ler significa reler e compreender, interpretar. Cada um lê com os olhos que tem. E interpreta onde os pés pisam. Todo ponto de vista é a vista de um ponto. Para entender o que alguém lê, é necessário saber como são seus olhos e qual é a sua visão de mundo. Isto faz da leitura sempre uma releitura. A cabeça pensa a partir de onde os pés pisam. Para compreender, é essencial compreender o lugar social de quem olha. Vale dizer: Como alguém vive, com quem convive que experiências têm em que trabalha que desejos alimenta, como assume os drama da vida e da morte, e que esperanças o animam." (BOFF, 2001, p. 9).

sujeitos. Em contextos como o latino-americano, onde persiste uma alta taxa de inefetividade dos direitos humanos fundamentais e, por conseguinte, onde há um extenso rol de necessidades humanas das mais básicas não satisfeitas, a concepção unívoca do princípio da imparcialidade apenas faz transportar aquelas muitas desigualdades existentes no mundo-da-vida para o mundo processual, reforçando a lógica econômica de cartas marcadas que define "ganhadores e perdedores" e é, por essa razão, que este trabalho opta pela corrente teórica que propugna uma *compreensão dúplice* acerca do princípio da imparcialidade.

Ressalta-se que o que se denomina de *compreensão dúplice* acerca do princípio da imparcialidade nada mais é do que uma nomenclatura para a operação teórica que aponta a necessidade do princípio da imparcialidade ser divido em duas vertentes interpretativas, vertentes estas que Arthur César de Souza (2008) renomeia de *parcialidade negativa* e de *parcialidade positiva*, renomeando, ademais e em consonância com elas, o próprio princípio da imparcialidade, doravante referido com *princípio da (im)parcialidade*. Nesse sentido, cumpre destacar que, desde o princípio do desenvolvimento de sua construção teórica, o referido autor tem o cuidado de destacar que a defesa da *parcialidade* do juiz, ou, mais explicitamente, a constatação da impossibilidade de adoção de uma postura neutra por parte do Poder Judiciário, não implica, por óbvio, na violação das hipóteses legais que determinam que o magistrado se declare suspeito ou impedido de atuar em determinado processo, hipóteses essas previstas nos arts. 134 e 135 do Código de Processo Civil, e arts. 252 e 254 do Código de Processo Penal (SOUZA, A. C., 2009, p. 350). Ocorre que, no âmbito da argumentação por ele desenvolvida, o direito fundamental ao juiz imparcial, da forma como regulamentado pelas regras jurídicas dispostas no CPC e no CPP, encontra-se abarcado pela vertente interpretativa da *parcialidade negativa* do magistrado, a qual, portanto, compreende todas aquelas hipótese de abstenção ou recusa do juiz, além de outras, que possam sugerir alguma vinculação pessoal negativa do magistrado com uma das partes da relação jurídica processual. Em conformidade com o exposto, constata-se que as hipóteses de suspeição e de impedimento legalmente previstas constituem a dimensão da *parcialidade negativa* do princípio em questão e, em virtude de serem representativas de uma "[...] conduta tendenciosa do julgador em prol de uma das partes, motivada por interesse pessoal, amizade, aproximação indevida, gratidão, ódio ou qualquer outro fator de âmbito subjetivo que possa ser evidenciado." (SOUZA, 2009, A. C., p. 351), devem continuar a ser combatidas.

Coisa bastante distinta é, entretanto, a defesa da *parcialidade positiva* do magistrado, porquanto esteja vinculada à percepção de que, "[...] o juiz, por conjecturas estruturais empíricas (biológicas, psicológicas, sociais, políticas, etc.), não pode ser

totalmente imparcial." (SOUZA, A. C., 2009, p. 354), ou seja, não pode assumir uma postura "neutra" diante das partes e de seus respectivos interesses. Ora, se a neutralidade axiológica mostra-se como humanamente impossível de ser alcançada pelo juiz da causa e "[...] sendo a *parcialidade negativa*, com razão, uma postura rigorosamente combatida pela ciência e pela ética jurídica" (SOUZA, A. C., 2009, p. 354), verifica-se a imperiosidade de também realizar um esforço na tentativa de construção do horizonte positivo do princípio da (im)parcialidade, ou seja, constatado que o magistrado não é e nem poderia ser "neutro", deve-se buscar a maneira mais legítima para que a sua *parcialidade* possa ser manifestada no âmbito processual. Neste ponto, é possível verificar a confluência entre as questões afetas à configuração do *processo justo* e a escolha teórico-prática desta pesquisa pelo diálogo com referenciais da Ética e da Filosofia da Libertação, porquanto se defenda que

> [...]havendo vítimas do sistema dominante no âmbito da relação jurídica processual, deverá o magistrado atuar de forma a reconhecer a diferença socioeconômica e cultural dos sujeitos da relação jurídica processual penal ou civil, e em razão dessa diferença objetiva e racionalmente constatável permitir que ela o conduza de maneira a garantir a aplicação do *devido processo legal constitucional*, o *contraditório*, o *direito constitucional de ação e ampla defesa, enfim, observar o processo com todas as garantias* (SOUZA, A. C., 2009, p. 354-355, destaques do autor).

Por isso, quando se fala, neste trabalho, em *princípio da parcialidade positiva* do magistrado, a partir de uma compreensão dúplice do princípio da (im)parcialidade, busca-se, com isso, configurar a chancela jurídica da alteridade como prática processual no âmbito dos *processos judiciais previdenciários* e, por conseguinte, fazer com que o reconhecimento do Outro *como outro* passe a ser um imperativo ético-jurídico de conduta para magistrados e magistradas que atuam na seara da previdência social. Essa argumentação só se mostra viável porque, em seu curso, esta pesquisa cuidou de fundamentar a hipótese teórica de existência de vítimas reais e concretas do sistema-mundo vigente[174] que, no âmbito previdenciário, acredita-se que estejam representadas por grande parte dos potenciais beneficiários da previdência social que tiveram a necessidade de bater às portas do Poder Judiciário na tentativa de ver efetivada, *para si,* a política pública previdenciária na forma de concessão de benefício ou serviço. Não é demasiado salientar que tais sujeitos concretos são aqui considerados *vítimas* por uma séria de fatores e condicionantes já trabalhadas, a saber, suas condições pessoais enquanto indivíduo em litígio judicial contra órgão da Administração

[174] Consultar o tópico *1.2.3 A Avalanche Neoliberal e o processo de "banalização do Mal": conceitos em relação de completude*

Pública; suas histórias laborais e de vida, marcadas pela precariedade, informalidade e pelo desemprego, e por estarem a pleitear a efetivação de um direito humano fundamental que é verdadeira pré-condição para exercício de tantos outros direitos fundamentais - no âmbito de uma sociedade capitalista, a renda advinda do benefício previdenciário muitas vezes é o que possibilita o acesso à alimentação, à saúde, ao transporte, etc. não só do beneficiário, como também dos membros de seu núcleo familiar, conforme também já ressaltado por esta pesquisa.

> A venda da deusa da Justiça necessita ser retirada para que se possa reconhecer no processo a *racionalidade do outro*, a sua diferença sociocultural-político-econômica. A balança, diante da realidade latino-americana, deve ser desequilibrada, a fim de representar as desigualdades sociais, econômicas e culturais existentes num continente regrado por injustiças sociais. E a espada, por fim, deveria ser substituída por uma "lupa", para que se possam avistar as concepções ideológicas que existem por detrás de um determinado ordenamento jurídico de cunho capitalista e neoglobalizante (SOUZA, A. C., 2008, p. 255).

Diante do exposto, considera-se que, nas ações previdenciárias, a compreensão dúplice do princípio da (im)parcialidade e a consequente incidência do princípio da *parcialidade positiva* do magistrado são mesmo pressupostos de realização dos direitos humanos fundamentais previdenciários e, por conseguinte, elementos necessários à configuração do conceito de *processo justo*, posto que, na impossibilidade da neutralidade axiológica do julgador, acredita-se e postula-se que, numa relação entre desiguais, seja medida de justiça que ele reconheça a existência da *vítima* e, a partir das *especificidades* do caso em tela[175], atue no sentido de promoção da paridade de armas e de efetivação das disposições constitucionais que determinam o tratamento da política previdenciária como uma política social de seguridade (e não como "política econômica" de seguro).

[175] Consultar o tópico *3.2 Contornos da ação previdenciária e os sujeitos de um processo diferenciado.*

CONCLUSÕES

O desenvolvimento desta pesquisa acadêmica e a construção teórico-prática dela resultante permitem a elaboração de algumas conclusões que, exatamente por serem decorrentes de uma pesquisa historicamente datada no tempo e no espaço, são sempre parciais, o que, por óbvio não as diminui em importância e em potencialidade transformativa da realidade presente.

1. O conceito articulado e articulador de "seguridade social" restou pela primeira vez disposto no ordenamento jurídico brasileiro quando da promulgação da Constituição Federal de 1988. Abarcando as políticas públicas sociais de saúde, previdência e assistência social, o sistema de *seguridade social* pode ser assim considerado uma das representações daquele momento histórico de grande relevância na luta pela positivação dos direitos humanos fundamentais no Brasil.

2. A promulgação da Constituição Federal de 1988, entretanto, se deu em um contexto de retomada dos ideais liberalizantes no campo político e, sobretudo, no econômico, motivo pelo qual, desde os primeiros anos de sua vigência, estabeleceu-se uma acentuada disputa pelo conteúdo de suas normatizações. Ao longo da década de 90, tornou-se bastante representativa desta disputa entre modelos de Estado a relação tensional que se estabeleceu entre os horizontes neoliberais das políticas públicas econômicas e o paradigma universalista, solidário e redistributivo das políticas públicas sociais da forma como constitucionalmente dispostas, sendo que as inúmeras "reformas" sofridas pelo texto da Constituição são indicadores a fundamentar a percepção de que houve um claro predomínio dos interesses econômicos.

3. Neste cenário, observa-se uma captura do conteúdo dos dispositivos constitucionais que tratam das políticas públicas de *seguridade* pela área econômica, sendo-lhes estendidas as críticas feitas ao próprio Estado, cujos gastos, sobretudo os tachados como "sociais", eram (são) acusados de serem os grandes responsáveis pela crise econômico-financeira enfrentada pelo país. A *tecnicidade* enquanto estratégia de discurso foi adotada com o objetivo de retirar as políticas de *seguridade* do campo das disputas político-ideológicas e trancafiá-las no horizonte das determinantes econômicas únicas (TINA – *There Is No Alternative*), as quais, por sua vez, subverteram as disposições constitucionais acerca da *seguridade social*, passando a propugnar a adoção da focalização, da seletividade, da privatização e do assistencialismo como paradigmas conformadores das políticas públicas sociais de saúde, previdência e assistência social.

