

**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - UNICEUB
INSTITUTO CEUB DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO - ICPD**

MESTRADO EM DIREITO

MARCELA CARVALHO BOCAYUVA

**A precarização da previdência como obstáculo à conquista
dos direitos da seguridade social**

BRASÍLIA

2020

MARCELA CARVALHO BOCAUYUA

**A precarização da previdência como obstáculo à conquista
dos direitos da seguridade social**

Dissertação apresentada à Banca do Programa de Mestrado em Direito do Centro de Ensino Universitário de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

**Professor Orientador: Dr. Marcelo
Dias Varella**

Brasília, 2020.

MARCELA CARVALHO BOCAUYVA

**A precarização da previdência como obstáculo à conquista
dos direitos da seguridade social**

Dissertação apresentada à Banca do Programa de Mestrado em Direito do Centro de Ensino Universitário de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Brasília, 2 de março de 2020.

BANCA EXAMINADORA

Professor Orientador: Dr. Marcelo Dias Varella

Professora: Dra. Monique Fernandes Santos Matos
Membro externo

Professor: Dr. Jefferson Carlos Carús Guedes
Membro Titular

Professor: Dr. Frederico Augusto Barbosa da Silva
Membro Suplente

APOIO

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Custo operacional do Sistema de Judicialização no exercício de 2016.....	126
Tabela 2- Quantitativo de servidores que atuam na questão da judicialização da previdência. Exercício 2016.....	127

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Idade mínima de referência para a América do Sul e o G-20.	47
Figura 2- Encargos sociais.	56
Figura 3- Dendograma da análise do discurso governamental.....	57
Figura 4- Aumento do desemprego	59
Figura 5- Crescimento do mercado informal	86
Figura 6- Atividade mercado informal.....	87
Figura 7-Distribuição dos benefícios em análise por tempo de tramitação com pendência do INSS	105
Figura 8- Tempo médio duração do processo previdenciário	111
Figura 9- Novos processos no ano de 2018.....	112
Figura 10- Tipo de demanda previdenciária.....	112
Figura 11- Demandas que envolvem benefício por espécie.....	113
Figura 12- Evolução anual da judicialização em matéria previdenciária e assistencial	114
Figura 13-Evolução anual da judicialização em matéria previdenciária e assistencial em percentual	114
Figura 14- Benefícios concedidos administrativamente	115
Figura 15- Benefícios concedidos judicialmente.....	115
Figura 16- Distribuição percentual da quantidade de benefícios emitidos pelo INSS, por grupos de espécies	117
Figura 17- Porcentagem de concessões judiciais na espécie.....	117
Figura 18- Total de concessões	118
Figura 19- Porcentagem de reativações judiciais na espécie – 2014 a 2017.....	118
Figura 20- Processos novos previdenciários e assistenciais na Justiça Federal – 2014 a 2018.....	120
Figura 21- Novos processos por ano e por matéria	120
Figura 22- Números benefícios cessados em 2019.....	121
Figura 23- Total de decisões favoráveis.....	123
Figura 24- Decisões Favoráveis por espécie de benefício na 1ª instância da Justiça Federal por assunto (principais espécies) – 2014 a 2017	125
Figura 25- Requerimentos, concessões e indeferimentos	128

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Quantitativo do sexo dos entrevistados.....	99
Gráfico 2- Faixa de idade dos entrevistados	100
Gráfico 3- Quantitativo da renda mensal dos entrevistados.....	100
Gráfico 4- Meios de informação utilizados pelos entrevistados	101
Gráfico 5- Quantitativo dos entrevistados que acreditam que possuem direito a benefícios previdenciários ou sociais do governo.....	102
Gráfico 6- Para os usuários cientes que possuem direito, identificou-se o tipo de benefício pleiteado	102
Gráfico 7- Tempo que o entrevistado tentou receber os benefícios previdenciários/assistencial perante os órgãos públicos.	103
Gráfico 8-De que forma os entrevistados ficaram sabendo sobre os benefícios oferecidos pelo governo.	104
Gráfico 9-Quantitativo de entrevistados que foram informados sobre os possíveis direitos de benefícios assistenciais/previdenciários durante o atendimento em órgãos públicos.	104
Gráfico 10- Funil de demandas previdenciárias e assistenciais no ano de 2016.....	129
Gráfico 11- Funil de demandas previdenciárias e assistenciais no ano de 2017.....	130
Gráfico 12- Funil de demandas previdenciárias e assistenciais no ano de 2018.....	131

LISTA DE SIGLAS

AFP- Administradoras de Fundos de Pensões

PFM- Pension Fund Managing Corporation

ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal

BEPS- Boletim Estatístico da Previdência Social

BPC- Benefício de Prestação Continuada

CAPs - Caixas de Aposentarias e Pensões

CJF- Conselho da Justiça Federal

CNJ- Conselho Nacional de Justiça

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CNSS - Conselho Nacional de Seguridade Social

Confins - Contribuições para o Financiamento da Seguridade Social

CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

CRAS- Centro de Referência de Assistência Social

CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

DBA - Departamento de Benefícios Assistenciais

Dataprev - Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social

DRU - Desvinculação de Receitas da União

EC – Emenda Constitucional

EFPC - Entidade Fechada de Previdência Complementar

FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador

FET - Fundo de Estabilização Fiscal

FIES - Fundo de Incentivo ao Ensino Superior

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social

FNS - Fundo Nacional de Saúde

FNPS - Fórum Nacional sobre Previdência Social

FRGPS - Fundo do Regime Geral de Previdência Social

FS - Fundo Social

Iapas - Instituto de Administração Financeira da Previdência Social

IAPs - Institutos de Aposentadorias e Pensões

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

INPS - Instituto Nacional da Previdência Social

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

Ipea - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

LOA - Lei Orçamentária Anual

LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social

LOPS - Lei Orgânica da Previdência Social

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEI - Programa do Microempreendedor

MNPR - Movimento Nacional de População de Rua

MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social

MPS - Ministério da Previdência Social

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MTE - Ministério do Trabalho e Emprego

NAP - Núcleo de Avaliação de Políticas

NCST - Nova Central Sindical do Brasil

OCDE - Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico

OIT - Organização Internacional do Trabalho

OMC - Organização Mundial do Comércio

PBF - Programa Bolsa Família

PIB - Produto Interno Bruto

PIS - Programa de Integração Social

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PNAS- Política Nacional de Assistência Social

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RPV - Requisição de Pequeno Valor

SAT - Seguro Acidente de Trabalho

SINPAS - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

SIES - Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária

SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social

SPS - Secretaria de Previdência Social

SRFB - Secretaria da Receita Federal do Brasil

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUSEP - Superintendência de Seguros Privados

SUS - Sistema Único de Saúde

RESUMO

Esta dissertação analisa os principais problemas de uma agenda política social, que geram desigualdade já que a falta de organização estrutural e a precarização dos serviços da previdência demonstra ser um dos maiores obstáculos no acesso aos direitos da seguridade social. Destaca a contextualização da seguridade social e o recente descompasso entre o texto constitucional legislado e a realidade prática, que se traduz na dificuldade do cidadão ao acessar benefícios garantidos por lei. Afirma também que os temas da burocracia para garantia de benefício com caráter alimentar, a judicialização da matéria previdenciária e assistencial, e a falta de cobertura assistencial, devem ser enfrentados à luz do desenvolvimento institucional de um sistema previdenciário mais eficiente, com intuito de proteger os direitos fundamentais e promover a redução da desigualdade social. Para confirmar esta premissa, utiliza-se como metodologia a revisão de literatura, pesquisa empírica com aplicação de questionários, entrevistas intensivas semiestruturadas e análise de dados quantitativos e qualitativos. O aprofundamento do tema versa sobre a precarização crescente dos serviços da previdência, a falta de informação adequada ao cidadão vulnerável, a falha de alcance nacional aos cidadãos que necessitam de benefícios previdenciários e assistenciais, bem como o fomento à desburocratização do sistema da previdência social para que se possa atingir as garantias constitucionais perquiridas pelo Constituinte. Tal incentivo pode influenciar o Estado a facilitar a concessão dos direitos sociais já conquistados, seja pelo fomento da informação adequada, pelo fomento da transparência, aperfeiçoamento da gestão pública, ou ainda pela desburocratização.

Palavras chave: Previdência. Redução da desigualdade social. Burocracia. Informação. Direitos sociais.

RESUME

This dissertation analyzes the main problems of a social policy agenda, which still improve social inequality and precarious social security services. That premise demonstrates one of the biggest obstacles in the access to social security rights. Highlight the contextualization of social security and the most recent mismatch between the constitutional text and practical reality, which translates the citizen's difficulty in accessing benefits guaranteed by law. It also affirms that the issues of bureaucracy to guarantee benefits, the judicialization of social security matters and the lack of assistance coverage, must be faced in the light of the institutional development of a more efficient social security system, with the aim of protecting legal and social rights. Promote a reduction of social inequality. To confirm this premise, the methodology was literature review, empirical research with survey, intensive semi-structured interviews applications, and analysis of quantitative and qualitative data. The improvement of the theme deals with the growing precariousness of social security services, lack of adequate information and failure in the national reach of vulnerable citizens who benefit from social security and assistance benefits, as well as promoting the reduction of bureaucracy in the social security system so that they can achieve constitutional guarantees required by the law. This incentive can influence or facilitate the granting of conquered social rights, either by promoting adequate information and transparency, improving public management, or even by reducing bureaucracy.

Keywords: Social security. Reduction of social inequality. Bureaucracy. Information. Social rights.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	6
LISTA DE GRÁFICOS	7
LISTA DE SIGLAS	8
INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO I.....	20
A SEGURIDADE SOCIAL E SUAS CRISES	20
1.1. A construção da ideia de seguridade social	22
1.2. A construção da ideia de seguridade social no Brasil	37
1.3. Crises e reformas da seguridade social no plano internacional.....	43
1.4. Crises e reforma da seguridade social no Brasil	51
a) O argumento orçamentário como justificativa para uma agenda política de reformas sociais.....	54
b) A insuficiência da recente reforma da previdência no Brasil.....	60
CAPÍTULO II	70
O ATUAL DESARRANJO DA SEGURIDADE SOCIAL EM RAZÃO DA MÁ GESTÃO ESTATAL	70
2.1. Excesso de normas legislativas e a falta de efetividade	70
2.2. O desvio da finalidade institucional do Instituto Nacional do Seguro Social... 76	
a) A inadequação da estrutura organizacional do Instituto Nacional do Seguro Social. 76	
b) A necessidade de uma concreta mudança estrutural organizacional no INSS.	79
2.3. O atual cenário de desproteção social do país.	82
a) A necessidade de reconfiguração de incentivos ao trabalhador	83
b) A necessidade de incentivos à constituição de vínculos com a previdência	88
c) O uso de estímulos a tomada de decisões relacionadas à cobertura dos riscos sociais	91
CAPÍTULO III.....	94

A PRECARIZAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL E OS OBSTÁCULOS ÀS CONQUISTAS DOS DIREITOS SOCIAIS	94
3.1. A assimetria de informação	94
3.2. Evidência empírica sobre a precarização dos serviços do INSS: uma análise sobre a falta de informação e burocracia com os usuários no âmbito da previdência social.....	97
a) Apresentação dos resultados e análise das entrevistas	99
b) Conclusões das pesquisas com usuários da previdência	105
3.3. A judicialização como obstáculo para concessão dos benefícios previdenciários e assistenciais.....	108
a) O congestionamento da estrutura judiciária para demandas assistenciais e previdenciárias.....	108
b) Análise quantitativa das demandas previdenciárias e assistenciais.....	111
c) Impacto financeiro da judicialização da matéria assistencial e previdenciária.....	114
d) Impacto na quantidade de processos judiciais.....	119
e) Impacto financeiro na estrutura e despesas dos órgãos envolvidos.....	125
3.4. A burocracia que compensa para o INSS: análise entre os números de concessões administrativas e judiciais.....	127
3.5. Desjudicialização e debate institucional	132
3.6. A falta de informação do cidadão como incentivo à burocracia estatal	134
3.7. A informação e desburocratização para o acesso à previdência social como instrumento de redução de desigualdade e afirmação de cidadania.....	135
CONCLUSÃO.....	140
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	144
ANEXOS	151

INTRODUÇÃO

Diante da ausência de uma estrutura estatal organizada, o cidadão enfrenta inúmeros obstáculos para efetivação dos direitos sociais legalmente previstos. O texto da Constituição de 1988 assegura o direito à assistência, saúde e previdência. Todas as infundáveis discussões sobre o sistema previdenciário não excluem particularidade intrínseca a qualquer sistema jurídico: escolhas e consequências.

A partir da premissa do texto constitucionalmente positivado é possível afirmar que o atual cenário do Brasil é de crise social, pois as conquistas sociais não parecem sair do papel; não passa de um texto meramente simbólico. O que unifica uma nação é a construção de uma base social sólida. No Brasil, há tempos há o embate entre o texto constitucional e a burocracia.

Desta feita, a necessidade jurídico-econômica de um discurso de reforma da previdência e dos próprios direitos sociais devem ser vistos sob a ótica dos usuários, da extensão dos direitos sociais conquistados na ordem social e da redução da desigualdade social.

Há ferramentas que permitem aos juristas realizarem predições, baseadas na análise comparativa entre o texto constitucional *versus* agenda econômica. A partir desse exame é possível identificar se tais mudanças são capazes de garantir o desenvolvimento social do país a longo prazo.

Os debates que envolvem a previdência, em sua maioria, são pautados por questões de impactos econômicos e promoção de justiça social. O objetivo deste trabalho é analisar os aspectos jurídicos da seguridade social, a realidade prática da previdência no Brasil e suas consequências diante dos obstáculos enfrentados pelos cidadãos nas conquistas de seus direitos.

Um dos desafios dessa pesquisa é demonstrar que ainda que se fale em conquistas dos direitos sociais, há obstáculos diários ao exercício de cidadania para que os usuários do sistema da seguridade social, em especial as classes populares, possam participar e conhecer ativamente a transformação política, de forma a buscar a conquista de seus direitos facilmente, desde o primeiro acesso e ainda em várias fases

institucionais, até a aplicação efetiva das regras ligadas à seguridade social, em especial à previdência.

Tendo em conta o afinilamento temático realizado, pode-se dizer que o problema de pesquisa principal deste estudo é: por que os cidadãos encontram obstáculos na concessão dos direitos ligados à seguridade social?

Em resposta, levanta-se a hipótese principal deste trabalho: demonstrar que apesar do legislador optar por uma Constituição e legislações infraconstitucionais com extensos direitos sociais garantidos, o próprio Estado, através de suas instituições, cria obstáculos ao cidadão e impede a promoção dos direitos que envolvem a seguridade social, em especial os direitos assistenciais e previdenciários.

Desse modo, serão demonstrados os problemas que devem ser enfrentados pela agenda política social, bem como o funcionamento das instituições que são responsáveis pela transformação social do país, em especial a previdência social, que pode estabelecer formas de reconciliar o contraste entre o âmbito das relações pessoais e a política mais ampla, voltada para melhorias e promoção da efetiva organização institucional social com conseqüente promoção do desenvolvimento social do país.

Ao longo deste trabalho demonstrar-se-á que os arranjos institucionais anulam parte importante dos direitos previstos pelo legislador. Para tanto, foram explorados argumentos teóricos e empíricos.

No primeiro momento, apresentar-se-á a evolução da seguridade social, além da especificidade da construção social histórica brasileira, a fim de se demonstrar como ocorreu a evolução das agendas políticas sociais até a atual organização da seguridade social, prevista na Constituição de 1988.

De fato, o sistema da seguridade social, em especial o da previdência, é um dos principais focos de tensão da sociedade brasileira. Desse modo, busca-se avaliar a atuação do Estado em relação à previdência e demonstrar que o atual formato estrutural não permite que as demandas previstas na Constituição Federal sejam prontamente atendidas. Independente da avaliação, positiva ou negativa, é importante notar que os direitos sociais já conquistados conduziram a um descompasso entre as promessas do

texto constitucional e a deficiência na prestação nos serviços básicos, tanto na assistência, quanto na saúde e previdência.

No segundo capítulo, as atuais consequências das escolhas do legislador serão analisadas e se demonstrará que a estrutura da previdência passou a comprometer a implementação de um desenvolvimento social.

A partir dessas mudanças, a Constituição Federal passou a viver uma transfiguração a partir do desrespeito dos princípios fundamentais da Organização da Seguridade Social, do Orçamento da Seguridade Social e dos mecanismos que asseguravam o controle social sobre os rumos das políticas de saúde, previdência e assistência social.

Como resultado, o Estado deixou de investir no que é básico para a população: assistência, saúde e previdência. A atual realidade da seguridade social, demonstra que não só houve uma transgressão dos direitos sociais, como principalmente, aumentaram os obstáculos para concessão de um direito, que é considerado básico para sobrevivência da maioria dos cidadãos brasileiros, vez que ainda há 25,3% da população com rendimentos inferiores a R\$ 420 mensais, o que equivale a cerca de 44% do salário mínimo vigente em 2018.¹

Já no terceiro capítulo, passa-se para a análise das causas que impedem o acesso aos direitos que envolvem a seguridade social, em especial a previdência. A partir delas, visa-se salientar a forma de atuação do Estado e como seria a concretização de direitos fundamentais com o desenho institucional da própria Previdência.

No último capítulo, demonstrar-se-á que após diversas mudanças e arranjos institucionais realizados na Previdência Social, a estrutura organizacional permanece burocratizada e rígida, de modo que o próprio Estado constitui óbice à universalização dos direitos sociais. Nesse sentido, o trabalho utiliza como metodologia a revisão de literatura, pesquisa empírica com aplicação de entrevistas intensivas semiestruturadas, além de análise de dados quantitativos e qualitativos para produção de relato aprofundado sobre a realidade prática dos usuários da previdência social.

¹ BRASIL. **Pesquisa Nacional Por Amostra De Domicílios** 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/>>. Acesso em: 01 dez 2019.

Em relação à pesquisa empírica, foram analisadas algumas experiências dos usuários, por meio de questionamentos que serão apresentados a seguir. Para o desenvolvimento desse estudo utilizou-se a análise de base de dados oficiais e a pesquisa quantitativa e qualitativa, com objetivo de entender a razão da burocracia diária e a falta de informação, que podem influenciar o Estado no sentido de manipulação popular.

A pesquisa qualitativa realizada ao longo dos estudos refere-se a uma atitude específica da experiência dos usuários com a Previdência Social. Foram aplicados 100 questionários com usuários da previdência, no intuito de sustentar a necessidade de reorganização do acesso à previdência social, diante das inúmeras dificuldades encontradas pelo cidadão e serviram para amparar a afirmação de que não há incentivo dos atores governamentais para disseminar o conhecimento as garantias e direitos sociais.

Na coleta de dados qualitativos, o significado do resultado pôde demonstrar que há falta de informações sobre a legislação da seguridade social entre a Administração Pública e seu usuário; tal premissa por si só é capaz de produzir novas políticas públicas ou ainda aperfeiçoá-las para o desenvolvimento social no Brasil.

Quanto à natureza, o estudo convergiu para a avaliação de problemas específicos, envolvendo os atores governamentais, desde o gestor responsável pela formulação de propostas legislativas, até o servidor público da agência do INSS e o usuário do sistema de seguridade social, no sentido de que todos possam exercer e usufruir de seus direitos garantidos constitucionalmente. Dessa maneira, o resultado desse estudo servirá como elemento norteador para que formuladores de políticas públicas sociais e assistenciais atuem na resolução de problemas junto aos usuários do sistema.

Com base na pesquisa realizada, independente do cenário de mudança, é imprescindível compreender a concepção de seguro social, porquanto a atuação da Previdência seja gerir riscos; tanto que sua característica é repor, total ou parcialmente, as perdas financeiras do segurado impossibilitado de trabalhar. Nesse contexto, a previdência deve ser vista sob o enfoque do comportamento humano, inclusive diante de tomada de decisão e análise da economia comportamental.

Será apresentado o epílogo, que por sobriedade científica não deve sedimentar, tampouco encerrar o tema, mas deverá reunir as conclusões que podem ser tiradas desta abordagem específica. Ao final, espera-se que a soma das perspectivas permita compreender se o discurso dos atores governamentais, de redução de despesas, redução da desigualdade social e a conseqüente reforma da previdência é suficiente para que os indivíduos que possuem direito à seguridade social possam conquistá-los de maneira eficiente, sem que a burocracia e a falta de gestão causada pelo próprio Estado constituam óbice à autonomia dos cidadãos e ao próprio desenvolvimento social.

CAPÍTULO I

A SEGURIDADE SOCIAL E SUAS CRISES

O conceito de seguridade social importa para a visão do presente e do futuro, até porque se faz necessário observar que alguns elementos históricos incentivaram as escolhas atuais, que por sua vez são moldadas pelo que existiu anteriormente. No que se refere à verdadeira efetivação dos direitos sociais, que começa pelas reformas e vai até a relação institucional entre Estado e o próprio cidadão, é preciso esclarecer o que são, para que servem e como funcionam as instituições jurídicas e assim, compreender os problemas sociais que delas emergem, as tensões que à volta delas são geradas, o peso relativo dos grupos sociais nelas comprometidos e os valores sociais dominantes.

Rara é a norma jurídica que resolve uma questão puramente técnica. Quase todas elas abordam problemas políticos – como se vê nas imensas discussões sobre a reforma da previdência, por exemplo. As consequências são agendas sociais que envolvem decisões meramente políticas. Isso tem que ser tido em conta para avaliar o impacto social, apreciar a efetividade, a aplicabilidade e o alcance de cada regramento.

Dito isso, a evolução da Seguridade Social e sua verdadeira eficiência deve ser atrelada à compreensão da expressão proteção social, que pode ser definida como garantia contra infortúnios advindos de determinadas situações de vulnerabilidade e risco. Tal proteção é expressa por mecanismos, criados pela sociedade no decorrer do tempo para atender à proteção do ser humano em situações como doença, idade avançada, acidente, reclusão, maternidade, entre diversas outras que impeçam o seu próprio sustento.

Consoante ao conceito de proteção social, é possível entendê-lo como conjunto de medidas de caráter social destinadas a atender certas necessidades individuais, mais especificamente as necessidades individuais que, não atendidas, repercutem sobre os demais indivíduos e em última análise sobre a sociedade.²

A seguridade social é abordada de maneira heterogênea por diversos autores, de modo que não há um consenso específico sobre sua primeira origem. Não obstante,

² LEITE, Celso Barroso. **A proteção social no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: LTR, 1978. p 17.

alguns acontecimentos históricos foram imprescindíveis para desenvolver valores de igualdade e solidariedade e a conseqüente ideia de seguridade e previdência.

Quanto às políticas sociais, parte dos maiores movimentos de massa na defesa da proteção social começaram a surgir no final do século XIX, momento pós-segunda guerra mundial. Tal período foi marcado pela solidificação do Estado social *versus* trabalho.

Naquele momento da história, a sociedade sedimentava os valores da liberdade, igualdade e solidariedade. No decorrer dessa transição, firmou-se a concepção do princípio da dignidade da pessoa humana. Consubstanciou-se, portanto valores fundamentais – liberdade e igualdade – e a solidariedade, que ganhou notoriedade no século XX, como fundamento dos direitos metaindividuais e dos direitos sociais; os quais, a partir de então, simbolizaram o começo dos direitos sociais prestacionais e direitos previdenciários.

No Brasil, ao tempo em que ocorreram avanços na legislação social e desenvolvimento do país, houve retrocesso em razão aos direitos adquiridos tendo como base os fundamentos neoliberais. Inevitavelmente, essa descentralização do estado em relação à seguridade social, evidencia a tentativa constante de desmonte da seguridade social, que inclui a previdência e que após inúmeras reformas não consegue firmar-se conforme preconiza a Constituição de 1988.

A previdência social no sentido estrito, consiste no sistema de seguro social complementado por programas assistenciais. De maneira objetiva, pode ser definida como conjunto de medidas destinadas a amparar as classes assalariadas e outros grupos emergenciais decorrentes de determinadas necessidades.³

A proteção social deve ser vista à luz da dignidade da pessoa humana em si, para sua personalidade integral, membro do grupo social, parte do todo que a sociedade constitui. O principal aspecto dessa proteção é entender que o indivíduo necessitado, por si só é insuficiente, e essa insuficiência leva a sociedade e o próprio Estado, a adotar medidas compulsórias, eficazes em lugar de empreendimentos coletivos voluntários, pois é inviável o número de participantes necessários à adequação de distribuição ou pulverização dos riscos, para efetiva cobertura social.

³ LEITE, Celso Barroso. **A proteção social no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: LTR, 1978. p.17.

A amplitude e a complexidade da seguridade social são evidenciadas pela variedade de terminologia a ela aplicáveis, em que, por vezes certas expressões são analisadas no sentido de proteção, previdência, seguridade, promoção, justiça social, e política social.

Para melhor compreensão da evolução da seguridade social até as recentes diretrizes sociais liberais, demonstrar-se-á a realidade entre a breve contextualização da seguridade social em paralelo com os direitos destituídos.

1.1. A construção da ideia de seguridade social

O Estado do bem-estar social começou a ganhar corpo quando o Poder Público assumiu responsabilidades com o indivíduo, em especial aqueles mais pródigos, que necessitam de tutela estatal para efetivação da proteção de seu risco social.

Assim surgiu a ideia contributiva, que existe desde o aparecimento das primeiras organizações de supostas previdências, onde cada um depositava um valor que serviria para que futuramente um determinado membro daquele grupo pudesse ser beneficiado com auxílio, caso acontecesse eventual dano.

A proteção social se preocupa, sobretudo, com problemas individuais de natureza social, assim entendidos aqueles que, não solucionados, têm reflexos diretos sobre os demais indivíduos

Tome-se como exemplo os cortadores de pedras do Baixo Egito, em torno de 1400 antes de Cristo,⁴ que mantinham um fundo em caso de acidente. O mesmo fenômeno ocorreu, de acordo com Torrastes, na Grécia, no seio das *hetairiai* (companhias) cujos membros, os *hetairioi* (companheiros) estavam unidos por fortes laços de família e religiosidade.⁵ Além ainda, do *theôrikon*, fundo público financiado com imposto destinado a assegurar um mínimo de suporte aos pobres, encarregado de suprir as necessidades de uma parte crescente da população e para que pudessem comprar seus lugares nos espetáculos de teatro.