4. Todavia, se na realidade prática (campo das práticas governamentais) é notória a prevalência dos paradigmas sustentadores da continuidade do tratamento das políticas sociais *a partir* da lógica econômica neoliberal, o fato do campo normativo-constitucional (realidade teórica) ainda preservar as disposições acerca do conceito complementar e complementador de *seguridade social* permite e assegura a feitura da sua defesa enquanto horizonte de sentido e de possibilidade para a tomada das decisões políticas acerca de tudo quanto se faça ou se deixe de fazer em relação às áreas por ele abrangidas. Por sua vez, a desconstrução do véu da *tecnicidade* permite o retorno da discussão acerca da definição, do conteúdo e do alcance das políticas públicas sociais de *seguridade* para a arena do confronto e da disputa por modelos de Estado distintos, colocando em evidência a *possibilidade* de diferentes configurações.

5. Porém, no caso mais específico da política pública previdenciária, a sua consideração e tratamento *a partir* do paradigma constitucional de s*eguridade social* (método relacional) passa pela necessária e primeva desconstrução do *mito do déficit previdenciário*, já que, ao longo do desenvolvimento desta pesquisa, restou comprovado que a reiterada afirmação de sua existência e a decorrente propalação do discurso que aponta a iminente falência do sistema público de previdência social como justificativa para a feitura de "reformas estruturantes" constituem as razões primordiais da completa ausência de debates quanto aos contornos da política pública de previdência posta em prática no Brasil. Nesse sentido, constata-se que o ato de invocar o suposto déficit previdenciário aparece como "argumento de ouro" contra toda e qualquer proposta que se alinhe ao paradigma universalista e redistributivo, assegurando que o debate acerca da previdência social brasileira continue a girar em falso e, assim, a se afastar cada vez mais dos contornos constitucionalmente traçados. Ademais, verifica-se que o *mito do déficit previdenciário* também se apresenta como uma das razões conformadoras do "modelo de impossibilidade" que se entende figurar no âmbito do Instituto Nacional de *Seguro Social* (INSS), contribuindo, assim, para o fenômeno de realocação das funções dos Poderes do Estado em matéria previdenciária na atualidade.

6. A esse respeito, verificou-se, ainda, que o crescente número de ajuizamento de *processos judiciais previdenciários* tem se dado muito mais em razão do fechamento dos canais de participação e diálogo no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo do que em virtude de um suposto e, por vezes tão salientado, "protagonismo" do Poder Judiciário. Sendo assim, concluiu-se que as ações judiciais que visam a tutela de direitos humanos fundamentais previdenciários não podem, a princípio, ser consideradas representativas das discussões que se estabelecem em torno dos limites da atividade judiciária ou ativismo judicial, estando, em

verdade, abarcadas pela temática das *políticas públicas constitucionais vinculantes*, uma vez que se pode considerar como consenso o fato de que, no Brasil, o horizonte normativo previdenciário é certamente um dos mais bem delimitados e completos.

7. Delimitado também foi, neste trabalho, o conceito de *processo judicial previdenciário*, tendo-se realizado um esforço teórico expressivo no sentido de salientar aquilo que se propugna serem as *especificidades* desta espécie de ação judicial, ou seja, (a) a fundamentalidade de um bem jurídico previdenciário, isto é, sua natureza alimentar, correspondendo a um direito de relevância social fundamental; (b) a presumível hipossuficiência econômica e informacional da pessoa que reivindica uma prestação da previdência social; (c) uma suposta contingência que ameaça a sobrevivência digna da pessoa que pretende a prestação previdenciária; (d) o caráter público do instituto de previdência que assume o pólo passivo da demanda (SAVARIS, 2011a, p. 87), tendo por escopo a fundamentação da necessidade de uma nova abordagem teórico-reflexiva por parte de magistrados e magistradas.

8. Para a configuração da referida nova abordagem dos *processos judiciais previdenciários*, a primeira argumentação desenvolvida estabeleceu-se no sentido da defesa da adoção da "*riqueza humana" como critério de valor*. As principais contribuições que se cogita poderem advir desta proposta teórica estão relacionadas à desconstrução do imaginário coletivo acerca do que vem a ser o "tipo ideal" de segurado (expectativas de lineraridade e formalidade no tocante às histórias laborais e de vida) e à (re)consideração da função precípua que orientou/orienta a instituição de um sistema público de previdência social com escopos de universalidade, qual seja, a garantia de proteção social *a todos*. Ademais, também se credita que a opção pela "*riqueza humana" como critério de valor* para a atuação judicial em matéria previdenciária pode ter o condão de contribuir para o desenrolar de processos de compreensão que resultem na criticidade e, por consequência, no imperativo de transformação de todas as situações que, nesta seara, estão a impossibilitar a *produção, reprodução e desenvolvimento* da vida humana em concreto *no presente*.

9. Em relação à dinâmica processual mais propriamente considerada, defendeu-se a necessidade-dever de implementação dos ditames do *processo justo*, entendido como aquele que, por se desenvolver a partir das incessantes tentativas de superação das *disparidades* de forças e de armas existentes entre suas partes, revela-se como instrumento de garantia da participação democrática via exercício do "contraditório participativo" (e não meramente formal). Nesse diapasão, fez-se a ressalva no sentido de que a ausência de normatividade mais específica no tocante às ações previdenciárias não pode vir a ser alegada por juízes como

forma de tergiversar da questão afeta a *justiça* de suas decisões, destacando-se que a conformação do procedimento judicial, ou seja, a adequação da tutela prestada no âmbito de cada ação previdenciária às particularidades do direito material e às nuances do caso concreto, é dever funcional de todos os magistrados que atuam nesta seara, independentemente de haver ou não normas processuais de natureza eminentemente "previdenciária".

10. A defesa da amplitude probatória, por sua vez, foi feita em razão da certeza de que, na atual conjuntura, ela se revela como a principal estratégia para assegurar que os *processos judiciais previdenciários* sejam, de fato, "contaminados" de realidade, buscando-se, desta forma, chamar a atenção para o fato de que, por se tratarem, em sua maioria, de "casos difíceis" (ROCHA, 2012), torna-se pouco provável que a análise abstrata-formal da legislação infraconstitucional previdenciária venha a possibilitar a construção juridicamente embasada de uma decisão que não seja a de negação do benefício/serviço previdenciário pleiteado. Conjuntamente, também se propugnou a reabilitação metodológica do caso concreto – com suas próprias e particulares *exigências de justiça* – atentando-se para o fato de que, muito embora tal proposta continue a ser rechaçada por discursos jurídicos mais afetos à tradição formalista, na prática judiciária, ela se revela como técnica cotidianamente aplicada para a tomada de decisões em âmbito judicial, tanto que até aparece textualmente referida em duas súmulas recentemente editadas pela TNU (Súmulas n. 41 e n. 46). Com tais aportes teóricos, o que se intenta é promover a maior aproximação possível entre a *realidade processual* e a *realidade concreta*, ou seja, entre as informações constantes nos autos dos processos e a realidade cotidianamente vivenciada pelos homens e mulheres "atuais", visando, com isso, garantir ao magistrado a possibilidade de vir a conhecer todas as condicionantes (e não somente a legal) do caso a que é chamado a decidir.

11. Assegurar que o juiz tenha a possibilidade de conhecer todas as nuances do caso em concreto revela-se, ademais, como a estratégia teórico-prática encontrada por esta pesquisa para abrir os caminhos do Poder Judiciário para a prática da *alteridade* por parte de magistrados e magistradas que atuem na seara da previdência social. Conforme argumentado, o momento da prática da alteridade antecede ao da solidariedade, promovendo, em verdade, a constatação objetiva da própria objetividade da existência de *vítimas* em todo e qualquer sistema de organização social. Portanto, a par de assegurar o desvelamento do *Outro como outro*, a proposta de adoção da prática da alteridade no âmbito dos *processos judiciários previdenciários* mostra sua pertinência e seu potencial latente de promoção de transformações por não guardar dependência em relação aos compromissos éticos-políticos pessoais dos magistrados, manifestando-se, em verdade, como decorrência da "contaminação" do ambiente

processual pela realidade concreta e cotidiana, que acaba promovendo o encontro entre o juiz e as *vítimas* do sistema-mundo vigente que, na seara previdenciária, podem ser identificadas como as vítimas da avalanche neoliberal que se abateu (também) sobre o mercado de trabalho brasileiro, já historicamente caracterizado pelos baixos salários, pelas ocupações informais e pelas precárias condições de trabalho.

12. Vivenciado, pois, o primeiro momento da *alteridade*, ou seja, a interpelação do sujeito-juiz pelo sujeito-vítima e constatado o fato de que a neutralidade axiológica do julgador revela-se como mito, como impossibilidade, diante da sua humanidade, verifica-se a necessidade de tomada de posição (decisão judicial). É neste ponto que o presente trabalho acentua o dever do magistrado pautar sua atuação pelo reconhecimento de que as desigualdades presentes no mundo-da-vida são também transplantadas para o mundo-do-direito e que, portanto, há também *vítimas* entre aqueles e aquelas que abstratamente foram denominados de "sujeitos de direito" ou "parte processual".

13. Desta forma, conclui-se que a realização judicial dos direitos humanos fundamentais previdenciários da forma como constitucionalmente dispostos, ou seja, como *partes* do sistema maior de *seguridade social,* tem como pressuposto o reconhecimento da *racionalidade do outro*, sendo que, na atual conformação dos sistemas de proteção social, entende-se que a previdência social pensada e realizada *a partir* do paradigma de *seguridade social* é o *Outro* da política previdenciária de viés securitário e excludente historicamente praticada e posta em prática no Brasil. Por conseguinte, constata-se que o desafio maior no tocante à política pública previdenciária posto pela ordem constitucional vigente ao Poder Judiciário é - pelo menos por hora - o de efetivar os direitos humanos fundamentais previdenciários das *vítimas* do sistema-mundo vigente, ou seja, de todos aqueles e aquelas que se encontram *a margem* da política previdenciária pensada e realizada a partir do horizonte do "seguro social", o que significa dizer que o desafio de magistrados e magistradas é efetivar os direitos humanos fundamentais previdenciários de quase metade da população economicamente ativa (PEA) brasileira que se encontra no mercado informal; de todos aqueles e aquelas que se encontram submetidos a condições precárias e, não raro, degradantes de trabalho, seja no campo, seja na cidade; dos que sofrem com o subemprego e com desemprego; das empregadas domésticas; dos trabalhadores terceirizados, daqueles e daquelas que adoeceram ou se acidentaram, tornando-se, assim, incapacitados para o exercício parcial ou total de trabalho, seja em virtude da idade, de fatores pessoais ou mesmo em razão do exercício do próprio trabalho; enfim, efetivar direitos humanos fundamentais previdenciários para quem deles *nunca gozou*, uma vez que efetivá-los para as categorias de trabalhadores

formais que deles historicamente puderam desfrutar é tarefa já bem cumprida pelo próprio INSS. É para este desafio e para as transformações que dele podem decorrer que esta pesquisa espera ter dado a sua contribuição.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Questão social, previdência e cidadania no Brasil. In: GOMES, Angela de Castro (Org.). **Trabalho e previdência:** 60 anos em debate. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas / CPDOC, 1992. p. 74-80.