Muito embora o início da proteção social estivesse vinculado aos movimentos revolucionários, antes disso, por volta do ano de 1600, surgiu a Lei dos Pobres - Poor

⁴ CF, J. Peyrelevede. Artigo. **Assurance**. Da Encyclopaedia Universalis, 2000, tomo III, p. 226.

⁵ Conseil d'État da França. **Responsabilidade e Socialização do risco**. Tradução: Marcelo Dias Varella. Brasília, 2006. p.14.

Relief Act – em que ocorreu uma tímida manifestação estatal quanto à proteção social. Era um mecanismo inglês de proteção social às pessoas carentes e necessitadas. Deveras, não era um mecanismo previdenciário, e sim um mecanismo assistencial, onde eram garantidos direitos humanos básicos para as pessoas que não possuíam condições financeiras.⁶

A revolução industrial também teve um papel significativo na evolução da proteção do risco social, vez que trouxe a ideia de indenização de danos advindos de atividades públicas não culposas⁷. Ou seja, o Estado já tinha a ideia de ser o responsável pela cobertura dos riscos sociais.

Até meados do século XIX, a Proteção Social se dava pela caritativa individual, ou seja, era ofertada ao desabastado por sua própria família, sem o auxílio do Estado. Além do auxílio da caritativa individual, era possível notar o mecanismo protetivo de assistência voluntária, quando pessoas estranhas à família auxiliavam os necessitados.

O primeiro tipo de proteção social que se faz referência é o tipo liberal, onde há preeminência da assistência aos pobres enquanto uma preocupação do Estado. À vista disso, o Estado dá assistência e o mercado providencia o restante.⁸

A ideia coletiva de proteção social decorre de vários acontecimentos históricos que serão expostos amiúde. O ponto crucial é considerar que há uma função social do Estado na proteção dos direitos sociais, por natureza considerados fundamentais como mostra Gough.⁹

É inevitável associar o início do Estado social com os movimentos revolucionários que ocorreram na Europa no século XIX, assim aponta Pizón¹⁰, uma vez

⁶ HUMPHREYS, Robert. **Poor Relief and Charity 1869–1945** The London Charity Organization Society, 2001. p. 6.

⁷ Conseil d'État da França. **Responsabilidade e socialização do risco**. Tradução: Marcelo Dias Varella. Brasília, 2006. p.9.

⁸ ANDRADE, Eli Iôla Gurgel. “Estado e Previdência no Brasil”. In: MARQUES, Rosa Maria [et al.]. **A Previdência Social no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 18.

⁹ [...] el Estado del Bienstar engloba una actitud racional que también se opone a la del mercado. Em algún sentido actúa para ‘satisfazer las necesidades’ y extender los derechos y haciendolo así, contradice los simples requerimientos directos del sistema de economia capitalista. [...] esta e, pue, la razón por la que nosotros caracterizamos el Estado del Bienstar como um fenómeno contradictório” GOUGH, Ian. **Capital global, necesidades básicas y políticas sociales**. Tradução: Valéria Durán y Hermán Seiguer. Buenos Aires: Miño y Dávila/ Ciepp, 2003.

¹⁰ PIZÓN, José Martinez. **Políticas de Bienstar. Um Estúdio sobre los Derechos Sociales**. Madrid: Tecnos, 1998, p. 33.: En efecto, hay que señalar las fechas de 1848 y 1871 con los movimientos sociales e revolucionarios que surgieron como unas fechas clave en el origen del Estado social pues las reivindicaciones sociales y políticas que los impulsó apuntan a un modelo estatal bien distinto del estado liberal existente: sufragio universal, educación, mejores condiciones de vida, derecho al trabajo, etc.

que os movimentos sociais reivindicavam educação, melhores condições de trabalho, por melhores condições de vida.

Ainda em meados do Século XIX ocorreu a necessidade de reavaliar a condição humana de trabalho. Desse modo, surgiram os movimentos reivindicatórios, que influenciaram diretamente para o início da reflexão acerca dos problemas sociais, das doenças em razão do trabalho e ainda sobre a pobreza.

Com esse crescimento da proteção dos direitos sociais, a maioria dos países europeus adotou a proteção do risco como política social. A intervenção do Estado se baseou na integração dos trabalhadores ao sistema produtivo e, ao mesmo tempo, na preocupação com os conflitos sociais decorrentes dos efeitos devastadores da massificação do mercado de trabalho sem a contraprestação de uma mínima proteção.

Posteriormente, a seguridade pôde ser observada desde que o Estado desempenhou um papel mais solidário, as organizações passaram a desempenhar um papel político, social e, alternativamente, o Estado usou as organizações para construir um sistema político e facilitar sua aceitação, lançado pelos movimentos trabalhistas e união dos empregadores.

A administração da seguridade social não era uma ideia inteiramente nova, pois os seguros sociais pré-guerra incorporou certas inovações já iniciadas anteriormente. O que era novo era o caráter unificado e obrigatório da previdência social. Isso significava dizer que o Estado teve um papel de destaque. A seguridade poderia ser (e de fato foi) apresentada pelo Estado como progresso para os trabalhadores e poderia ser usada como um instrumento para manter o desenvolvimento da sociedade e melhorar a paz social no período pós-guerra.

Essa mudança foi mais eficaz na medida em que as organizações sociais foram capazes de desempenhar um papel no sistema de seguridade. As organizações agiam como intermediadoras entre Estado, trabalhadores e empregadores. Outra razão para o envolvimento contínuo das organizações sociais era diretamente ligada à própria origem dos seguros sociais, porquanto aquelas organizações não estavam preparadas para desistir do poder político que elas próprias construíram.

O fato de o Estado cooperar estreitamente com essas organizações também era uma questão de evitar conflitos políticos. A seguridade social, portanto, contribuiu para a modernização e democratização do Estado, uma vez que houve a mudança para o

Estado social com a intensa participação das organizações, conseqüentemente era uma forma de democratização e participação.

Para entender as recentes discussões é preciso explicar o que permitiu o aperfeiçoamento para a proteção ao risco e a sua construção histórica, tal estudo trará uma análise mais objetiva das recentes crises.

Alguns autores, como Jean Touchard¹¹, indicam fases evolutivas da proteção social para o trabalhador, as mais importantes delas são: a) experimental; b) de consolidação; c) de expansão; e, finalmente, d) de redefinição, que tem início na década de oitenta e se encontra em curso.¹² Apesar das definições teóricas da evolução da proteção social descritas por inúmeros autores, pretende-se ilustrar, no tópico que segue, o formato geral do resultado da evolução histórica do tema e como se deu sua construção.

A primeira fase da evolução da proteção social é a experimental. A abordagem dessa fase remete à revolução industrial, não obstante, como já mencionado por volta do ano de 1600 já existia a Lei dos Pobres - Poor Relief Act - , que consistia numa breve manifestação estatal quanto à proteção social aos pobres e necessitados.

Nessa, a situação de guerra foi fator preponderante para a organização dos regimes solidários, pois na França, por exemplo, a lei dos dias 3 a 22 de abril de 1790 determinava que o soldado ferido era credor de alguma possível indenização.¹³ No ano de 1762, surge a primeira manifestação de seguro de vida, com a fundação em Londres, “da primeira companhia de seguros de vida dentro de bases científicas”.

Se pode notar alguns dispositivos franceses nessa fase experimental, como a lei de 11 de agosto de 1792¹⁴, que dispunha auxílio assistencial para as vítimas civis de guerra, ou seja, já havia uma previsão, ainda que tímida de uma responsabilidade nacional do Estado.

¹¹ TOUCHARD, Jean. **Historia de las ideas políticas**. Madrid: editorial Tecnos, S.A, 1961.

¹² CRUZ, Paulo Márcio. **Poder, política, ideologia e estado contemporâneo**. Florianópolis: Diploma Legal, 2001. p. 219.

¹³ Conseil d'État da França. **Responsabilidade e socialização do risco**. Tradução: Marcelo Dias Varella. Brasília, 2006. p.19.

¹⁴ BAECQUE. Gérard de; VIGNAUD, Gérard de. **La nouvelle législation sur les dommages de guerre**. JCP 1947, I, 612; Christine Bréchon-Moulènes, Les régimes législatifs de responsabilité publique, LGDJ, 1974.

Em 1835, surgiram os chamados montepios. Eram instituições organizadas de modo que cada membro realizava pagamento de sua cota parte. Com o pagamento dessas cotas, os membros adquiriam o direito, por ocasião de seu falecimento, de deixar pensão pecuniária para uma pessoa de sua escolha (esposa e/ou filhos, geralmente). Este instituto foi o precursor da pensão por morte.

Em 1849, surgiram empresas que se dedicavam à instituição de seguros populares, destinados à classe trabalhadora.¹⁵ A partir dos meados da década de 1880, iniciou-se intensos debates sobre acidentes de trabalho. Nesta mesma época, na França, ocorreram debates e diversas propostas no parlamento para cobertura do risco social e risco profissional.¹⁶

A Lei de Bismark, surgida no ano de 1883, considerada o primeiro grande marco previdenciário, instituiu a proteção dos acidentes do trabalho e benefícios em decorrência de invalidez.

A Constituição do México, de 1917, também pode ser considerada um marco para evolução da proteção social, porquanto positivou a expressão Previdência Social. A referida Constituição foi a primeira relacionar e sistematizar um conjunto de direitos sociais. Isso foi um claro reflexo da evolução do Estado Liberal para o Estado Social (*Welfare State*).

No ano de 1919, destaca-se a Constituição de Weimar, que vigeu na curta república de Weimar da Alemanha (1919-1933). A Alemanha, um dos berços da Previdência Social, portanto, seguiu os passos da Constituição do México e abarcou o tema em seu texto constitucional.

No que concerne à república de Weimar, é inevitável citar o chanceler alemão Bismark, o qual desencadeou uma norma jurídica que demandava um seguro-doença, aposentadoria e proteção a vítimas de acidentes de trabalho em favor dos trabalhadores industriais. Esse seguro era patrocinado pelo próprio trabalhador e por seu empregador, que deveriam contribuir para o Estado.

¹⁵ 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.p. 28.

¹⁶ Conseil d'État da França. **Responsabilidade e socialização do risco**. Tradução: Marcelo Dias Varela. Brasília, 2006. p.26.

A previdência social estava mudando de paradigma, pois a sua prioridade era o pleno emprego, conseqüentemente uma alternativa ao seguro-desemprego. O sistema daquele período deu prioridade à política de emprego e o seguro obrigatório de desemprego para lidar com o problema do próprio desemprego. Parecia uma retórica redundante e todo esse cenário gerou instabilidade social e política na Europa por volta da década de 1930.

Na França e na Bélgica, a comissão Van Rhijn defendeu um sistema integrado de seguros sociais e uma organização mais racional. Entendida como a própria seguridade social, a segurança social, cobriria todos os cidadãos, enquanto os seguros sociais eram patrocinados pelos empregadores e os empregados; estava implícita, tinha um papel mais importante para o estado e era tida como emanção da comunidade nacional.

O trabalho desta comissão foi inspirado no relatório Beveridge.; a publicação do relatório foi o motivo para o governo holandês naquele momento de exílio, instalar a comissão Van Rhijn. Isso implicou um novo sistema de seguridade social.

Em 1935, instituiu-se nos Estados Unidos o *Social Security Act*, um sistema previdenciário nacional, como disposto na lei sancionada pelo presidente dos Estados Unidos à época, Franklin Roosevelt. O movimento foi impulsionado pelo próprio presidente de então, ao instituir a política do *new deal*, com forte intervenção no domínio econômico e injeção de recursos orçamentários.¹⁷

Aqui encerra-se o primeiro marco da proteção social. Sem dúvidas, até a atualidade a segurança social possui traços que relembram essa primeira lei americana, especialmente no que se refere à formulações de políticas públicas, ainda que de forma simbólica.

Ao analisar a possível fase de consolidação e a própria efetivação dos direitos sociais, volta-se o olhar para Europa, pois através daquela experiência é possível investigar o funcionamento das instituições na conquista dos direitos sociais. E, naquele momento, as próprias nações europeias passaram a ter um estado social democrático, um estado de espírito democrático sem ter, em contrapartida, as instituições correspondentes.

¹⁷ CRUZ, Paulo Márcio. **Política, poder, política, ideologia e estado contemporâneo**. Florianópolis: Diploma Legal, 2001. p. 228.

Ora, por falta dessas instituições, tradições políticas ou religiosas serviram de contrapeso à democracia. Eis porque essa história se caracteriza pelo silêncio de povos passivos e desmoralizados, em face a governos fortes e organizados, prelúdio de uma situação comparável ao fim da República romana¹⁸.

A fase de expansão é instaurada a partir do período pós-segunda guerra, com a ideia de crescimento econômico. Em 1942, surge o Plano Beveridge, na Inglaterra, que reformulou por completo o sistema previdenciário britânico. Como se falava à época, os britânicos estariam protegidos do berço ao túmulo. Foi considerada uma evolução do sistema *bismarckiano*, pois universalizou a noção de seguridade social, abrangendo todos os indivíduos com participação compulsória de toda a população e com a noção de que a seguridade social é “o desenvolvimento harmônico dos economicamente débeis”.¹⁹

O plano *beveridge* instituiu a ideia do sistema de repartição, de maneira que a sociedade na ativa contribuía para o pagamento dos benefícios do grupo em inatividade. E, posteriormente, em caso de infortúnio previsto na legislação, as prestações seriam retiradas do fundo.