AFONSO, José Roberto R.; JUNQUEIRA, Gabriel Gdalevici. Reflexões a respeito da interface entre seguridade social e fiscalidade no Brasil. In: LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa; FLEURY, Sonia (Org.). **Seguridade social, cidadania e saúde**. Rio de Janeiro: Cebes, 2009. (Pensar saúde). p. 116-142. Disponível em: <http://www.cebes.org.br/media/File/Livro_Seguridade.pdf#page=66> . Acesso em: 19 jan. 2012.

ALEM, Ana Claudia. Seguridade social ou despesas financeiras: quem é o grande "vilão" do ajuste fical?. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LUCIO, Clemente Ganz (Org.). **Previdência social:** como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. Debates contemporâneos, economia social e do trabalho. São Paulo: LTr, 2008. v. 4. p. 258-275.

ALMEIDA, Maria Helena Tenório de. O elo perdido entre o trabalho e a seguridade. In: BEHRING, Elaine Rosseti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (Org.). **Trabalho e seguridade social:** percursos e dilemas. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS / Ed.UFRJ, 2008. p. 23-37.

ANDERSON, Perry et al. A trama do neoliberalismo: mercado, crise e exclusão social. In: SADER, Emir; GENTIL, Pablo (Org.). **Pós-Neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 139-180.

ANFIP. Seguridade e desenvolvimento: um projeto para o Brasil. **Ser Social:** Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília, Brasília, DF, v.1, n.1, p. 105-160, jan./jun. 1998.

_____; Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social. **Análise da seguridade social 2011.** Brasília, DF: ANFIP, 2012. Disponível em: <http://www2.anfip.org.br/publicacoes/livros/includes/livros/arqs-dfs/analise2011.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

ANTUNES, Ricardo Luís Couto. **O caracol e sua concha:** ensaios sobre a nova morfologia do trabalho. Ricardo Antunes. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. Construção e desconstrução da legislação social no Brasil. In: _____ (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 499-508.

_____. **Os sentidos do trabalho:** ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Boitempo, 2009.

ARRETCHE, Marta T. S.. Emergência e desenvolvimento do *Welfare State*: teorias explicativas. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 39, p. 3-40, jan./jun. 1995.

AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Aplicação do direito e contexto social.** 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais: 1998. p. 134-165.

BALERA, Wagner. **A seguridade social na Constituição de 1988**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1989.

BANCO mundial. **Envelhecendo em um Brasil mais velho:** implicações do envelhecimento populacional para o crescimento econômico, a redução da pobreza, as finanças públicas e a prestação de serviços. Brasília, 2011. Disponível em: <www.bancomundial.org.br>. Acesso em: 13 jun. 2013.

BARRETO, Vicente de Paulo. Reflexões sobre os direitos sociais. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Direitos fundamentais sociais:** estudos de direitos constitucional, internacional e comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 107-134.

BATICH, Mariana. A previdência social sob a mira dos fundos de pensão. In: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jensen (Org.). **O Brasil sob a nova ordem:** a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 245-265.

BAUMAN Zygmunt. **Modernidade líquida.** Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janiero: Jorge Zahar, 2001. p. 150-192. Cap. 4.

BEHRING, Elaine Rossetti. Reforma do Estado e seguridade social no Brasil. **Ser Social:** Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília, Brasília, DF, n.7, p. 43-80, jul./dez. 2000.

_____. Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: BEHRING, Elaine Rosseti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (Org.). **Trabalho e seguridade social:** percursos e dilemas. São Paulo: Cortez; Rio de Janiro: FSS / Ed. UFRJ, 2008a. p. 152-174.

_____. **Brasil em contra-reforma:** desconstrução do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008b.

_____; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (Org). **Trabalho e Seguridade Social:** percursos e dilemas. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS / Ed. UFRJ, 2008.

_____; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social:** fundamentos e história. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008 (Biblioteca básica de serviço social, v.2).

BELTRÃO, Kaizô Iwakami; CAMARANO, Ana Amélia; KANSO Solange. **Dinâmica Populacional brasileira na virada do século XX.** Rio de Janeiro: IPEA, 2004. (Texto para discussão, n. 1043). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2004/td_1034.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2012.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. Breve história da incorporação dos direitos sociais nas constituições democráticas brasileiras. **Revista do Departamento de Direito de Trabalho e da Seguridade Social**, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 61-84, jan./jan. 2007.

BERMÚDEZ, Ximena Pamela Diaz [et.al]. O Sistema Único de Saúde: uma retrospectiva e os principais desafios. In: COSTA, Alexandre Bernardino et al.(Org.). **O direito achado na rua**: introdução crítica ao direito à saúde. Brasília, DF: CEAD / Ed. UnB, 2009. p. 113-126.

BOFF, Leonardo. **A águia e a galinha.** Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Do país constitucional ao país neocolonial:** a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Do estado liberal ao estado social.** São Paulo: Malheiros, 2009.

BONZAN DE MORAIS, José Luís. Constituição ou barbárie. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **A constituição concretizada:** construindo pontes com o público e o privado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000. p. 11-24.

_____. De sonhos feitos, desfeitos e refeitos vivemos a globalização. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Direitos fundamentais sociais:** estudos de direitos constitucional, internacional e comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 47-76.

BORON, Atilio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In SADER, Emir; GENTIL, Pablo (Org.). **Pós-Neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado Democrático. Rio de janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 63.118.

BOSCHETTI, Ivanete. Condição (não) salarial, seguridade social e exclusão. **Ser Social:** Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, DF, n.3, p. 83-118, jul./dez. 1998.

_____. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. **Revista Psicologia e Sociedade**, São Paulo, v. 15, n. 1, 2003.

_____. Seguridade social na América Latina após o dilúvio neoliberal. **Observatório da Cidadania.** Rio de Janeiro, n. 11, p. 91-98, 2007. Disponível em: <http://www.socialwatch.org/node/9346>. Acesso em: 18 set. 2012.

BOYADJIAN, Ana Carolina Paes de Barros. Os programas de transferência de renda no Brasil no período de 1992-2007. In: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jensen (Org.). **O Brasil sob a nova ordem:** a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 287-307.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Federal ao alcance de todos:** Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2013. Brasília, DF, 2012a. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/arquivo-ofat/Orcamento_Federal_2013_WEB.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2013.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de1988. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Anexo. p. 1. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.shtm>. Acesso em: 15 ago. 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, texto atualizado até a EC n. 72/2013, de 02 de abril de 2013a. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 2 abr. 2013a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 5 maio 2013.

_____. Decreto n. 4.682 de 24 de janeiro de 1923. Cria, em cada uma das emprezas de estradas de ferro existentes no paiz, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos ernpregados. **Coleção das leis do Brasil,** 1923, v. 1, p. 126. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682.htm>. Acesso em: 31 jul. 2013.

_____. Lei n. 3.807 de 26 de agosto de 1960. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. **Diário Oficial da União,** Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 set. 1960. Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1960/3807.htm>. Acesso em: 31 jul. 2013.

_____. Lei n. 4.214 de 2 de março de 1963. Dispõe sobre o "Estatuto do Trabalhador Rural". **Diário Oficial da União,** Poder Legislativo, Brasília, DF, 22 mar. 1963. Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1963/4214.htm>. Acesso em: 31 de jul. 2013.

_____. Decreto-lei n. 72 de 21 de novembro de 1966. Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social. **Diário Oficial da União,** Poder Executivo, Brasília, DF, 22 nov. 1966. Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1966/72.htm>. Acesso em: 31 de jul. 2013.

_____. Lei n. 5.859 de 11 de dezembro de 1972. Dispõe sobre a profissão de empregado doméstico e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Poder Executivo, Brasília, DF, 12 dez. 1972, p. 11065. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5859.htm>. Acesso em: 31 jul. 2013.

_____. Lei n. 5.890 de 8 de junho de 1973. Altera a Legislação de Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jun. 1973.. Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1973/5890.htm>. Acesso em: 31 jul. 2013.

_____. Lei n. 8.069 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. . **Diário Oficial da União,** Poder Legislativo, Brasília, DF, 16 jul. 1990. p. 13563. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 31 jul. 2013.

_____. Lei n. 8.080 de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Poder Legislativo, Brasília, DF, 20 set. 1990. p. 18055. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 15 maio 2013.

BRASIL. Lei n. 8.212 de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 1991a. p. 14801. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm>. Acesso em: 15 maio 2013.

_____. Lei n. 8.213 de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 1991b. p. 14809. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm>. Acesso em: 15 maio 2013.

_____. Lei n. 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Poder Legislativo, Brasília, DF, 8 dez. 1993. p. 18769. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: 15 maio 2013.

_____. Lei n. 8.870 de 15 de abril de 1994. Altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Poder Executivo, Brasília, DF, 16 abr. 1994. p. 5597. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8870.htm>. Acesso em: 15 maio 2013.

_____. Lei n. 9.032 de 28 de abril 1995. Dispõe sobre o valor do salário mínimo, altera dispositivos das Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Poder Executivo, Brasília, DF, 29 abr. 1995. p. 6033. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9032.htm>. Acesso em: 15 maio 2013.

_____. Lei. n. 9.528 de 10 de dezembro de 1997. Altera dispositivos das Leis n°s 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Poder Executivo, Brasília, DF, 11 dez. 1997. Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1997/9528.htm>. Acesso em: 15 maio 2013.

_____. Decreto n. 3.048 de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 maio 1999. p. 50. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%203.048-1999?OpenDocument>. Acesso em: 15 maio 2013.

_____. Lei n. 9.876 de 26 de novembro de 1999. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 nov. 1999. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9876.htm>. Acesso em: 15 maio 2013.