Segundo Luís Eduardo Afonso e Reynaldo Fernandes, é preciso assinalar que:

(...) um sistema previdenciário cuja característica mais relevante seja a de funcionar como um seguro social pode ser designado como Bismarckiano. Um sistema que enfatize funções redistributivas, objetivando também a redução da pobreza pode ser qualificado por Beveridgeano.²⁰

Para Marshall²¹, os Estados tinham uma posição de aquiescência quanto à atuação em prol dos direitos sociais, agora tido como responsável pelo bem-estar da coletividade e não só do amparo aos indigentes. Na Bélgica e na França no período pós-segunda guerra mundial, um sistema de seguridade social abrangente e obrigatório era uma das inovações trazidas. Era um elemento de um novo começo e parte de uma ampla reforma do regime social e econômico que viria com a libertação. Esse projeto foi apresentado como uma inovação fundamental, uma resposta e uma solução para a lacuna social entre trabalho e negócios e um meio de impedir a luta de classes na libertação.

¹⁸ TOCQUEVILLE, Aléxis. **A democracia na América**. Livro I. Belo Horizonte: Itatiaia, 1977. p. 3.

¹⁹ MORAES, Antônio Carlos Flores de. **Introdução ao Direito do Trabalho**. 6. ed. São Paulo: LTr, 1993. p. 51.

²⁰ AFONSO, Luís Eduardo; FERNANDES, Reynaldo. **Uma estimativa dos aspectos distributivos da previdência social no Brasil**. Rio de Janeiro: Rev. Bras. Econ. vol.59 no.3. p. 23.

²¹ MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

O objetivo implícito ou explícito de um sistema de seguridade social ou, alternativamente, um sistema de pleno emprego como na Holanda, era manter a paz social e evitar distúrbios sociais no final da guerra.

Na Bélgica, o Decreto-Lei de 28 de dezembro de 1944, introduziu um sistema de seguridade para trabalhadores assalariados no setor privado. Na França, o sistema tinha cobertura de doenças, prestações infantis, pensões e acidentes de trabalho, tal implementação foi aprovada em 4 de outubro de 1945.

Inevitavelmente, houve diferenças entre os três países, que podem ser explicadas pelo impacto dos modelos dos seguros sociais e suas relações, pela situação dos sistemas pré-guerra, pelas iniciativas políticas de reforma não alcançadas, pelos debates políticos sobre proteção social e, finalmente, pelos objetivos dos atores da reforma e o equilíbrio político e social do poder na libertação, conforme se vê a seguir.

Em abril de 1944, líderes das organizações e sindicatos de empregadores belgas pré-guerra, juntamente com altos funcionários públicos, chegaram a um acordo: o Pacto Social. Tratava-se de um sistema para trabalhadores assalariados do setor privado. No programa francês *commun de la résistance* - o programa da resistência para o período pós-guerra - a segurança social foi mencionada como um dos blocos de construção para uma nova França após a libertação, mas, ao contrário da Bélgica, não foi desenvolvida em detalhes.

Idealmente, a seguridade deveria incluir todos os cidadãos. Contudo, a seguridade social francesa de 1945 introduziu um sistema obrigatório aos assalariados, com a perspectiva de serem posteriormente estendidos a toda população.

Ao contrário da Bélgica, o desemprego não fazia parte da seguridade: o seguro-desemprego foi integrado em 1959, apenas para sistema francês, embora os acidentes de trabalho, à época conhecidos como acidentes industriais, tenham se tornado um componente da previdência social em 1945, enquanto na Bélgica esse setor permaneceu com o setor privado, financiado pelas seguradoras como havia sido desde 1903.

No entanto, a mudança dos seguros sociais para a seguridade social foi um processo mais gradual, concluído apenas na década de 1950, levando a um sistema que

incluía mais cidadãos do que apenas os trabalhadores assalariados do setor privado na Bélgica e na França.²²

A seguridade social era uma fórmula geral, mas, em contraste com a política social, o pacto incluía todos os cidadãos. Na holandesa *Stichting van de arbeid* (Fundação do Trabalho), líderes dos sindicatos e organizações de empregadores fez um plano para a política social no período imediato do pós-guerra. A geração de emprego foi um dos principais objetivos da política social e econômica durante aqueles anos.

No início do século XX, tanto a Inglaterra como outros países centrais procuraram mudar seus métodos de tratamento da pobreza e impulsionaram medidas de política social em direção ao seguro social.²³

A própria história, desde a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, traz exemplos de responsabilização coletiva de danos. Por exemplo, a solidariedade, que esteve presente no preâmbulo da Constituição Francesa de 1946: “a nação proclama a solidariedade e a igualdade de todos os franceses perante os encargos resultantes de calamidades nacionais”²⁴, justamente pela previsibilidade da socialização do risco e a mensuração de possíveis consequências danosas advindas dele, uma vez que as vítimas não possuíam mecanismos para uma visão previdente e preventiva de possíveis danos.

Por volta dos anos de 1950, as organizações atuavam como subcontratadas do Estado, os benefícios de desemprego eram pagos pelos sindicatos em colaboração com a própria sociedade, de modo que havia uma assistência mútua, que também faziam parte do trabalho organizado. Naquele período, a administração doava seguridade social, recebia contribuições e distribuía em diferentes setores.

Outro marco importante para proteção ao risco partiu da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que no ano de 1952, que considerou a seguridade social um direito humano básico e o definiu da seguinte forma: a seguridade social é a proteção que a sociedade fornece aos indivíduos e famílias para assegurar acesso à saúde e

²² JOOP M., Roebroek; HERTOOGH, Mirjam. **De beschavende invloed des tijds. Twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland.** Den Haag: VUGA, 1998). p. 173-191.

²³ ARAÚJO, Odília Sousa. **A reforma da previdência social brasileira no contexto das reformas do Estado: 1988 a 1998.** Natal: EDUFRRN-Editora da UFRN, 2004.

²⁴ Conseil d'État da França. **Responsabilidade e socialização do risco.** Tradução: Marcelo Dias Varella. Brasília, 2006. p.10.

garantir segurança de renda, particularmente nos casos de idade avançada, desemprego, doença, incapacidade, acidente de trabalho, maternidade e perda do chefe de família.

A Convenção OIT n. 102/1952 dispõe das normas mínimas da seguridade social, dívida em quinze partes, a saber:

- I – disposições gerais;
- II – serviços médicos;
- III – auxílio-doença;
- IV – prestações de desemprego;
- V – aposentadoria por velhice;
- VI – prestações em caso de acidentes de trabalho e de doenças profissionais;
- VII – prestações de família;
- VIII – prestações de maternidade;
- IX – aposentadoria por invalidez;
- X – pensão por morte;
- XI – cálculo dos pagamentos periódicos;
- XII – igualdade de tratamento para os residentes estrangeiros;
- XIII – disposições gerais;
- XIV – disposições diversas;
- XV – disposições finais.²⁵

A Norma Mínima:

(...) se trata de instrumento de ação sobre a ordem social, domínio do dinâmico, do transitivo. Uma vez revelado o grau de proteção pessoal mínimo que cumpre prestar – e que se traduz, hoje em dia, num princípio fundamental da seguridade social: a universalidade do atendimento – este já se incorpora ao patrimônio jurídico das pessoas.²⁶

Contudo, há a tese de alguns autores²⁷ de que a seguridade social nos diversos países europeus não tenha sido uma inovação fundamental, essa ideia foi apresentada por aqueles que criaram a promessa do seguro social.

²⁵ MARTINS, Sergio Pinto. **Convenções da OIT**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 178-207.

²⁶ BALERA, Wagner. **Sistema de seguridade social**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2009. p. 61-62.

²⁷ LUYTEN, Dirk. **France, the Netherlands and Belgium: Social Peace, Organizational Power and the State**. *Seeking Peace in the Wake of War: Europe, 1943-1947*, edited by Stefan-Ludwig Hoffmann et al., Amsterdam: University Press, 2015. p. 247-276. Disponível em: <www.jstor.org/stable/j.ctt18z4gn8.14>. Acesso em 15 de set. 2019.

No entanto, toda a mudança na proteção social, foi o ponto alto do *Welfare State*. Esse plano serviu de base para delinear a seguridade social da forma que conhecemos nos dias de hoje, como algo mais abrangente que previdência social e assistência social.

A situação só começou a ser consolidada quase cem anos depois, pois ainda na França, no mês de julho de 1985, a jurisprudência administrativa do Conselho de Estado, reconhece o direito à indenização a um operário do artesanal de Tarbes, vítima de um acidente de trabalho. O ferimento do operário tinha como origem um estilhaço de metal projetado pelo choque de um martelo-pilão, com nenhum indício de erro cometido pelo operário e nem pelo Estado²⁸.

A solução para o caso foi a aplicação das regras de equidade e humanidade, segundo o julgador do caso, Romieu: “é o serviço público que contrata, que fornece os materiais, que instala as máquinas, que regulamenta as condições de funcionamento da oficina; se produzir um acidente durante o trabalho e se não houver culpa do operário, o serviço público é responsável e deve indenizar a vítima”.²⁹

O caso mencionado constitui uma grande referência para o aperfeiçoamento do mecanismo de proteção do risco, ligado à ideia de responsabilização do Estado pela ocorrência de danos com o trabalhador.

Havia uma série de alterações sobre o tema, uma porque se buscava uma solução para equalizar o valor das indenizações e o encargo financeiro, outra porque o valor das indenizações se tornava imprevisível para os empregadores, haja vista que o encargo financeiro se tornou resultante dos riscos profissionais induzidos por sua atividade.³⁰

Assim, para que se possa entender o sistema de seguridade social é preciso partir do pressuposto mínimo: a ideia de solidariedade. Como se nota, a idealização da proteção ao risco foi evoluindo ao longo da história em diversos países. Desse modo, é preciso compreender o papel do Estado em conjunto com a consagração dos direitos conquistados ao longo do tempo.

Superada a fase de expansão, inicia-se a da redefinição da proteção social, que pode ser caracterizada pelo freio do Estado no desenvolvimento de políticas públicas sociais até

²⁸ Conseil d'État da França. **Responsabilidade e socialização do risco**. Tradução: Marcelo Dias Varela. Brasília, 2006. p.23.

²⁹ LE MESTRE, Renam. **Droit du service public**. Paris: Gualino editeur, 2003.

³⁰ Conseil d'État da França. **Responsabilidade e socialização do risco**. Tradução: Marcelo Dias Varela. Brasília, 2006. p.27.

as recentes crises. Assim, exposta a visão geral do aperfeiçoamento e evolução da proteção ao risco no cenário internacional, é preciso detalhar como ocorreu essa evolução no cenário brasileiro; além disso, expor as atuais mudanças, com o retrocesso dos direitos sociais, que serão explorados a seguir.

Como se pôde constatar, na fase de expansão da proteção dos riscos sociais, houve uma tendência em de alguns países na América e na Europa. Esse avanço não era apenas uma resposta às necessidades sociais, mas também um instrumento de poder sobre determinados grupos.³¹ A política social foi usada para atingir objetivos políticos e resultou em redistribuição do poder entre os atores da política social – diferentes elites concorrentes, partidos políticos, resistência - que queriam reestabelecer poder após a guerra.

Uma das inovações previdência social era seu caráter obrigatório, tornando o Estado um ator central, resultando em uma reformulação da relação entre o Estado e as organizações. O Pacto Social elaborou um plano detalhado para que houvesse a obrigatoriedade abrangente, conhecido como Sistema de Seguridade Social para os trabalhadores assalariados do setor privado, financiado principalmente através de uma contribuição de trabalhadores e empregadores, calculada com base em salários individuais. As porcentagens da contribuição foram estabelecidas para os diferentes setores da seguridade social.

De modo implícito, toda essa mudança envolveu organizações e grupos que estavam lutando pelo controle e por um novo modelo de seguridade. A libertação também trouxe uma nova visão da economia: o liberalismo econômico clássico como obsoleto. O resultado dessa mudança foi uma política mais intervencionista que tinha a intenção de modernizar a economia.

A seguridade social parte do pressuposto de justiça intergeracional. É um direito humano básico³². Não obstante, é definida como a proteção que a sociedade fornece aos indivíduos e famílias para assegurar acesso aos direitos mínimos.

A essência do conceito de sociedade tratada por John Rawls aponta como

³¹ HOOGENBOOM, Marcel. **Standenstrijd en zekerheid. Een geschiedenis van de oude orde en de sociale zorg in Nederland**. Amsterdam: Boom, 2004. p. 32.

³² Organização Internacional do Trabalho. **Convenção Concernente às Normas Mínimas para a Seguridade Social**, 1952.

preceito a maneira como as principais instituições políticas e sociais da sociedade interagem, a partir dessa interação formam um sistema de cooperação social, distribuem direitos e deveres básicos e determinam a divisão das vantagens provenientes da cooperação social no transcurso do tempo.³³

Para discorrer sobre a seguridade social rememora-se a ideia de justiça. John Rawls desenvolve essa análise à luz do princípio de uma justiça mais razoável³⁴, onde, segundo o autor, é preciso refletir sobre quais ideias e princípios tal sociedade pode realizar diante das circunstâncias de justiça com uma cultura democrática.³⁵

O bem-estar global, por sua vez, apresenta um conjunto diferente de problemas. Primeiro, há limitações consideráveis para as capacidades institucionais dos Estados mais pobres, como coleta de impostos e mecanismos redistributivos³⁶. Em segundo lugar, muitos países no mundo industrializado experimentaram austeridade, tais como a perda de emprego estável e outros benefícios sociais.