_____. Lei n. 10. 259 de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. . **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 jul. 2001. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10259.htm>. Acesso em: 15 maio 2013.

BRASIL. Lei n. 10.666 de 8 de maio de 2003. Dispõe sobre a concessão da aposentadoria especial ao cooperado de cooperativa de trabalho ou de produção e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 maio 2003. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.666.htm>. Acesso em 15 maio 2013.

_____. Lei n. 10.858 de 13 de abril de 2004. Autoriza a Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz a disponibilizar medicamentos, mediante ressarcimento, e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Poder Executivo, Brasília, DF, 14 abr. 2004. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Decreto/D5090.htm>. Acesso em: 23 jul. 2013.

_____. Decreto n. 5.090 de 20 de maio de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.858, de 13 de abril de 2004, e institui o programa "Farmácia Popular do Brasil", e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Poder Executivo, Brasília, DF, 21 maio 2004. p. 6. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Decreto/D5090.htm>. Acesso em: 23 jul. 2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Previdenciário. Ação concessória de benefício. Processo civil. Condições da ação. Interesse de agir (arts. 3º E 267, VI, DO CPC). Prévio requerimento administrativo. Necessidade, em regra. REsp. n. 1.310.042/PR. Ideni Portela e Instituto Nacional do Seguro Social. Relator Min. Herman Benjamin (2 TURMA). DJ, 15 maio 2012. **Diário da Justiça**, Poder Judiciário, Brasília, DF, 28 maio 2012b. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=22111625&sReg=201200356194&sData=20120528&sTipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 31 jul. 2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Processo civil e previdenciário. Matéria pendente de julgamento no STF. Sobrestamento do feito. Descabimento. Desaposentação para recebimento de nova aposentadoria. Possibilidade. Devolução dos valores recebidos. Desnecessidade. AgRg no REsp n. 1.324.196. José Emanoel Menezes Guerra e Instituto Nacional do Seguro Social. Relator Min. Rel. Herman Benjamin (2 TURMA). DJ, 16 ago. 2012. **Diário da Justiça**, Poder Judiciário, Brasília, DF, 24 ago. 2012c. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/jsp/revista/abreDocumento.jsp?componente=ITA&sequencial=1169552&num_registro=201201039266&data=20120824&formato=PDF>. Acesso em: 31 jul. 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Administrativo. Previdenciário. Prévia postulação administrativa como condição de postulação judicial relativa a benefício previdenciário. Repercussão geral. Existência. RE n. 631.240 RG/MG. Instituto Nacional do Seguro Social e Marlene de Araújo Santos. Relator Min. Joaquim Barbosa (Tema 350). DJ, 9 dez. 2010. **Diário da Justiça**, Poder Judiciário, Brasília, DF, 15 abr. 2011. Vencido Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=72&dataPublicacaoDj=15/04/2011&incidente=3989468&codCapitulo=2&numMateria=17&codMateria=7>. Acesso em: 31 jul. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional, Previdenciário. § 2º do art. 18 da lei 8.213/91. Desaposentação. Renúncia a benefício de aposentadoria. Utilização do tempo de serviço/contribuição que fundamentou a prestação previdenciária originária. Obtenção de benefício mais vantajoso. Matéria em discussão no RE 381.367, da relatoria do Ministro Marco Aurélio. Presença da repercussão geral da questão constitucional discutida. RE 661256 RG/DF. Instituto Nacional do Seguro Social e Valdemar Roncaglio. Relator Min. Ayres Britto, DJ, 17 nov. 2011. **Diário da Justiça**, Poder Judiciário, Brasília, DF, 26 abr. 2012d. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=81&dataPublicacaoDj=26/04/2012&incidente=4163972&codCapitulo=2&numMateria=15&codMateria=7>. Acesso em: 31 jul. 2013.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Previdenciário. Concessão de pensão por morte. Filho inválido. Invalidez posterior à maioridade. Correção monetária e juros de mora. APELREEX 0014898-59.2011.404.9999. Instituto Nacional do Seguro Social e Anselmo Koch. Relator João Batista Pinto Silveira (6 T). **Diário da Justiça**, Poder Judiciário, Porto Alegre, 24 fev. 2012e. Disponível em: <http://www2.trf4.gov.br/trf4/processos/visualizar_documento_gedpro.php?local=trf4&documento=4632539&hash=9954e6c468a5b4f604d82c3a40e30745>. Acesso em: 31 jul. 2013.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Previdenciário. Pensão por morte. Menor sob guarda de fato ou de direito. APEL 5018279-88.2010.404.7100. Instituto Nacional do Seguro Social e Gabriel Ferreira de Souza. Relator Ricardo Teixeira do Valle Pereira (5 T). **Diário da Justiça**, Poder Judiciário, Porto Alegre, 17 jan. 2013b. Disponível em: <http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/citacao.php?doc=TRF403545591>. Acesso em: 31 jul. 2013.

_____. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. Portal da Justiça Federal. Súmula n. 41. A circunstância de um dos integrantes do núcleo familiar desempenhar atividade urbana não implica, por si só, a descaracterização do trabalhador rural como segurado especial, condição que deve ser analisada no caso concreto. D.J 8 fev. 2010. **Diário da Justiça**, Poder Judiciário, Brasília, DF, 3 mar. 2010, p. 1. Disponível em: <https://www2.jf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=41>. Acesso em: 31 jul. 2013.

_____. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. Portal da Justiça Federal. Súmula n. 46. O exercício de atividade urbana intercalada não impede a concessão de benefício previdenciário de trabalhador rural, condição que deve ser analisa no caso concreto. D.J 29 fez. 2012. **Diário da Justiça**, Poder Judiciário, Brasília, DF, 15 mar. 2012f, p. 119. Disponível em: <https://www2.jf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=46&PHPSESSID=n08jptrl6rpta02r2t95ftl2n0>. Acesso em: 31 jul. 2013.

CAMBI, Eduardo. **Direito constitucional à prova no processo civil**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001 (Tema atuais do direito processual civil, v.3).

CAMUS, Albert. **O estrangeiro**. Trad. Valerie Rumjanek. Rio de Janeiro : Record ; Madri: Altaya, 1995.

CAPELAS, Estela; HUERTAS NETO, Miguel; MARQUES, Rosa Maria. Relações de trabalho e flexibilização. In: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jensen (Org.). **O Brasil sob a nova ordem:** a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 217-244.

CARDONE, Marly A. **Previdência, assistência, saúde:** o não trabalho na Constituição de 1988. São Paulo: LTr, 1990.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; MAGALHÃES, Henrique Júdice. Trabalho, previdência e proteção social no Brasil: bases para um plano de benefícios adequado à realidade nacional. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LUCIO, Clemente Ganz (Org.). **Previdência social:** como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. Debates contemporâneos, economia social e do trabalho. São Paulo: LTr, 2008. v. 4. p. 518-548.

CARONE, Edgard. **Movimento operário no Brasil:** 1877-1944. São Paulo: Difel, 1979.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social:** uma crônica do salário. Trad. Iraci D. Poleti. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

CASTRO, Jorge Abrahão et al.. **Gasto social e política macroeconômica:** trajetórias e tensões no período 1995-2005. Brasília, DF: IPEA, 2008a. (texto para discussão n.1324).

CASTRO, Jorge Abrahão et al.. Por que crescem as despesas correntes do Governo Federal? Delimitando o impacto da expansão das políticas sociais no período 1995-2005. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LUCIO, Clemente Ganz (Org.). **Previdência social:** como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. Debates contemporâneos, economia social e do trabalho. São Paulo: LTr, 2008b. v. 4. p. 312-332.

COHN, Amélia. A reforma da previdência social: virando a página da história?. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 9, n. 4, p. 54-59, out./dez. 1995.

_____. As políticas sociais no governo FHC. **Tempo Social:** Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 183-198, 2000.

_____. Cobertura, benefícios e inclusão social: comentários. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LUCIO, Clemente Ganz (Org.). **Previdência social:** como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. Debates contemporâneos, economia social e do trabalho. São Paulo: LTr, 2008b. v. 4. p. 580-584.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **100 maiores litigantes:** relatório. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 21 maio 2013.

CORREIA, Érika Paula Barcha; CORREIA, Marcus Orione Gonçalvez. **Curso de direito da seguridade social.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. **Teoria e prática do poder de ação na defesa dos direitos sociais**. São Paulo: LTr. 2002.

_____. Direitos humanos e direitos sociais: interpretação evolutiva e segurança social. **Revista do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social**, São Paulo, v.1, n. 1, p. 117-135, jan./jun. 2006.

_____. Princípios informadores da seguridade social e suas implicações cotidianas. In: VAZ, Paulo Afonso Brum; SAVARIS, José Antônio (Org.). **Direito da previdência e assistência social:** elementos para uma compreensão interdisciplinar. Florianópolis: Conceito, 2009. p. 81-96.

COSTA, Emília Viotti da . A nova face do movimento operário na primeira república. **Revista Brasileira de História,** São Paulo, v.2, n.4, p. 217-232, set. 1982.

COURTIS, Vistor Abramovivish Cristian. Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Direitos fundamentais sociais:** estudos de direitos constitucional, internacional e comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 135-167.

DAIN, Sulamis. O financiamento público na perspectiva da política social. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 17, p. 113-140, dez. 2001.

DÉFICIT da Previdência cai 22,3% em 2011. **Folha de São Paulo.** São Paulo, 18 jan. 2012a, Caderno Poder. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/1035982-deficit-da-previdencia-recua-223-em-2011.shtml>. Acesso em: 03 dez. 2012.

DÉFICIT da Previdência sobe 165,9%, para R$ 5 bilhões, em março. **O Globo**. Rio de Janeiro, 02 maio 2013, Economia. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/deficit-da-previdencia-sobe-1659-para-5-bilhoes-em-marco-8268903>. Acesso em: 20 maio 2013.

DÉFICIT da Previdência cai 22% em 2011. **Exame**. São Paulo, 18 jan. 2012b. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/economia/noticias/deficit-da-previdencia-cai-22-em-2011>. Acesso em: 03 dez. 2012.

DÉFICIT do INSS cai 22% e tem o menor valor desde 2002, diz o Governo. **G1 Economia**. Rio de Janeiro, 18 jan. 2012c. Disponível em <http://g1.globo.com/economia/noticia/2012/01/deficit-do-inss-cai-22-em-2011-e-tem-o-menor-valor-desde-2002.html>. Acesso em 03 dez. 2012.