A concepção de justiça, por óbvio, pode decorrer de várias perspectivas. Decerto, a sociedade pode ser vista como um sistema de cooperação, onde cada cidadão desempenha uma função de concepção de justiça pública e mutuamente colabora com o desenvolvimento de uma sociedade bem-ordenada.

É utopia afirmar que todos os cidadãos possam ter as mesmas condições. Logo, busca-se a ideia de um sistema de seguridade baseado na solidariedade, onde a contribuição não exija uma contraprestação individual e sim coletiva.

Cientistas políticos têm oferecido explicações para justificar determinados interesses de elites políticas, que ganham autoridade sobre o direito da minoria, mas não lhes garante qualquer efetividade. Duas teorias geram debates mais intensos; uma delas, fundada em relevante estudo de Cortes no Leste Asiático, feito por Tom Ginsburgh, é a de que o entrincheiramento de direitos e liberdades fundamentais nas Constituições é feito como uma forma de seguro político³⁷.

³³ RAWLS, John. **Justice as fairness: a restatement**. MA: Harvard University Press, 2001.p. 13.

³⁴ RAWLS, John. **Justice as fairness: a restatement**. MA: Harvard University Press, 2001. p.11.

³⁵ RAWLS, John. **Justice as fairness: a restatement**. MA: Harvard University Press, 2001. p.6

³⁶ WOOD, G.; Gough, I. **A Comparative Welfare Regime Approach to Global Social Policy**. World Development, vol. 34, n. 10, 2006. p. 1696-1712.

³⁷ GINSBURG, Tom. **Judicial review in new democracies: Constitutional courts in Asian cases**. New York: Cambridge University Press, 2003, p. 23.

Esse seguro político poderia ser uma solução para o problema da incerteza política sobre o impacto distributivo futuro de novas instituições e direitos. Além desse objetivo geral, alguns economistas citam exemplos particulares de políticas constitucionais que são desejáveis para facilitar o crescimento e a atividade econômica. Por exemplo, um conjunto seguro de direito de propriedade e um sistema para fazer cumprir contratos pensados com a concepção da nova economia institucional.³⁸

O que se demanda ao sistema de justiça é, em grande parte, aquilo que já está previsto nas políticas públicas, mas não está sendo ofertado. A exata composição, no âmbito nacional, entre o que se demanda conforme as políticas públicas ou o que se exige fora das políticas públicas é questão da maior relevância, mas que ainda carece de estudos mais abrangentes e sistemáticos.

Nesse sentido, Habermas enfatiza que todas as máximas da ação política precisam de publicidade para coincidirem univocamente com o direito:

Num Estado de direito, uma política moral não quer dizer mais que um comportamento correto por obrigação decorrente de leis positivas. A soberania das leis é conseguida através da publicidade, ou seja, através de uma esfera pública cuja capacidade funcional é imposta sobretudo com a base natural do estado de direito.³⁹

As necessidades de desenvolver e aperfeiçoar a proteção social são fenômenos que têm ocorrido em diversos países do mundo. A extensão dessa modernização se materializou de país para país. A questão é: até que ponto a seguridade social deve fazer parte da modernização econômica?

Dito isso, é importante esclarecer que a seguridade social na época da libertação, em comparação aos seguros sociais anteriores, envolvia duas inovações: a previdência social com caráter direto e obrigatório: todos os trabalhadores ou cidadãos, dependendo do tipo de sistema (seguindo Bismarck ou Beveridge), estavam sujeitos à seguridade social. E a segunda inovação era unificação: todos os seguros sociais deveriam ser incorporados em um sistema abrangente e financiados por uma única contribuição de empregadores e trabalhadores, geralmente patrocinados pelo empregador.

³⁸ GINSUBURG, Tom. **The design of constitutions**. New York: Cambridge University Press, 2003, p. 29.

³⁹ HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 140.

A seguridade social, portanto, deveria fornecer uma proteção geral contra um conjunto de riscos sociais, iniciando com a ideia de um salário aos empregados no setor privado. Posteriormente, todos os cidadãos deveriam ser cobertos, o que implica embate com a ideia política da libertação, porquanto a divisão da camada social ser vista principalmente como um problema para a classe trabalhadora.

Como se pode notar, desde os primeiros relatos da construção do sistema de seguridade social, os Estados e as organizações faziam parte, em conjunto, de um processo de reforma, ainda que o Estado tenha uma posição mais intervencionista; mas, quando se passa por qualquer reforma e mudança no sistema de seguridade é preciso orientar-se pela razão de ser da seguridade: proteção. Isso requer a consideração profunda do quadro social do país.

A análise profunda de reformas, desde os relatos históricos, até o desencadeamento de uma crise, deve partir do desenho de políticas integradas de desenvolvimento econômico e social, geração de empregos, direitos trabalhistas, oportunidades para crianças e jovens e estratégias de solidariedade entre gerações e grupos sociais.

A ruptura com o pacto Constitucional muitas vezes leva à caminhos opostos ao que se pretende como Estado e seguridade: desenvolvimento social. Desse modo, quando acontece uma mudança política ou uma agenda liberal de reformas sem a gestão de uma pauta social em conjunto, os direitos sociais deixam de ser a questão central e passam a ser uma questão secundária. Automaticamente, reconfigura-se o papel social sem a análise profunda das verdadeiras necessidades e dos impactos futuros.

O grande ponto de reflexão entre o constitucionalismo atual e a proteção dos direitos sociais é saber se as mudanças provocadas pelos novos pactos constitucionais são capazes de construir uma realidade substancialmente semelhante ao texto que se propõe.

A efetiva justiça social está em risco com a desconstitucionalização da universalização dos direitos sociais. Não parece correto transformar regras tão importantes para o desenvolvimento social à luz de interesses econômicos.

Essa mudança de paradigma implica uma revisão substancial do contrato social, mas é preciso notar persistência dos arranjos previdenciários e assistenciais existentes, o que significa dizer que os esquemas de repartição, bem como agendas de reformas,

podem enfrentar ajustes e reduções, mas não podem esquecer o que foi conquistado, tão pouco deixar de assegurar direitos sociais básicos.

1.2. A construção da ideia de seguridade social no Brasil

A ideia da seguridade social no Brasil, remete ao conceito de proteção como o conjunto das medidas que, permite à sociedade atender a certas necessidades essenciais dos indivíduos que a compõe.⁴⁰ Trata-se de valioso instrumento de justiça social.

O alcance da seguridade social muitas vezes pode passar despercebido, mas logo se torna evidente quando há determinadas situações de gravidade onde se desequilibra o funcionamento da sociedade.

Já a interpretação da Previdência social no Brasil pode ser vista em duas partes: o seguro social e assistência social.⁴¹ A ideia de suas partes como um todo está presente na Lei Orgânica da Previdência social, que dividia as prestações em benefícios e serviços, que definia benefício como prestação pecuniária exigível pelo beneficiário nas condições previstas, que remete a ideia de mutualismo, e serviço como prestação assistencial direcionada ao usuário que se valeria do sistema, de acordo com as possibilidades.

Após essa breve conceituação, é válida a afirmação de que, em vez de bem estar social ou seguridade social, o usual seria visualizar todo esse sistema como previdência social, que no Brasil ampliou o sentido de sua expressão, para significar muito além de aposentadoria e pensão. Isso, contudo, não impediu que a assistência fosse se afastando gradativamente da órbita semântica da previdência social e hoje entendida como seguridade social.

No Brasil, a evolução da seguridade social, em especial a legislação previdenciária e assistencial, aconteceu de forma semelhante à mundial: um processo moroso de transformação de Estado Liberal para Estado Social. E, atualmente, com a aprovação da Emenda Constitucional 103 de 2019, há o retorno para um modelo liberal social.

⁴⁰ LEITE, Celso Barroso. **A proteção social no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: LTR, 1978. p. 21.

⁴¹ LEITE, Celso Barroso. **A proteção social no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: LTR, 1978. p. 18.

No plano Constitucional, o avanço social deu-se em termos genéricos, que ao longo da história exteriorizaram temas relativos à previdência social. A Constituição de 1891, em seu artigo 75, estabeleceu: “A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez a serviço da Nação”, e no artigo 6º de suas Disposições Transitórias, estabeleceu:

Art. 6º Nas primeiras nomeações para a magistratura federal e para a dos Estados serão preferidos os juízes de direito e os desembargadores de maior nota. Os que não forem admitidos na nova organização judiciária, e tiverem mais de 30 anos de exercício, serão aposentados com todos os seus vencimentos. Os que tiverem menos de 30 anos de exercício continuarão a perceber seus ordenados, até que sejam aproveitados ou aposentados com ordenados correspondentes ao tempo de exercício. As despesas com os magistrados aposentados ou postos em disponibilidade serão pagas pelo governo federal

Em 1919, o Decreto Legislativo nº 3.724 criou o Seguro de Acidente do Trabalho (SAT), mas esse benefício era privado, pago pelo empregador ao trabalhador acidentado, sem participação do Estado. E antes disso, em 1824, a Constituição vigente já tinha criado as Casas de Socorro Público.

Até 1923, somente os servidores públicos tinham a proteção social e não existia uma proteção extensiva aos trabalhadores da iniciativa privada. A evolução da proteção do risco social no Brasil é marcada por um longo histórico das lutas dos trabalhadores. As políticas sociais, nas quais se incluem o tripé da Seguridade (saúde, previdência e assistência social), estão condicionadas aos princípios e valores socializados e conquistados pelos trabalhadores.

No ano de 1923, surgiu o marco mais importante para a previdência social no Brasil: a publicação do Decreto Legislativo n. 4.682, de 24.1.1923, mais conhecido como Lei Eloy Chaves, que criou as Caixas de Aposentadoria e Pensões nas empresas de estradas de ferro existentes, mediante contribuições dos trabalhadores das empresas do ramo e do Estado, assegurando aposentadoria aos trabalhadores e pensão a seus dependentes em caso de morte do segurado, além de assistência médica e diminuição do custo de medicamentos.

A Lei Eloy Chaves criou, de fato, benefícios aos trabalhadores vinculados às empresas privadas, instituições que se aproximam das hoje conhecidas entidades fechadas de previdência complementar, ou fundos de pensão, já que se constituíam por empresas.

É relevante mencionar que desde o final do século XIX, o Brasil, fundamentado na ideia de previdência, acolheu com proposta da Lei Eloy Chaves os dois princípios universais dos sistemas previdenciários: o caráter contributivo e o limite de idade, embora vinculada a tempo de serviço.

A proteção social sempre teve como função estruturar o Estado social. O modelo contemplado na Lei Eloy Chaves assemelha-se ao modelo alemão, em que se identificam três características fundamentais: (a) a obrigatoriedade de participação dos trabalhadores no sistema, sem a qual não seria atingido o fim para o qual foi criado, pois mantida a facultatividade, seria mera alternativa ao seguro privado; (b) a contribuição para o sistema, devida pelo trabalhador, bem como pelo empregador, ficando o Estado como responsável pela regulamentação e supervisão do sistema; e (c) por fim, um rol de prestações definidas em lei, tendentes a proteger o trabalhador em situações de incapacidade temporária ou em caso de morte assegurando-lhe a subsistência.

Diante de todos os acontecimentos, naquele período alvoroçado, o deputado federal por São Paulo, Eloy Marcondes de Miranda Chaves, a pedidos dos trabalhadores ferroviários estaduais, redigiu o Decreto Legislativo n.º 4.682, que instituiu um grande marco para os trabalhadores, a Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP).

Esse ato normativo foi inspirado em um projeto de lei argentino, dispunha sobre a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensão com as devidas adaptações à realidade nacional da época. A CAP foi introduzida no Brasil pela Lei Eloy Chaves, a qual determinou que toda empresa de estrada de ferro no Brasil deveria criar e custear parcialmente a sua Caixa de Aposentadoria e Pensão em favor de seus funcionários.⁴²

Além disso, deveria prever quais benefícios seriam concedidos e a natureza das contribuições da empresa e dos trabalhadores para a respectiva CAP. Nota-se, portanto,

⁴² SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Previdência Social um direito conquistado**. 2ª ed. Brasília: Edição do autor, 1997. p. 34.

que a ideia de previdência nasceu no Brasil sem a participação do Estado, pois as caixas de aposentadorias e pensões eram patrocinadas pelas empresas e pelos empregados.

Após a publicação da Lei Eloy Chaves, inúmeras categorias profissionais iniciaram movimentos individuais para terem direito a uma caixa de aposentadoria e pensão em suas empresas.

Nos anos seguintes, a Lei Eloy Chaves foi expandida para outras categorias, sendo as primeiras: portuários, trabalhadores dos serviços telegráficos e do rádio. O Brasil chegou a ter 200 CAPs em funcionamento, o que gerou motivação para uma reforma previdenciária, por basicamente dois motivos. Um, porque a caixa de aposentadoria e pensão de pequeno porte é inviável, vez que se há um grupo pequeno e na eventualidade de algum sinistro os contribuintes não conseguiriam manter o fundo. Outro, porque se eventualmente o trabalhador decidisse mudar de emprego poderia perder a manutenção de sua CAP.

Já na Era Vargas, de 1930 em diante, em decorrência dos motivos supracitados, o governo unificou as CAPs em Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), que não seriam organizadas por empresas. Naquele período havia forte vinculação da população ao sistema previdenciário em razão da vinculação pela categoria profissional.

A filiação pela categoria profissional acarretou algumas dificuldades, sobretudo no tocante à precisa delimitação entre as diversas atividades, para segura determinação da instituição a que teriam de filiar-se os empregados das empresas de certos ramos e daqueles que exerciam mais de uma atividade.

Os IAPs tinham natureza de autarquia e eram subordinados ao recém-criado Ministério do Trabalho – 1930-. Essa unificação foi lenta e durou quase três décadas, sendo o IAP dos Marítimos o primeiro a ser criado, em 1933, e o IAP dos Ferroviários foi o último.

O IAP tinha a sua própria lei, com regras diferenciadas. Após quase 30 anos desde a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões que ocorreu no ano de 1933, o modelo se tornou referência no Brasil, e contou com inúmeros Institutos de

Aposentadoria e Pensões, tais como: marítimos, comerciários, bancários, industriários e ferroviários.

Ainda naquele período, a Constituição de 1934 pela primeira vez trouxe a ideia de que o custeio da previdência ocorreria de forma tríplice, com contribuição dos empregadores, dos trabalhadores e do Estado. Apesar da participação do Estado no custeio, essa constituição adotou o termo previdência sem o adjetivo social.

No plano constitucional, a Constituição de 1937 não trouxe nenhuma novidade, mas adota o termo seguro social como sinônimo de previdência social. Em 1939, foi reorganizado o Conselho Nacional do Trabalho, criando-se, entre outros órgãos (como a justiça do trabalho), a Câmara e o departamento de previdência social, que mais tarde se transformaria no Conselho Superior da Previdência Social, hoje Conselho de Recursos Da Previdência Social.

Por outro lado, a Constituição de 1946 foi a primeira a adotar o termo previdência social de forma expressa, em substituição à expressão seguridade social.

Entre a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social no ano de 1940 e a Lei orgânica da previdência social (1960), a evolução da seguridade social brasileira se assinalou sobretudo por iniciativas que, embora tenha frutificado apenas em parte, vieram a confirmar e reforçar a tendência de uniformização do sistema previdenciário

Em 1960, a Lei n.º 3.807 unificou toda a legislação securitária (os Institutos de Aposentadoria e Pensão existentes) e ficou conhecida como Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). Os IAPs continuaram existindo, mas a legislação foi unificada, o que foi um grande avanço para os trabalhadores, além da simplificação no entendimento da legislação.

Em 1965, foi incluído um dispositivo na Constituição Federal de 1946, no qual se proibia a prestação de benefício sem a correspondente fonte de custeio. O legislador deu um passo a mais na evolução do sistema previdenciário pátrio.

Em 1966, foi publicado o Decreto-Lei n.º 72, que unificava os Institutos de Aposentadoria e Pensão, criando o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), órgão público de natureza autárquica.

Um ano depois, em 1967, com o advento da Lei n.º 5.316, o governo integrou o Seguro de Acidente do Trabalho (SAT) à previdência social e, finalmente, esse benefício deixou de ser uma prestação privada para tornar-se público. A partir de 1967, tanto os benefícios comuns quanto os acidentários ficaram abarcados pelo INPS, que passou a ser o órgão responsável pela concessão deles.

Dez anos depois, em 1977, com o advento da Lei n.º 6.439, o governo criou o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), surgindo com ele duas novas autarquias: INAMPS e IAPAS.

Essa exclusividade de assistência à saúde aos segurados e dependentes permaneceu até a segunda metade dos anos 1980, quando então sobreveio a Constituição de 1988 que no seu Artigo 194, traz a atual definição de seguridade social: *“A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”*.

Logo após a publicação da Constituição de 1988, o INAMPS foi desfeito no ano de 1993 e sua estrutura foi incorporada ao Sistema Único de Saúde – SUS, em razão da lei 8.689, de 27 de Julho de 1993⁴³.

Houve, portanto, a reunião dessas duas novas entidades às outras cinco já existentes. Assim, o SINPAS, passou a integrar sete entidades no total, quais sejam: Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, Fundação Legião Brasileira de Assistência, Fundação Nacional do Bem-estar do Menor, Dataprev, Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social e a Central de Medicamentos.

Apesar de sua expansão e um nítido progresso constitucional, a seguridade social, viga mestra da proteção social constitui núcleo essencial do desenvolvimento nacional, porém ainda é insuficiente à proteção individual mínima das necessidades do ser humano vulnerável.

⁴³ SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Previdência Social um direito conquistado**. 2ª ed. Brasília: Edição do autor, 1997. p. 34.

No bojo dessas contextualizações, buscaremos ao longo deste trabalho realizar o mapeamento de alguns mecanismos de funcionamento dessas instituições, que muitas vezes conduzem suas dinâmicas de modo a criar obstáculos ao cidadão, a quem deve garantir os direitos positivados no texto da Constituição. O produto dessa dialética servirá, a cada nova abordagem, como um elemento de ampliação de percepção e de capacidade analítica da importância da evolução e proteção dos direitos sociais.

1.3. Crises e reformas da seguridade social no plano internacional

A necessidade de reformas na área da previdência é algo discutido em inúmeros países, tome-se os atuais exemplos da França e do Chile. Todavia, é predominante que a população hipossuficiente e idosa sofre limites para o acesso ao direito de aposentar-se.

A preocupação do Estado com a escassez de recursos é válida, mas muito inflexível para guiar qualquer pretensão transformadora da realidade injusta do sistema previdenciário, em especial para aqueles que não possuem condições mínimas de saúde e sobrevivência, como o caso brasileiro.

Para garantir acesso mais equânime aos serviços da seguridade social, é necessário que o Estado possa prover necessidades básicas para a população de extrema pobreza e idosa, tais como: saúde, educação, moradia e transformar o sistema da seguridade social em instrumento de inclusão em grande escala, o que não acontece em realidade na maioria dos países que não possuem desenvolvimento social, pois há elementos que supostamente reforçam privilégios e exclusões.

Na Alemanha, em 2007, ocorreu a mudança da idade mínima de 65 para 67 anos até o ano de 2029, para a aposentadoria. Na França, quando no ano de 2013, implementaram idade mínima de 60 para 62 anos. Essas mudanças nas regras do sistema previdenciário são consideradas como a fase de redefinição.

Quando se fala em fases de redefinições e reformas no sistema de previdência é imprescindível citar o caso da América Latina, em especial, o caso Chileno como exemplo de redefinição previdenciária. O sistema de seguridade social do Chile sofreu privatização no ano de 1981. A privatização do sistema deve ser analisada no contexto de uma série de outras mudanças, que foram projetadas para transformar a estrutura inteira da economia, o papel do Estado e as relações entre esse e os atores econômicos ao longo de várias dimensões, incluindo educação, saúde, políticas de habitação, segurança social e bem-estar.

O propósito da reforma chilena era melhorar o papel do mercado como regulador das relações socioeconômicas e reduzir o papel do Estado nas áreas de política social. Conseqüentemente, essa nova política atomizou e dividiu a sociedade chilena.⁴⁴

Do ponto de vista financeiro, a reforma chilena envolveu a extinção da contribuição do empregador para o fundo de pensão público e a transformação do fundo de previdência comum para contas individuais privadas. O propósito da eliminação do imposto sobre a folha de pagamento, que foi realizado em 1988, foi reduzir o custo do trabalho e gerar emprego.

A mudança para o novo sistema foi voluntária, no caso dos trabalhadores que já estavam empregados, e obrigatória, no caso dos trabalhadores que ingressam no mercado de trabalho após março de 1981. Após a aprovação da reforma chilena houve incentivos ao emprego e estimou-se uma geração de 100.000 a 200.000 empregos em médio e longo prazo.⁴⁵

A eliminação do sistema de previdência comum, ou seja, pública, e a sua substituição por um fundo de capitalização individual, ou conta individual, foi explicado tanto em termos ideológicos como econômicos. Contudo, autores como Bozurky⁴⁶, defende que a privatização da previdência chilena foi um subproduto da adoção da ideologia do mercado e da influência em conjunto com as ideias de economistas.

O desenvolvimento chileno foi, conseqüentemente, deixado nas mãos do setor privado, e o envolvimento do Estado na economia foi percebido como um ataque às liberdades econômicas. Após anos de reforma no sistema previdenciário Chileno notaram-se alguns problemas como a falta de cobertura efetiva para cerca de 40-50% da população e o aumento do déficit fiscal produzido pela reforma⁴⁷.

O tema preeminente de reforma da previdência ou ainda mudança do sistema de seguridade, tanto no cenário brasileiro como no cenário internacional, parte de uma conjectura de que o Estado deve desempenhar um papel subsidiário no bem-estar social e, conseqüentemente, que os custos estatais podem ser reduzidos.

⁴⁴ BORZUTZKY, Silvia. **Chile: has social security privatisation fostered economic development?** Int J Soc Welfare 2001: 10: 294–299 ß Blackwell, 2001.

⁴⁵ COSTABAL, M. **Efectos económicos de la reforma previsional.** Chile: gestion Vi. 1981. Título original: **Economic effects of the social security reform.**

⁴⁶ BORZUTZKY, S. **Politics, social policies and inequalities in 20th century.** Chile: Book ms: 2001.

⁴⁷ Que Pasa, Agosto 28, 1999: 62. **Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP).** Boletín estadístico mensual, Noviembre 1987; Diciembre 1998.

No entanto, a experiência chilena pôde demonstrar que o discurso do impacto financeiro do processo de privatização durante o período de transição é sempre uma incógnita⁴⁸. Isso porque, na verdade, o sistema previdenciário chileno passou por uma série de implicações econômicas.

A privatização da seguridade social Chilena causou ao Estado uma responsabilidade pelo déficit econômico em razão da política de transição, porquanto ficou responsável pelo pagamento dos benefícios de quem decidiu ficar no sistema antigo. Ressalta-se que a adesão do novo sistema era obrigatória apenas para trabalhadores após maio de 1981.

O processo de privatização gerou um déficit que cresceu de 3,8 do PIB em 1981 para 6,1% do PIB em 2000. Após 2001, o déficit começa a decrescer. Em 2040, o déficit é estimado em 3,3%. O déficit chileno é financiado a partir de recursos orçamentários e os gestores políticos escolheram aumentar a dívida pública, que segundo algumas estimativas é igual a cerca de 67% do PIB.⁴⁹

Conseqüentemente, as alegações de que a privatização da seguridade social promoveria a redução de déficit, a redução dos custos de maneira macroeconômica por meio da redução do Estado no sistema não foi efetivada. Em resumo, o déficit fiscal chileno criado pela transição da previdência pública para privada, certamente teve um efeito negativo sobre orçamento: aumentou o custo fiscal do sistema e não contribuiu para aumentar a taxa de redução dos custos sociais no país. Assim, muito embora a quantidade de dinheiro reunido pelas AFPs é certamente um número expressivo, totalizam cerca de 50% do PIB, os efeitos globais sobre a privatização não são.

Como mencionado anteriormente, apesar da privatização da previdência chilena ter gerado efeitos positivos como acumulação de dinheiro no mercado privado, ainda assim, não há investimento desses fundos privados em projetos educacionais, de saúde e outros projetos sociais, que poderiam devolver uma parte do capital acumulado por interesses privados para o resto da sociedade, uma vez que com o expressivo valor acumulado pelos trabalhadores através do capital privado, poderia se criar incentivos e promover o crescimento e o desenvolvimento para fins sociais.

⁴⁸ BORZUTZKY, S. **Chilean politics and social security policies**. Unpublished PhD Dissertation. 1983.

⁴⁹ MESA-LAGO, C. **Reforma de la seguridad social y pensiones en America Latina: Importância y evaluación de las alternativas de privatización**. Santiago: Naciones Unidas, Eclac. 1994. (Série de Reformas Política Pública 28). p.22-23.

Portanto, nessa fase de reformas vividas por vários países, assim como ocorreu no Chile, é preciso ponderar um conjunto de considerações sociais, pois o sistema privado serve bem àquelas pessoas com alta renda e emprego estável, mas não se sabe até que ponto serve bem aos que possuem baixa renda.