DEJOURS, Christophe. **A banalização da injustiça social.** Tradução de Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.

DELGADO, Guilherme. Critérios para uma política de longo prazo para a previdência social. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LUCIO, Clemente Ganz (Org.). **Previdência social:** como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. Debates contemporâneos, economia social e do trabalho. São Paulo: LTr, 2008b. v. 4. p. 502-517.

DELGADO, Guilherme; JACCOUD, Luciana; NOGUEIRA, Roberto Passos. Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania. **Políticas Sociais:** acompanhamento e análise. Brasília, DF: IPEA, v. 1, n. 17, p. 17-37, 2011.

DEMO, Pedro. Previdência e política social. In: LEITE, Celso Barroso (Org.). **Um século de previdência social:** balanços e perspectivas no Brasil e no Mundo. Rio de Janeiro: Zahar, 1983. p. 103-114.

_____. Política Pública de direitos humanos. **Ser Social:** Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília, Brasília, DF, v.1, n.1, p. 85-98, jan./jul. 1995.

DIAS, Jefferson Aparecido. **O desafio de garantir os direitos humanos das pessoas idosas no Brasil em razão do envelhecimento da população.** 2009. 277f. Tese. (Doctorado en Derechos Humanos y Desarrollo) - Universidad Pablo de Olavide, Sevilla.

DIEESE. **Boletim Trabalho no Comércio,** ano 2, n. 4, ago. 2009. Disponível em: <http://sistemaped.dieese.org.br/analiseped/2009/2009pedsetoriaisinformalidadecomercio.pdf >. Acesso em: 4 jan. 2013.

DRAIBE, Sônia. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, p. 13-61, 1989.

_____. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Revista USP**, São Paulo, n. 17, p. 86-101, 1993. Disponível em: <http://www.usp.br/revistausp/17/07-sonia.pdf>. Acesso em: 17 set. 2012.

_____. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Revista Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n.2, p. 63-101, 2003.

_____; HENRIQUE, Wilnês. Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista de Ciências Sociais,** São Paulo, v.3, n. 6, p. 53-78, fev. 1988.

DUSSEL, Enrique. **Ética da libertação:** na idade da globalização e da exclusão. Tradução de Ephraim Ferreira Alvez, Jaime A. Claen & Lucia M. E. Orth. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

ERBER, Fabio S.. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 1 (121), p. 31-55, jan./mar. de 2011.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, 1991. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451991000200006&script=sci_arttext>. Acesso em: 23 jul. 2013.

_____. O futuro do welfare state na nova ordem mundial. **Lua Nova**, São Paulo, n. 35, p. 73-111, 1995. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451995000100004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 23 jul. 2013.

FAGNANI, Eduardo. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. **Economia e Sociedade,** Campinas, n.13, p. 155-178, dez. 1999.

_____. **Política social no Brasil (1964-2002):** entre a cidadania e a caridade. 2005, 587f Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Estudos de Economia - Universidade Estadual de Campinas, Campinas: 2005. Disponível em: <http://nrserver34.net/~unbonlin/neppos/publicacoes/Politica%20Social%20no%20Brasil%20(1964-2002).pdf>. Acesso em: 17 set. 2012.

_____. Os profetas do caos e o debate recente sobre a seguridade social. In: _____. HENRIQUE, Wilnês; LUCIO, Clemente Ganz (Org.). **Previdência social:** como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. Debates contemporâneos, economia social e do trabalho. São Paulo: LTr, 2008. v. 4. p. 31-43.

_____. Tensão entre paradigmas: notas sobre a política social no Brasil (1988/2008). **Ciência & saúde coletiva**, Brasília, DF, v.14, n.3, p. 710-712, 2009a. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=63013535004>. Acesso em: 23 jul. 2013.

_____. Seguridade Social brasileira: trajetória recente e novos desafios. In: VAZ, Paulo Afonso Brum; SAVARIS, José Antônio (Org.). **Direito da previdência e assistência social:** elementos para uma compreensão interdisciplinar. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009b. p. 37-79.

_____. A política social no governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **Ser Social:** Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília, Brasília, DF, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011.

FALCÃO, Joaquim de Arruda. Democratização e serviços legais. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direito e Justiça:** a função social do Judiciário. 3. ed. São Paulo: Ática, 1997. (Série fundamentos, n. 48). p. 145-158.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é política social.** São Paulo: Brasiliense, 1986. (Primeiros passos)

_____. **A política social do estado capitalista:** as funções da previdência e da assistência sociais. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. Previdência Social: conflitos e consensos. **Ser Social:** Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília, Brasília, DF, v.1, n.1, p. 29-73, jan./jun. 1998.

_____. A questão da reforma da previdência social no Brasil. **Ser Social:** Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília, Brasília, DF, n.7, p. 97-116, jul./dez. 2000.

FARIA, José Eduardo. A função social da dogmática e a crise do ensino e da cultura jurídica brasileira. In: _____. **Sociologia jurídica:** crise do direito e práxis política. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 154-192.

FARIA, José Eduardo. A noção de paradigma na ciência do direito: notas para uma crítica ao idealismo jurídico. In: _____. (Org.). **A crise do direito numa sociedade em mudança.** Brasília, DF: Ed. UnB, 1988a. p. 13-30.

_____. Mitos e conflitos: os direitos humanos no Brasil. In: _____. (Org.). **A crise do direito numa sociedade em mudança.** Brasília, DF: Ed. UnB, 1988b. p. 51-65.

_____. **Justiça e conflito:** os juízes em face dos novos movimentos sociais. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1992.

_____. Ordem legal x mudança social: a crise do judiciário e a formação do magistrado. In: _____. (Org.). **Direito e justiça:** a função social do judiciário. 3. ed. São Paulo: Ática, 1997. (Série fundamentos, n. 48). p. 95- 110.

_____. **O direito na economia globalizada.** São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. Introdução: o judiciário e desenvolvimento sócio-econômico. In: _____. (Org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 2005a. p. 11- 29.

_____. As transformações do Judiciário em face de suas responsabilidades sociais. In: _____. (Org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 2005b. p. 52-67.

_____. O judiciário e os direitos humanos e sociais: notas para uma avaliação da justiça brasileira. In: _____. (Org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 2005c. p. 94-112

_____. A crise do Judiciário: notas para discussão. In: SARLET, Ingo Wolgang (Coord.). **Jurisdição e direitos fundamentais:** anuário 2004/2005 / Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul – AJURIS. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 15-48.

_____; LOPES, José Reinaldo de Lima. Pela democratização do Judiciário. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direito e justiça:** a função social do Judiciário. 3. ed. São Paulo: Ática, 1997. (Série fundamentos, n. 48). p. 159-166.

FAVERET FILHO, Paulo; OLIVEIRA, Pedro J. de. A universalização excludente: reflexões sobre as tendências do sistema de saúde. **Dados:** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 257-283, 1990.

FERNANDES, Luis. Neoliberalismo e reestruturação capitalista. In: SADER, Emir; GENTIL, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado Democrático. Rio de janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 54-61.

FERREIRA, Ana Maria Alves. Seguridade e Previdência Social: causas de desequilíbrios orçamentários e orientações para ajustes na visão do TCU. In: VAZ, Paulo Afonso Brum; SAVARIS, José Antônio (Org.). **Direito da previdência e assistência social:** elementos para uma compreensão interdisciplinar. Florianópolis: Conceito, 2009. p. 149-180.

FERREIRA, Damaris. O princípio da dignidade da pessoa humana e os benefícios previdenciários. **Revista de Previdência Social,** São Paulo, n. 255, p. 123-137, fev. 2002.

FERREIRA, Lauro Cesar Mazetto. **Seguridade social e direitos humanos**. São Paulo: LTr, 2007.

FERREIRA, Marina Ribeiro Jansen. Financeirização: impacto nas prioridades de gasto do Estado – 1990 a 2007. In: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Marina Ribeiro Jansen. (Org.). **O Brasil sob a nova ordem:** a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 51-73.

FLEURY, Sonia. Previdência *versus* assistência na política social brasileira. **Dados:** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 27, n.3, p. 321-345, 1984.

_____. A seguridade social inconclusa. In: _____ (Org.). **A era FHC e o governo Lula:** transição? Brasília, DF: Inesc, 2004. Disponível em: <http://www11.fgv.br/ebape/nova-ebape/comum/arq/Seguridade.pdf>. Acesso em: 03 set. 2012.

_____. Por uma sociedade sem excluídos(as). In: **Observatório da Cidadania.** Relatório de 2007. Dignidade e Direitos: seguridade social como direito universal, n. 11, 2007. Disponível em: < http://www.socialwatch.org/node/9346>. Acesso em: 18 set. 2012.

_____. Coesão e Seguridade Social. In: LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa; FLEURY, Sonia (Org.). **Seguridade social, cidadania e saúde**. Rio de Janeiro: Cebes, 2009. p. 10-27. Disponível em: <http://www.cebes.org.br/media/File/Livro_Seguridade.pdf#page=66> . Acesso em: 18 maio 2012.

_____; ALVES, Rosângela. Reforma previdenciária no Brasil em três momentos. **RAP,** Rio de Janeiro, v. 38, n. 6, p. 979-1022, nov./dez. 2004.

FORTES, Simone Barbisan. **Previdência social no Estado democrático de direito:** uma visão à luz da teoria da justiça. São Paulo: LTr, 2005.

FREITAS, Riva Sobrado de. **Estado e seguridade social:** um exame comparativo entre a experiência brasileira e os modelos de capitalismo. 1996. 214f. Dissertação (Mestrado em direito). Pontifícia Universidade Católica, São Paulo,1996.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Despesas correntes da União: visões, omissões e opções. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LUCIO, Clemente Ganz (Org.). **Previdência social:** como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. Debates contemporâneos, economia social e do trabalho. São Paulo: LTr, 2008. v. 4. p. 284-311.

GENTIL, Denise Lobato. **A falsa crise do sistema de seguridade social no Brasil.** Instituto de Economia / Ed. UFRJ. Disponível em: <http://www.portaldoenvelhecimento.org.br/artigos/falsacrise.pdf>. Aceso em: 20 jan. 2012.

GENTIL, Denise Lobato. Política económica e seguridade social no período pós-1994. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LUCIO, Clemente Ganz (Org.). **Previdência social:** como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. Debates contemporâneos, economia social e do trabalho. São Paulo: LTr, 2008. v. 4. p. 355-371.

GRECO, Leonardo. Garantias fundamentais do processo: processo justo. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, ano 7, n. 14, p. 9-68, abr. 2002.