Nos Estados Unidos, a idade mínima para se aposentar, até 2014, era de 66 anos. Gradativamente, até 2022, essa idade passará para 67 anos.⁵⁰ Já na França, atualmente, a idade para mínima para obter a aposentadoria é de 65 anos, dependendo do ano de nascimento do beneficiário, ainda assim, para esses casos o valor do benefício é parcial.⁵¹

Na Alemanha, a idade de aposentadoria é de 65 anos e dois meses, com um mínimo de cinco anos de contribuição⁵². Até 2022, a idade mínima será de 67 anos. Na Dinamarca, a idade mínima de aposentaria é de 65 anos e será elevada para 67 anos entre 2024 e 2027 ao ritmo de seis meses por ano.⁵³ Na Itália, a idade mínima de aposentadoria é de 66 anos, todavia, até 2019 essa idade será de 67 anos. Todavia, para obter o benefício é preciso ter ao menos 20 anos de contribuição. Assim funciona na maioria dos países:

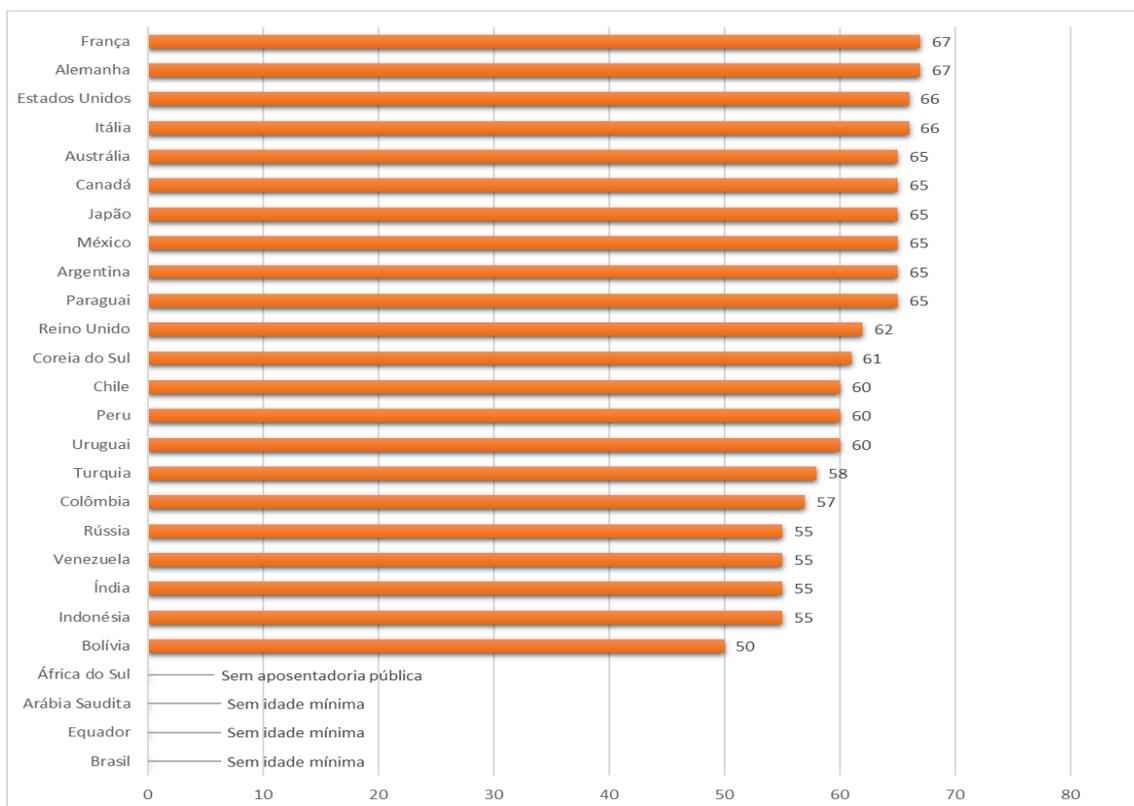
⁵⁰ SOCIAL SECURITY PROGRAMS throughout the world. Disponível em: <<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/>> Acesso em: 24 jul. 2017.

⁵¹ SOCIAL SECURITY PROGRAMS throughout the world. Disponível em: <<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/>> Acesso em: 24 de julho de 2017.

⁵² SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD. Disponível em: <<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/>> Acesso em: 24 jul. 2017.

⁵³ SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD. Disponível em: <<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/>> Acesso em: 24 jul. 2017.

Figura 1- Idade mínima de referência para a América do Sul e o G-20.



Fonte: Tafner e Nery (2019)

Portanto, como proposto por Jean Touchard, a fase de redefinição merece especial atenção, principalmente em relação às reformas sociais. Desse modo, é imprescindível fazer referência a essas passagens históricas para compreender o retrocesso dos direitos sociais em prol de argumentos econômicos, o que não deixa de ferir a proposta da universalização da proteção social.

Como se nota, as reformas da previdência ao redor do mundo decorreram fundamentalmente de normas e valores abstratos. É preciso que se tenha primeiramente um conjunto de instituições, caracterizadas por uma organização e por uma implantação social concreta, dedicadas a formular e a tornar efetivos os comandos jurídicos.

A redução da capacidade de absorção do mercado de trabalho teve como resultado a exclusão social crescente; aliado a isso, os sistemas de proteção social mostraram-se frágeis para atender às demandas por benefícios, porque a base financeira de sua sustentação, apoiada no trabalho assalariado, perdia força.

Os problemas com o *welfare state*, portanto, estão muito além do diagnóstico cataclísmico dos efeitos do envelhecimento da população e da redução da base de contribuintes. Estão muito além, também, da perda de incentivo para o trabalho em função de benefícios sociais generosos ou mesmo das distorções provenientes do baixo nível de poupança.

É latente que em uma análise histórica, os problemas de déficit do *welfare state* não vão se resolver com as recentes reformas empreendidas que buscaram ajustar o valor das contribuições aos benefícios, igualmente não irão aumentar a eficiência do sistema e, menos ainda, remover as iniquidades dos regulamentos de benefícios, porque apenas isso não é suficiente.

Há determinantes externos aos sistemas de seguridade social, que independem de seu funcionamento e que provocam resultados adversos na sua capacidade de financiamento e de promoção do equilíbrio social a que foram destinados.

Se os *welfare states* europeus não foram desestruturados nos países periféricos, entretanto, os sinais de mudança do sistema são mais evidentes com ativa privatização e abandono de políticas de proteção social na Europa oriental e em grande número de países da América Latina.

Mesa-Lago⁵⁴ identifica três modelos gerais de reformas estruturais existentes na América Latina: o substitutivo, que fecha o sistema público, substituindo-o por um sistema privado – adotado pelo Chile, Bolívia, México, El Salvador, Nicarágua e República Dominicana; o paralelo, no qual o sistema público não é fechado, mas reformado, totalmente ou parcialmente, e cria-se um novo sistema privado e os dois competem entre si – adotado pelo Peru e Colômbia; e, misto, em que se integra um sistema público, que não é fechado e concede um benefício básico, com um sistema privado, que oferece um benefício complementar – adotado pela Argentina, Uruguai e Costa Rica.

⁵⁴ MESA-LAGO, Carmelo. **As reformas da previdência na América Latina e os seus impactos nos princípios de seguridade social.** Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2007.

Segundo Mesa-Lago e Müller⁵⁵, as reformas previdenciárias estruturais que ocorreram na América Latina nas duas últimas décadas do século passado e neste início de século implicaram abandono fundamental da lógica prévia da seguridade em pelo menos quatro pontos: de provisão coletiva para provisão individual para a aposentadoria; de um sistema de repartição para um sistema inteiramente capitalizado; do Estado para o mercado como supridor principal dos benefícios previdenciários; e de solidariedade-equidade para concorrência-eficiência como princípios fundamentais do sistema.

Essa mudança de paradigma implica uma revisão substancial do contrato social, mas cientistas políticos, sociólogos e economistas chamam atenção para a notável persistência dos arranjos previdenciários existentes, o que significa dizer que os esquemas de repartição podem enfrentar ajustes e reduções, mas se mostraram altamente resistentes a reformas muito radicais.

Resumindo as explicações sobre os processos políticos, atores e fatores que levaram à adoção de reformas radicais na América Latina, Mesa-Lago e Müller⁵⁶ dizem:

Entre as forças propulsoras das reformas estavam os economistas neoliberais nos ministérios de Finanças e Economia, as instituições financeiras internacionais (IFIs), os empregadores em geral, os empresários e o setor financeiro. Entre as forças de oposição estavam os partidos políticos de esquerda, a burocracia da seguridade social, sindicatos fortes e associações de pensionistas. A margem de manobra desses atores foi limitada pelos arranjos institucionais existentes, por fatores políticos e pelas condições econômicas. As restrições de ordem legal incluíram as normas constitucionais. Os fatores políticos mais importantes foram o grau de controle do Executivo sobre o Legislativo os vínculos dos sindicatos com o governo e a capacidade de alguns grupos de revogar a lei de reforma através de instrumentos de democracia direta. Entre as condições econômicas que impulsionaram ou obstruíram as reformas notamos o objetivo de incentivar a poupança nacional e o mercado de capitais (de fato, rejeitados pela evidência), a crise fiscal do sistema previdenciário público, os custos fiscais da transição determinados por múltiplas variáveis e o elevado grau de endividamento com as IFIs. A resposta dos formuladores de políticas à pressão externa das IFIs variou de uma posição de alinhamento à dissimulação e à rejeição.

Diante dos argumentos expostos, é curioso verificar que na maioria dos países da América Latina, tanto como no Brasil, o sistema de previdência e seguridade social de

⁵⁵ MESA-LAGO, Carmelo. **As reformas da previdência na América Latina e os seus impactos nos princípios de seguridade social.** Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2007.

⁵⁶ MESA-LAGO, Carmelo. **As reformas da previdência na América Latina e os seus impactos nos princípios de seguridade social.** Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2007. p. 59.

modo geral, tal como dispostos nas Constituições, não são implementados na prática, basta uma simples análise dos indicadores de pobreza, desenvolvimento social e saúde.

Este é o verdadeiro sentido das crises quando se trata de previdência e assistencialismo: Constituições que asseguram supostos direitos sociais *versus* indicadores que descortinam o constitucionalismo. Afinal, será que nos países subdesenvolvidos a opção constitucional não passa de uma utopia?

Especificamente sobre as políticas públicas da América Latina é interessante observar que não apresentam um caráter universal e se desenvolveram de forma setorial e fragmentada, o que difere de outros países em relação às responsabilidades do Estado na garantia dos direitos da população⁵⁷.

Nessa perspectiva, é possível notar que as lutas dos trabalhadores por direitos ainda ficam limitadas às necessidades de grupos ou segmentos e nem sempre se encontram alinhados às reivindicações inerentes aos movimentos de classe.

Desse modo, determinadas políticas públicas ligadas aos direitos sociais geram respostas fragmentadas no atendimento das demandas da classe trabalhadora. Resulta, ainda, na construção de um padrão de proteção social, que se caracteriza pela focalização das demandas sociais e intenção de controle dos movimentos que manifestam suas reivindicações a fim de silenciar essas mobilizações e evitar maiores transtornos das pautas que decorrem das discussões sobre desigualdade e conflitos de classes.

O mesmo vale para o fenômeno do envelhecimento, uma vez que no contexto de países subdesenvolvidos, em especial naqueles em que se evidencia desigualdade da classe trabalhadora, as agendas sociais são setorizadas e em geral, com acesso limitado. Consequentemente, a medida que esse quadro se agrava, estende-se aos idosos.

O que se pretende demonstrar com essas pequenas comparações da evolução dos direitos sociais relacionadas às recentes agendas políticas de reformas é que restringir direitos é sempre um caminho sem volta, é um ciclo que se repete e o que se percebe é que a camada mais prejudicada é sempre a camada mais vulnerável. A história mostra exemplos e ensinamentos que podem ser emprestados como princípio para organização da ordem e respeito ao direito.

⁵⁷ SPOSATI, Aldaíza. **Regulação Social Tardia: características das políticas latino-americanas na passagem entre o segundo e o terceiro milênio.** In: VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública., 2002, Portugal: Lisboa, 2002. p.106.

1.4. Crises e reforma da seguridade social no Brasil

No Brasil, a discussão sobre reformas previdenciárias vem é longínqua. Um marco importante ocorre após a estabilização inflacionária ocorrida com o Plano Real, ou seja, em julho de 1994. A Constituição de 1988 havia introduzido uma série de regras generosas para padrões internacionais, que provocariam um impacto significativo sobre as despesas previdenciárias na década seguinte.

No início da década de 1990, este impacto foi atenuado por meio da subindexação de benefícios num contexto de altas taxas de inflação; mas, a partir do Plano Real não foi mais possível ajustar os desequilíbrios estruturais da Previdência por meio da política de indexação dos benefícios. O equilíbrio passa a requerer reformas, tanto estruturais quanto paramétricas, no desenho do plano previdenciário.

Ao contrário da experiência de outros países latino-americanos, o Brasil optou por manter o regime previdenciário na forma de repartição simples, ou seja, não trocou a forma de financiamento para capitalização. A chamada capitalização consistiria na acumulação de ativos de uma geração, que são posteriormente utilizados no pagamento de suas aposentadorias e pensões, no momento de usufruto do benefício.

Após a Constituição de 1988, o Brasil passou por crises institucionais e políticas que de forma mais ampla atingiram todas as camadas da população. O avanço da presença do Estado, o patrimonialismo das elites e a desigualdade interferiram sistematicamente no avanço do país.

Por outro lado, à época da instituição do poder constituinte originário, a mobilização social se virou para um projeto de democratização que propunha restaurar o estado de direito, com fortes mudanças sociais, tais como: erradicação da pobreza, reforma agrária, mudança na participação política, de modo que a Constituição foi formatada com um viés desenvolvimentista, profundamente social e participativo.

A primeira modificação do sistema de seguridade no Brasil, na vigência da Constituição Federal em 1988, ocorreu com a Emenda Constitucional nº 3, aprovada em 17/03/1993.

Sob o argumento de melhoria na arrecadação, institui-se o caráter contributivo da previdência mediante a obrigatoriedade do efetivo recolhimento da contribuição social, imposta aos agentes públicos ocupantes de cargos vitalícios e efetivos. Isso porque antes da referida emenda, bastava ao servidor comprovar o exercício da atividade por determinado lapso temporal, sem a necessidade de que houvesse efetiva contribuição.