_____. A busca da verdade e paridade de armas na jurisdição administrativa. **Revista CEJ**, Brasília, DF, n. 35, p. 20-27, out./dez. 2006. Disponível em: <http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/cej/article/viewFile/733/913>. Acesso em: 30 jan. 2012.

_____. O conceito de Prova. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Campos, RJ, ano 4, n. 4 e ano 5, n. 5, p. 213-269, 2003/2004. Disponível em: <http://www.abedir.org/documents/Oconceitodeprova.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2012.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. **Revista de Processo RT,** São Paulo, v. 164, p. 9-28, 2008.

GUTIÉRREZ, Germán. Globalización y liberación de los derechos humanos. In: HERRERA FLORES, Joaquín (Org.). **El vuelo de Anteo:** derechos humanos y crítica de la razón liberal. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2000. p. 173-200.

HERRERA FLORES, Joaquín. Hacia uma visión compleja de los derechos humanos. In: _____ (Org.). **El vuelo de Anteo:** derechos humanos y crítica de la razón liberal. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2000a. p. 19-78.

_____. La riqueza humana como criterio de valor. In: _____ (Org.). **El vuelo de Anteo:** derechos humanos y crítica de la razón liberal. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2000b. p. 245-265.

_____. Introducción. In: _____ (Org.). **El vuelo de Anteo:** derechos humanos y crítica de la razón liberal. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2000c. p. I-VII.

HINKELAMMERT, Franz J. La inversión de los derechos humanos: el caso John Locke. In: HERRERA FLORES, Joaquín (Org.). **El vuelo de Anteo:** derechos humanos y crítica de la razón liberal. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2000a. p. 79-112.

_____. El proceso actual de globalización y los derechos humanos. In: HERRERA FLORES, Joaquín (Org.). **El vuelo de Anteo:** derechos humanos y crítica de la razón liberal. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2000b. p. 117-127.

_____. La vuelta del sujeto humano reprimido frente a la estrategia de la globalización. In: HERRERA FLORES, Joaquín (Org.). **El vuelo de Anteo:** derechos humanos y crítica de la razón liberal. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2000c. p. 203-214.

HOCHMAN, Gilberto. Os cardeias da previdência social: gênese e consolidação de uma elite burocrática. **Dados:** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 3, n.3, p. 371-401, 1992.

INSS. Instrução Normativa INSS/PRES n. 45, de 6 de agosto de 2010. **Diário Oficial**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 ago. 2010. Dispõe sobre a administração de informações dos segurados, o reconhecimento, a manutenção e a revisão de direitos dos beneficiários da Previdência Social e disciplina o processo administrativo previdenciário no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/inss-pres/2010/45_1.htm>. Acesso em: 15 maio 2013.

IPEA. **A década inclusiva (2001-2011):** desigualdade, pobreza e políticas de renda. Brasília, DF: set. 2012. (Comunicados IPEA, n. 155). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicadodoipea155_v5.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

JACCOUD, Luciana. Podres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social. . In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LUCIO, Clemente Ganz (Org.). **Previdência social:** como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. Debates contemporâneos, economia social e do trabalho. São Paulo: LTr, 2008. v. 4. p. 563-579.

_____. **Podres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social.** Brasília, DF: IPEA, 2009. (Texto para discussão n. 1372). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1372.pdf> Acesso em: 10 jan. 2013.

KATO, Shelma Lombardi de. A crise do direito e o compromisso da libertação. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direito e justiça:** a função social do Judiciário. 3. ed. São Paulo: Ática, 1997. (Série fundamentos, n. 48). p. 167-184.

KHAIR, Amir. Projeções de longo prazo do RGPS e da Seguridade. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LUCIO, Clemente Ganz (Org.). **Previdência social:** como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. Debates contemporâneos, economia social e do trabalho. São Paulo: LTr, 2008a. v. 4. p. 333-354.

_____. A previdência e a evolução demográfica. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LUCIO, Clemente Ganz (Org.). **Previdência social:** como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. Debates contemporâneos, economia social e do trabalho. São Paulo: LTr, 2008b. v. 4. p. 193-195.

KUNTZ, Rolf. A redescoberta da igualdade como condição de justiça. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça.** São Paulo: Malheiros, 2005. p. 144-155.

LAVINAS, Lena; CAVALVANTI, André A. O legado da Constituição de 1988: é possível incluir sem universalizar?. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LUCIO, Clemente Ganz (Org.). **Previdência social:** como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. Debates contemporâneos, economia social e do trabalho. São Paulo: LTr, 2008. v. 4. p. 468-491.

LEAL, Rogério Gesta. **Perspectivas hermenêuticas dos direitos humanos e fundamentais no Brasil.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

_____. O controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil: possibilidades materiais. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Coord.). **Jurisdição e direitos fundamentais:** anuário 2004/2005 / Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul – AJURIS. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 157-178.

LEITE, Celso Barroso (Org.). **Um século de previdência social**: balanço e perspectivas no Brasil e no mundo. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

LEITE, José Corrêa. Reformas democráticas e contra-reformas neoliberais. **São Paulo em Perspectiva,** São Paulo, v.10, n.4, p. 27-36, out./dez. 1996.

LEITE, Marcel Guedes. O processo de financeirização do segmento da previdência complementar privada. In: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jensen (Org.). **O Brasil sob a nova ordem:** a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 201-216.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Dilemas da institucionalização de políticas sociais em vinte anos da Constituição de 1988. In: _____. FLEURY, Sonia (Org.). **Seguridade social, cidadania e saúde.** Rio de Janeiro: Cebes, 2009. p. 189-142. Disponível em <http://www.cebes.org.br/media/File/Livro_Seguridade.pdf#page=66> . Acesso em: 19 jan. 2012.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito, justiça e utopia. In: FARIA, José Eduardo. (Org.). **A Crise do direito numa sociedade em mudança.** Brasília, DF: Ed. UnB, 1988. p. 67-78.

_____. A função política do poder Judiciário. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direito e justiça:** a função social do Judiciário. 3. ed. São Paulo: Ática, 1997. (Série fundamentos, n. 48). p. 123-144

_____. A crise da norma jurídica e a reforma do Judiciário. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça.** São Paulo: Malheiros, 2005a. p. 68-93.

_____. Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do Judiciário no Estado social de direito. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça.** São Paulo: Malheiros, 2005b. p. 113-143.

LUDWIG, Celso Luiz. **Para uma filosofia jurídica da libertação:** paradigmas da filosofia, filosofia da libertação e direito alternativo. Florianópolis: Conceito, 2006.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é direito.** São Paulo: Brasiliense, 2006.

MACEDO, José Leandro Monteiro de. Breves considerações sobre os princípios da seguridade social. **Revista de Previdência Social,** São Paulo, n. 251, p. 709-717, out. 2001.

MACHADO, Antônio Alberto. **Ensino jurídico e mudança social.** São Paulo: Atlas, 2009.

MALLOY, James M. **A política da previdência social no Brasil**. Tradução de Maria José Lindgren Alves. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil.** 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. Da teoria da relação jurídica processual ao processo civil do Estado constitucional. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da UniBrasil**, Curitiba, n. 6, p. 275-306, Jan./Dez. de 2006. Disponível em: <http://apps.unibrasil.com.br/revista/index.php/direito/article/viewFile/665/575>. Acesso em: 2 maio 2013.

_____. **Técnica processual e tutela dos direitos.** 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010 (Parte I).

_____. Do processo civil clássico à noção de direito a tutela adequada ao direito material e à realidade social. Disponível em: <http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/Luiz%20G%20Marinoni%20%289%29%20-%20formatado.pdf>. Acesso em: 3 maio 2013.

MARQUES, Rosa Maria. Mudanças do mundo do trabalho e proteção social. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 9, n. 4, p. 40-45, out./dez. 1995.

_____. A previdência social no Governo Lula – os desafios de um governo democrático e popular. **Ser Social:** Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília, Brasília, DF, v.1, n.1, p. 9-28, jan./jun. 1998.

_____. O regime de acumulação sob a dominação financeira e a Nova Ordem no Brasil. In: _____.; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jensen (Org.). **O Brasil sob a nova ordem:** a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1-19.

; MENDES, Áquilas. O governo Lula e a contra-reforma previdenciária. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 18, n.3, p. 3-15, 2004.

_____.; _____.; LEITE, Marcel Guedes. Previdência social: uma proposta de cobertura do risco velhice. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LUCIO, Clemente Ganz (Org.). **Previdência social:** como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. Debates contemporâneos, economia social e do trabalho. São Paulo: LTr, 2008. v. 4. p. 492-501.

_____ et al. A Previdência Social: da Constituição à reforma de Lula. **Textos & Contextos,** Porto Alegre, v. 8, n.2, p. 195-218, jul./dez. 2009.

MARQUES NETO, Agostinho Ramalho. **A ciência do direito**: conceito, objeto, método. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 57-114. cap. 3.

MARTINEZ, Wladirmir Novaes. **A seguridade social na Constituição federal:** de acordo com a Lei n. 8.212/91 e Lei n. 8213/91. São Paulo: Ltr, 1992. p. 17-24. cap. 1.

_____. **Princípios de direito previdenciário.** 3. ed. São Paulo: LTr, 1995.

MATIJASCIC, Milko; KAY, Stephen J.. A reforma da previdência na hora da verdade: o Brasil no contexto da América Latina. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LUCIO, Clemente Ganz (Org.). **Previdência social:** como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. Debates contemporâneos, economia social e do trabalho. São Paulo: LTr, 2008. v. 4. p. 451-467.

_____; _____; RIBEIRO, José Olavo Leite. Financiamento e gastos da previdência e da seguridade social: a experiência brasileira e os parâmetros internacionais. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LUCIO, Clemente Ganz (Org.). **Previdência social:** como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. Debates contemporâneos, economia social e do trabalho. São Paulo: LTr, 2008a. v. 4. p. 231-257.

_____; _____; _____. Aposentadorias, pensões, mercado de trabalho e condições de vida: o Brasil e os mitos da experiência internacional. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LUCIO, Clemente Ganz (Org.). **Previdência social:** como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. Debates contemporâneos, economia social e do trabalho. São Paulo: LTr, 2008b. v. 4. p. 433-450.

MELO, Marcos André B. C. de. A formação de políticas públicas e a transição democrática: o caso da política social. **Dados:** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 33, n.3, p. 443-470, 1990.

_____. Anatomia do fracasso: intermediações de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República. **Dados:** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 36, n.1, p. 119-163, 1993.

_____. Crise no mundo do trabalho e seguridade social. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 9, n. 4, p. 40-45, out./dez. 1995.

_____. Reformando a reforma: interesses atores e instituições da Seguridade Social no Brasil. **São Paulo em Perspectiva,** São Paulo, Fundação Seade, v.10, n.4, p. 69-77, out./dez. 1996.

_____. Escolha Institucional e a Difusão dos Paradigmas de Política: O Brasil e a Segunda Onda de Reformas Previdenciárias. **Dados – Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, v. 47, n.1, p. 169-206, 2004.

MENDES, Áquila; CARVALHO, Gilson. **Análise de conjuntura do financiamento público federal de saúde no Brasil**. São Paulo: Saúde+10, 2012. Página oficial do movimento nacional em defesa da saúde pública. Disponível em: <http://www.saudemaisdez.org.br/index.php/2012-10-10-19-31-44/analise-de-conjuntura/26-analise-de-conjuntura-do-financiamento-publico-federal-de-saude-no-brasil>. Acesso em: 15 jan. 2013.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Anuário estatístico da previdência social.** Brasília, DF: MPS, 2011. Disponível em: <http://previdencia.gov.br/conteudoDinamico.php?id=1549>. Acesso em 25 jul. 2013.

MISHRA, Ramesh. **O Estado-providência na sociedade capitalista:** estudo comparativo das políticas públicas na Europa, América do Norte e Austrália. Tradução de Ana Barradas. Oeiras: Celta, 1995. cap. 5. p. 91-112.

MONNERAT, Giselle Lavinas; SENNA, Mônica de Castro Maia. O setor saúde e os desafios à construção da seguridade social brasileira. In: BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (Org.) **Trabalho e seguridade social:** percursos e dilemas. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS / Ed. UFRJ, 2008. p. 193-213.

MORA JIMENÉZ, Henry; HINKELAMMERT, Franz J. **Hacia uma economia para la vida**. São José, Costa Rica: DEI, 2005.

MORAES FILHO, Evaristo. Seguridade e Sociologia. In: LEITE, Celso Barroso (Org.). **Um século de previdência social:** balanços e perspectivas no Brasil e no Mundo. Rio de Janeiro: Zahar, 1983. p. 88-102.

MOREIRA, Marinete Cordeiro. O Serviço Social do INSS a partir da década de 1990: análise da implementação da Matriz Teórico-Metodológica. In: BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (Org.) **Trabalho e seguridade social:** percursos e dilemas. São Paulo: Cortez; Rio de Janiro: FSS / Ed. UFRJ, 2008. p. 235-252.

MOTA, Ana Elizabete da. **Cultura da crise e seguridade social:** um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileiras nos anos 80 e 90. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MUSSE, Juliano Sander. Uma análise da previdência social "rural" com foco na redução da pobreza. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LUCIO, Clemente Ganz (Org.). **Previdência social:** como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. Debates contemporâneos, economia social e do trabalho. São Paulo: LTr, 2008. v. 4. p. 549-561.

NALINI, José Renato. O juiz e a ética no processo. In: _____ (Coord.). **Uma nova ética para o juiz.** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1994. p. 85-106.

_____. **O juiz e o acesso à justiça.** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000.

NAKATANI, Paulo; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Política econômica brasileira de Collor a Lula: 1990-2007. In: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jensen (Org.). **O Brasil sob a nova ordem:** a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 21-50.

NERI, Marcelo. **A nova classe média:** o lado brilhante dos pobres. Rio de Janeiro: CPS: Ed FGV, 2010.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista.** Tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Braliseiro, 1984.

OLIVEIRA, Francisco. Neoliberalismo à brasileira. In: SADER, Emir; GENTIL, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 24-28.

OLIVEIRA, Jaime Antônio de Araújo; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **(Im)previdência social:** 60 anos de história da previdência no Brasil. 2. ed. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva,1985.

PASTORINI, Alejandra. **A categoria "questão social" em debate.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010. (Questões da nossa época; v. 17).

_____; GALIZIA, Silvana. A redefinição do padrão de proteção social brasileiro. **Praia Vermelha**: Estudos de Política e Teoria Social, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, p. 72-103, 1997.

PAULANI, Leda Maria. Seguridade social, regimes previdenciários e padrão de acumulação: uma nota teórica e uma reflexão sobre o Brasil. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LUCIO, Clemente Ganz (Org.). **Previdência social:** como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. Debates contemporâneos, economia social e do trabalho. São Paulo: LTr, 2008. v. 4. p. 21-30.

PELÁEZ, Francisco J. Contreras. **Derechos sociales:** teoria e ideologia. Espanha: Tecnos: Fundación Cultural Enrique Luño Peña, 1994.

PEREIRA, Edgard Antonio. Financiamento da previdência social e contas públicas. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LUCIO, Clemente Ganz (Org.). **Previdência social:** como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. Debates contemporâneos, economia social e do trabalho. São Paulo: LTr, 2008. v. 4. p. 276-283.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P.. Por uma nova concepção de seguridade social. **Ser Social:** Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília, Brasília, DF, n.7, p. 81-96, jul./dez. 2000.

PEREIRA NETTO, Juliana Presotto. **A Previdência Social em reforma:** o desafio da inclusão de um maior número de trabalhadores. São Paulo: Ltr, 2002.

_____. (Org.). **Preparação para Aposentadoria:** você já pensou sobre isso?. São Paulo: LTr, 2009.

_____; SILVA, Júlia Lenzi; CORREIA, Larissa Soldate . Uno casi olvidado componente de los gastos corrientes: el pago de intereses y encargos de la deuda pública como el principal obstáculo para la construcción del sistema de seguridad social en Brasil. In: REYES, Rubén Ibarra et al. (Org.). **Diferentes perspectivas y posibiles soluciones para la crisis en América Latina**. Zacatecas: Ed. Universidade Autónoma de Zacatecas, 2013, v. 1, p. 604-617.

PIOVESAN, Flávia. Proteção internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Direitos fundamentais sociais:** estudos de direito constitucional internacional e comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 233-261.

POCHMANN, Marcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, jun. 2004.

_____. Estrutura social no Brasil: mudanças recentes. **Serviços Social & Sociedade**, São Paulo, n.104, p. 637-649, out./dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282010000400004>. Acesso em: 23 jul. 2013.

_____. Nova política de inclusão socioeconômica. **Revista de Economia Mackenzie** ano 1. n.1. p. 27-36, 2003. Disponível em: <http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rem/article/view/757/442>. Acesso em: 23 jul. 2013.

_____. **Nova classe média?** o trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo, 2012.

_____; CAMPOS, André. Mercado de trabalho e previdência social no Brasil. . In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LUCIO, Clemente Ganz (Org.). **Previdência social:** como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. Debates contemporâneos, economia social e do trabalho. São Paulo: LTr, 2008. v. 4. p. 86-98.

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise. Brasília, DF: IPEA, v. 1, n. 17, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_17/Introducao.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise. Brasília, DF: IPEA, v. 1. n. 19, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_19_completo.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

POR "fim digno", aposentado se mata em praça pública na Grécia. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 5 abr. 2012, Caderno Mundo, p. A12.

PORTANOVA, Rui. **Motivações ideológicas da sentença.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

PRADO, Lídia Reis de Almeida. **O juiz e a emoção:** aspectos da lógica da decisão judicial. 5. ed. Campinas, SP: Millennium, 2010.

PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Jornal Nacional**, Rio de Janeiro, Rede Globo de Televisão, 02 mar. 2012. Programa de TV.

QUASE 3 mil foram resgatados de trabalho escravo em 2012. **Repórter Brasil**. São Paulo, 13 maio 2013. Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/2013/05/quase-3-mil-foram-resgatados-do-trabalho-escravo-em-2012/>. Acesso em: 20 maio 2013.

RANGEL, Leonardo Alves; ANSILIERO, Graziela; STIVATI, Matheus; [et.al.]. A desoneração da folha de pagamento e sua relação com a formalidade no mercado de trabalho. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LUCIO, Clemente Ganz (Org.). **Previdência social:** como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. Debates contemporâneos, economia social e do trabalho. São Paulo: LTr, 2008. v. 4. p. 136-170.

_____; PASINATO, Maria Tereza; SILVEIRA, Fernando Gaiger; [et.al.]. Conquistas, desafios e perspectivas da previdência social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. In POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise. Brasília, DF: IPEA, v. 1, n. 17, 2009. p. 41-94. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_17/Introducao.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____; SANTOS, Maria Paula Gomes dos; FERREIRA, Jhonatan. Previdência: o que nos mostram os dados da Pnad 2008. In: CASTRO, Jorge Abrahão de Castro. VAZ, Fábio Monteiro (Org.). **Situação social brasileira:** monitoramento das condições de vida 1.Brasília, DF: IPEA, 2011. p. 179-189. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_situacaosocial.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

REIS, Elisa P.; CHEIBUB, Zairo B. Pobreza, desigualdade e consolidação democrática. **Dados:** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 36, n.2, p. 233-259, 1993.

REPÓRTER BRASIL. **Brasil livre de trabalho infantil:** contribuições para o debate sobre a eliminação das piores formas do trabalho de crianças e adolescentes. São Paulo: Repórter Brasil – Organização de Comunicação e Projetos Sociais, 2013. Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/documentos/BRASILLIVREDETRABALHOINFANTIL_WEB.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2013.

RIBEIRO, Paulo de Tarso. Direito e mudança social. In: FARIA, José Eduardo. (Org.). **A Crise do direito numa sociedade em mudança.** Brasília, DF: Ed. UnB, 1988. p. 81-89.

ROCHA, Daniel Machado da. **O direito fundamental à Previdência Social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

_____. A resolução de casos difíceis em matéria previdenciária. **Revista de Direito Previdenciário**, Florianópolis, v. 07, p. 13-54, 2012.

ROMBO da Previdência dispara e chega a 5 bilhões em março. **Revista Veja**. São Paulo, 02 mai. 2013, Economia. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/rombo-da-previdencia-dispara-e-chega-a-5-bilhoes-em-marco>. Acesso em: 20 maio 2013.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social:** repensando o Estado Providência. Tradução de Sérgio Bath. Brasília. DF: Instituto Teotônio Vilela, 1998. cap. 1-3. p. 31-89.

RUIVO, Fernando. Aparelho judicial, Estado e legitimação. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direito e justiça:** a função social do Judiciário. 3. ed. São Paulo: Ática, 1997. (Série Fundamentos, n. 48). p. 66-94.

RUSSOMANO, Mozart Victor. **Curso de previdência social.** Rio de Janeiro: Forense, 1983.

SADER, Emir; GENTIL, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado Democrático. Rio de janeiro: Paz e Terra, 1995.

SALVADOR, Evilásio. Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil. **Observatório da Cidadania**, Rio de Janeiro, n. 11, 2007. Disponível em: <http://www.socialwatch.org/node/9346>. Acesso em 18 set. 2012.

_____. **Fundo Público no Brasil: financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007).** 2008. 395f. Tese Doutorado (Doutorado em política social). Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília. Brasília, DF, 2008a. 395 f. Disponível em: <http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/3893/1/2008_EvilasioSilvaSalvador.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2012

_____. Questão tributária e Seguridade Social. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LUCIO, Clemente Ganz (Org.). **Previdência social:** como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. Debates contemporâneos, economia social e do trabalho. São Paulo: LTr, 2008b. v. 4. p. 387-402.

SÁNCHEZ RUBIO, David. **Filosofía, derecho y liberación en América Latina.** Bilbao: Desclée de Brouwer, 1999.

_____. **Fazendo e desfazendo direitos humanos.** Tradução de Clovis Gorczevski. Santa Cruz do Sul: EDUNISC. 2010.

_____. **Encantos y desencantos de los derechos humanos:** de emancipaciones, liberaciones y dominaciones. Barcelona: Icaria Antrazyt, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direito e justiça:** a função social do Judiciário. 3. ed. São Paulo: Ática, 1997. (Série Fundamentos, n. 48). p. 39-65.

_____. **Para um novo senso comum:** a ciência, o direito e a política na transição paradigmática: a crítica da razão indolente**:** contra o desperdício da experiência. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005. v.1.

_____.; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João; FERREIRA, Pedro Lopes. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 30, p. 29-62, fev. 1996.

SANTOS, Warderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça:** a política social na ordem brasileira. Rio de janeiro: Campus, 1979.

SARLET, Ingo Wolgang. A problemática dos fundamentais sociais como limites materiais ao poder de reforma da Constituição. In: _____ (Org.). **Direitos fundamentais sociais:** estudos de direito constitucional internacional e comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 333-394.

SAVARIS, José Antônio. Algumas reflexões sobre a prova material previdenciária. In: IBDP (Coord.). **Direito previdenciário em debate.** Curitiba: Juruá, 2007. p. 53-79.

_____. O judiciário e política de retração sistemática da previdência social no Brasil. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LUCIO, Clemente Ganz (Org.). **Previdência social:** como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. Debates contemporâneos, economia social e do trabalho. São Paulo: LTr, 2008. v. 4. p. 44-70.

_____. Método e Ideologia na aplicação do direito previdenciário. In: VAZ, Paulo Afonso Brum; SAVARIS, José Antônio (Org.). **Direito da previdência e assistência social:** elementos para uma compreensão interdisciplinar. Florianópolis: Conceito, 2009. p. 115-148.

_____. **Direito processual previdenciário**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2011a.

_____. **Uma teoria da decisão judicial da previdência social:** contributo para a superação da prática utilitarista. Florianópolis: Conceito, 2011b.

_____. A aplicação judicial do direito da previdência social e a interpretação perversa do princípio constitucional da precedência do custeio: o argumento alakazam. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 10, n. 10, p. 281-313, jul./dez. 2011c.

_____. Coisa julgada previdenciária como concretização do direito constitucional a um processo justo. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**, São Paulo, v. 1, p. 65-86, 2011d.

_____. Princípio da primazia do acertamento judicial da relação jurídica de proteção social. **Revista NEJ – Eletrônica**, Itajaí, v. 17, n. 3, p. 419-437, set/dez 2012a.

_____. Globalização, crise econômica, consequencialismo e a aplicação dos direitos econômicos, sociais e culturais (DESC). In: _____. (Coord.) **Direitos fundamentais da pessoa humana:** um diálogo latino-ameriacano. Curitiba: Alteridade Editora, 2012b. p. 89-125.

SCHULTE, Bernd. Direitos fundamentais, segurança social e proibição de retrocesso. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Direitos fundamentais sociais:** estudos de direito constitucional internacional e comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 301-331.

SENETT, Richard. **A corrosão do caráter:** as consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo. Tradução de Marcos Santarrita. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Curso de processo judicial previdenciário.** São Paulo: Método, 2004.

SILVA, Ademir Alves da. Reforma da previdência social brasileira: entre o direito e o mercado. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n.3, p. 16-32, 2004.

_____. **A gestão da seguridade social brasileira:** entre a política pública e o mercado. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Josué Pereira da. Repensando a relação entre trabalho e cidadania social. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 9, n. 4, p. 6-12, out./dez. 1995.

SILVA, Júlia Lenzi. **O Jus Postulandi nos Juizados Especiais Federais:** a mitigação do princípio da igualdade nas ações previdenciária**.** Trabalho de conclusão de curso (graduação em Direito) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista. Franca, 2010.

_____; PEREIRA NETTO, Juliana Presotto Pereira . O Poder Judiciário enquanto "última ratio" dos vulneráveis: a judicialização das políticas públicas relativas a Previdência Social no Brasil. In: SILVA, Artur Stamford da (Org.). **II Encontro UFAL- UFPE- UFPB:** o judiciário e o discurso dos direitos humanos. Recife: Ed. UFPE, 2012. p. 1160-1178.

SILVA, Ovídio A. Baptista. **Processo e ideologia:** o paradigma racionalista. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SINGER. André. **Os sentidos do lulismo:** reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. Basta de violência aos direitos sociais!. Doutrina. **Revista Magister de Direito Trabalhista e Previdenciário,** Porto Alegre, n.16, p. 05-13, jan./fev. 2007.

SOUZA, Artur César de. **A parcialidade positiva do juiz.** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

_____. A parcialidade positiva do juiz (justiça parcial) como critério de realização – no processo jurisdicional – das promessas do constitucionalismo social. In: VAZ, Paulo Afonso Brum; SAVARIS, José Antônio (Org.). **Direito da previdência e assistência social:** elementos para uma compreensão interdisciplinar. Florianópolis: Conceito, 2009. p. 329-361.

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá M. M. de. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**, São Paulo, n. 48, p. 187-212, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451999000300011&script=sci_arttext>. Acesso em: 23 jul. 2013.

SOUZA, Jessé (Org.). **A ralé brasileira:** quem é e como vive. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.

_____. (Org.). **Os batalhadores brasileiros:** nova classe média ou nova classe trabalhadora. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2010.

SOUZA, Peterson de. **Direito previdenciário e tutela urgente:** concessão e revogação da tutela antecipada e a irrepetibilidade dos valores recebidos pelos segurados. 2008. 145f. Dissertação (Mestrado em direito) – Faculdade de ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Franca, 2008. Disponível em: <http://www.athena.biblioteca.unesp.br/exlibris/bd/bfr/33004072068P9/2008/souza_p_me_fran.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2012.

SOUZA, Sérgio Alberto de. **Direito, globalização e barbárie:** estudos críticos de temas de direito do trabalho e de direitos humanos sob a ótica de uma leitura não-liberal. São Paulo: LTr, 1998.

SUBIRATS, Juan; ALFAMA, Eva; OBRADOORS, Anna. Cuidadania e inclusion social frente a las inseguridadescontemporáneas. In: LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa; FLEURY, Sonia. **Seguridade social, cidadania e saúde**. Rio de Janeiro: Cebes, 2009. p. 28-46. Disponível em: <http://www.cebes.org.br/media/File/Livro_Seguridade.pdf#page=66> . Acesso em: 18 maio 2012.

TAPIA, Jorge R. B.; HENRIQUE, Wlinês. Crise, reforma e políticas sociais na América Latina. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 9, n. 4, p. 40-45, out./dez. 1995.

TAVARIS, Marcelo Leonardo. O devido processo legal previdenciário e as presunções de prova. In: _____. (Coord.). **Direito processual previdenciário:** temas atuais. Niterói: Impetus, 2009.

TELLES, Vera da Silva. Questão social: afinal, do que se trata?. **São Paulo em Perspectiva,** São Paulo, v.10, n.4, p. 85-95, out./dez. 1996.

_____. A "nova questão social" brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade. **Caderno CRH.** Salvador, n. 30/31, p. 85-110, jan/jun. 1999.

TORRES, Ricardo Lobo. A metamorfose dos direitos sociais em mínimo existencial. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Direitos fundamentais sociais:** estudos de direitos constitucional, internacional e comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 1-46.

TOURINHO NETO, Fernando da Costa; FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. **Juizados especiais federais cíveis e criminais:** comentários à Lei 10.259/2001**.** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.

TRINDADE, José Damião de Lima Trindade. **História social dos direitos humanos.** 3. ed. São Paulo: Petrópolis, 2011.

UGATTI, Uendel Domingues. **Limites e possibilidades de reforma na seguridade social.** São Paulo: LTr, 2009.

VAZ, Flavio Tonelli, MARTINS, Floriano José. Práticas orçamentárias a esvaziar a seguridade social. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LUCIO, Clemente Ganz (Org.). **Previdência social:** como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. Debates contemporâneos, economia social e do trabalho. São Paulo: LTr, 2008. v. 4. p. 372-386.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. Que Reforma? O Sistema de proteção social, entre a previdência e a seguridade. **Ser Social:** Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília, Brasília, DF, v.1, n.1, p. 75-104, jan./jun. 1998.

_____. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil:** estratégias de bem-estar e políticas públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan : UCAM : IUPERJ, 2000.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. Reforma do Estado e política social: notas à margem do tema. In BEHRING, Elaine Rosseti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (Orgs). **Trabalho e seguridade social:** percursos e dilemas. São Paulo: Cortez; Rio de Janiro: FSS / Ed. UFRJ, 2008. p. 141-151.

_____. O culpado é o mordomo? Constrangimentos outros (que não os do modelo econômico) à seguridade social. In: LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa; FLEURY, Sonia. **Seguridade social, cidadania e saúde**. Rio de Janeiro: Cebes, 2009. p. 66-83. Disponível em: <http://www.cebes.org.br/media/File/Livro_Seguridade.pdf#page=66> . Acesso em: 19 jan. 2012.

WACQUANT, Loic J. D. **As prisões da miséria**. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

_____. D. **Punir os pobres:** a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Tradução de Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Revan : Instituto Carioca de Criminologia, 2003.

WARAT, Luís Alberto. O sentido comum teórico dos juristas. In: FARIA, José Eduardo. (Org.). **A Crise do direito numa sociedade em mudança.** Brasília, DF: Ed. UnB, 1988. p. 31-42.