Em seguida, sobreveio a Emenda Constitucional nº 20 de 15/12/1998⁵⁸, sob o mesmo foco da redução do passivo previdenciário, que trouxe consigo basicamente três alterações; a primeira, a substituição do conceito de tempo de serviço pelo de tempo de contribuição; a segunda, a extinção da aposentadoria proporcional e da aposentadoria especial para professores universitários e, por último, a supressão da regra de cálculo do valor dos benefícios do texto constitucional, que basicamente adotava nova perspectiva paramétrica de modo a reduzir o passivo da previdência com os valores dos benefícios.

Pouco tempo depois, sobreveio a Emenda Constitucional nº 41, de 2003, que por sua vez, modificou o sistema do ponto de vista fiscal com objetivo de redução do mesmo déficit previdenciário. Em suma, alterou novamente o cálculo das aposentadorias e pensões dos servidores públicos, instituiu a cobrança de 11% de contribuição dos servidores já aposentados e instituiu teto e subteto salarial nas esferas federais, estaduais e municipais.

Em 2005, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 47, que instaurou alterações no art. 201 da Carta Magna e basicamente tratou da maior parte das regras previdenciárias dos funcionários públicos. Na verdade, àquela época foi conhecida como a PEC Paralela da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

No ano de 2012, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 70 que basicamente alterou a forma de cálculo das aposentadorias por invalidez do servidor público. Desse modo, a alteração ocorreu para aplicação da média das remunerações do servidor e não com base no último provento.

No ano de 2015, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 88, que estabeleceu idade para aposentadoria compulsória de 75 anos, que anteriormente era de 70 anos.

⁵⁸BRASIL. **Emenda Constitucional número 20.** Disponível em: <
<https://legis.senado.leg.br/norma/540615>> Acesso em: 1 dez 2019.

Feito esse percurso, é possível notar que se criou um verdadeiro círculo vicioso pelo qual se reinventa a necessidade de reformas com a redução dos direitos sociais, sem ao menos analisar ou sugerir possibilidades de melhorias de gestão por parte do próprio Estado.

O que se viu ao longo de 30 anos de Constituição foi a distância entre as instituições e a sociedade, em especial durante o processo de democratização das últimas décadas. Aconteceram sim mudanças sociais e econômicas com certa eficácia e sucesso, mas a curto prazo que não foram, no entanto, acompanhadas de mudanças nas estruturas políticas e jurídicas que dão base à representação de uma democracia consolidada.

Nessa perspectiva, não foi possível notar nenhuma alteração na Constituição com ampliação do catálogo dos direitos sociais. Todos os partidos que governaram nos últimos 30 anos aderiram a um sistema que impede a formulação de mudanças institucionais de maior profundidade e fôlego.

Além dos gastos com pessoal e encargos sociais, os gastos com a própria previdência e assistência consomem grande parte do orçamento da União, mas o próprio Estado tem a sua responsabilidade nestes valores, uma vez que o orçamento é mal gerido.

É fato que os gastos da previdência também contam com a responsabilidade do Estado, tais como judicialização da matéria de direito previdenciário - vez que é de sua responsabilidade a burocracia nos atendimentos das agências da previdência, que consequentemente geram negativas aos benefícios, de maneira indevida - além de não investir veementemente em fiscalização eficaz, que não gere injustiças, pois injustiças nas fiscalizações geram judicializações, que geram gastos.

Diante do atual cenário em que as instituições dão claras demonstrações de entropia, é evidente que determinadas decisões governamentais são tomadas somente pelo fator econômico. Fato é que todas as reformas são muito similares em sua superficialidade, especificamente quanto aos argumentos econômicos e soluções emergenciais encontradas para tais problemas, que em realidade são longínquos e estruturais.

O atual momento do Brasil é muito sensível, pois de certo modo a atividade política desprende-se da sociedade civil. A verdade, contudo, é que não há Estado

democrático sem atividade política intensa e saudável, nem tampouco sem parlamento atuante e investido de credibilidade. Após 30 anos de Constituição é sempre o lado mais sensível que sofre as maiores reformas.

É preciso identificar o problema da seguridade social além das circunstâncias econômicas. Os direitos sociais não podem ser entendidos como um custo, mas uma nova fonte de rentabilidade, posto que seja fator de progresso econômico e cobertura de custos sociais.⁵⁹

a) O argumento orçamentário como justificativa para uma agenda política de reformas sociais

Os argumentos justificadores das alterações propostas são os mesmos utilizados na década de 1990, tais como o déficit crescente no fundo previdenciário, que sobrecarrega as contas públicas e inviabiliza o sistema para as futuras gerações em decorrência do envelhecimento da população.⁶⁰

No Brasil, alcançar superávits primários elevados virou sinônimo de responsabilidade fiscal desde as crises econômicas do final dos anos 90. Superávit primário nada mais é do que o dinheiro que o governo consegue economizar, ou seja, é aquilo que ele gasta (em despesas que não são financeiras) a menos do que arrecada, destinando o saldo remanescente para pagar os juros ou amortizações da dívida pública. Esse dado passou a ser um verdadeiro fetiche da política econômica neoliberal, pois ele traduz o risco de um governo dar calote na dívida ou não.

Desse modo, falar apenas em recuperação da economia ou em crescimento econômico passa ao largo da compreensão de um ajuste fiscal baseado unicamente em obtenção de superávit primário por meio do corte de gastos públicos. A opção não deve ser apenas ideológica, portanto, a limitar-se à contraposição das ideias a respeito do tamanho do Estado.

⁵⁹ MILLS, Catherine. **Traité de Sécurité Sociale. Tome II – L'économie de la sécurité sociale**. Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1981.p.55

⁶⁰ LOUREIRO, Maria Rita. **Democracia e globalização: políticas de previdência social na Argentina, Brasil e Chile**. São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452017000100187&lng=em&tlng=e>. Acesso em: 24 jul. 2018.

Como mencionado, o sistema previdenciário brasileiro adotou o modelo de repartição, de maneira que a sociedade que se encontra na ativa contribui para o pagamento dos benefícios do grupo em inatividade. Como em qualquer outro sistema, é natural que o gasto com a previdência possa aumentar ao longo dos anos em razão do aumento do envelhecimento da população, associado com a queda da taxa de fecundidade e o aumento da expectativa de sobrevida.

No ano de 2018, a despesa previdenciária custou cerca de R\$780 bilhões ⁶¹ no âmbito federal. As despesas previdenciárias correspondem cerca de 50% dos gastos primários da União. ⁶²

A maioria das regras dispostas na Emenda Constitucional nº 103, de 2019, é voltada para os trabalhadores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS e para os servidores públicos vinculados aos Regimes Próprios de Previdência Social dos Servidores Públicos – RPPS.

O argumento utilizado para necessidade da reforma foi a quebra do Estado por falta de recursos suficientes para gerir o déficit da previdência – ou seja, que os valores gastos com aposentadorias e pensões seriam maiores que os valores arrecadados para cobrir essas despesas e conseqüentemente se não acontecesse uma mudança, a União não teria condições de arcar com as despesas.

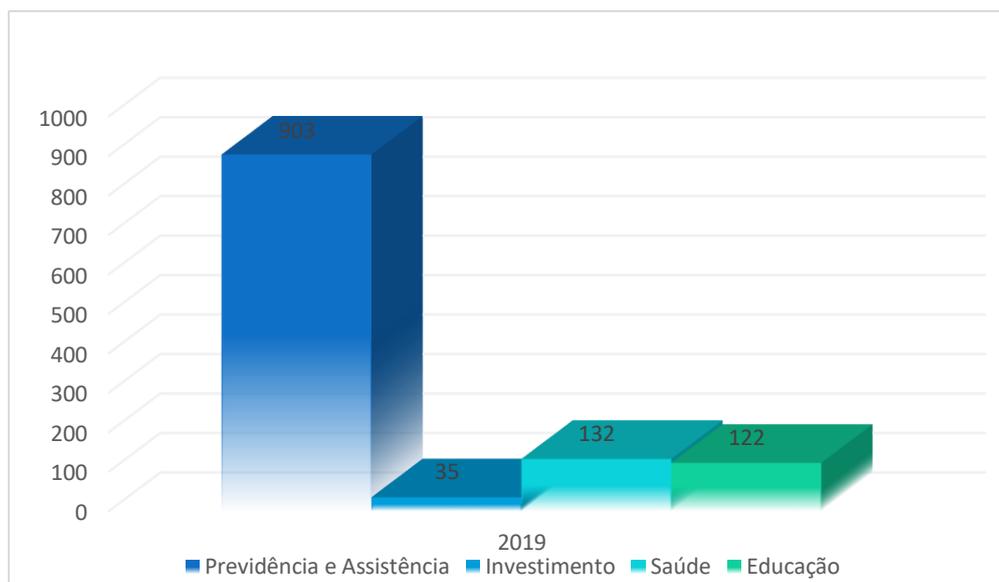
O Estado também é responsável pelos incentivos que gera na sociedade tais como: incentivar uma cultura previdente e uma cultura de responsabilidade social e informação, que conseqüentemente poderia frear o gasto demasiado com essas despesas. É fato que seria possível uma melhor gestão do Estado para diminuição dos encargos sociais, que hoje ocupam maior parte do orçamento, como demonstrados abaixo:

Gráfico - Encargos sociais

⁶¹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Despesas previdenciárias. 2018.** Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/acesso-a-informacao/despesas/receitas-e-despesas-1>>. Acesso em: 05 de out. de 2018.

⁶² TAFNER, Paulo; NERY, Pedro Fernando. **Reforma da previdência: por que o Brasil não pode esperar?** 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019. pg. 13

Figura 2- Encargos sociais.



Fonte: Ministério da Economia; elaboração própria;

Diante dos discursos realizados por diferentes agentes políticos e/ou públicos, observa-se que alguns pontos são destaque no posicionamento governamental sobre a reforma da previdência, quais sejam: a redução de desigualdades entre pobres e ricos; o aumento do envelhecimento populacional como fator agravante no atual cenário; a existência de um déficit previdenciário; a existência de uma grande dívida com a previdência; a forte vinculação da reforma da previdência com o fim da crise econômica que o país vivencia e a necessidade urgente de se fazer uma reforma na previdenciária.⁶³

O organograma abaixo identifica posicionamentos diante da temática da reforma da previdência à luz de uma prática discursiva e de intervenções de poder. Para Foucault⁶⁴, as formas individualizantes de poder segregam indivíduos em categorias, transformando-os em sujeitos do discurso ao expor sua própria identidade.

Esses argumentos foram identificados a partir de manifestações governamentais e de centrais sindicais sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 287/2016, que posteriormente foi modificada e aprovada como Emenda Constitucional nº103, de 2019, sob a ótica da análise do discurso em Foucault⁶⁵. Os estudos foram possíveis com a

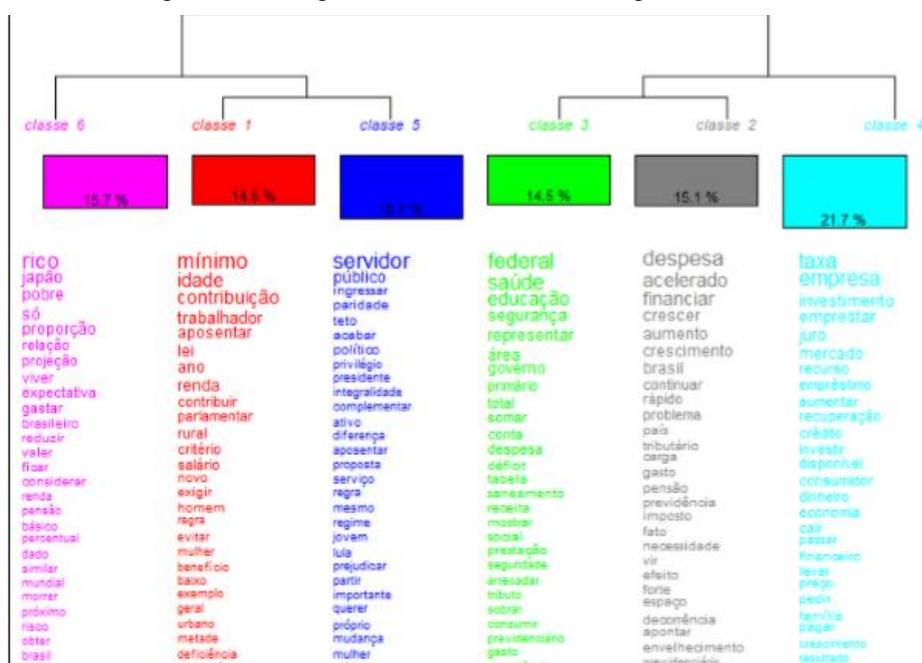
⁶³ MENDES, N. C. F; *et al.* **Uma Análise do Discurso da Reforma da Previdência (PEC 287) à Luz da Teoria de Foucault**. Revista FSA, Teresina, v.15, n.3, art. 14, p. 277, mai /jun. 2018.

⁶⁴ FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. Editora: Forense, 1999.

⁶⁵ FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. Editora: Forense, 1999.

investigação do software Iramuteq e a Classificação Hierárquica Descendente (CHD) proposta por Reinert.⁶⁶

Figura 3- Dendograma da análise do discurso governamental



Fonte: Uma Análise do Discurso da Reforma da Previdência (PEC 287) à Luz da Teoria de Foucault. p. 281

Um olhar mais detido sobre a questão impõe, entretanto, discordar de tais assertivas. Não se pode tratar a previdência como despesa, como corte dos direitos sociais. É preciso pensar em políticas sociais que não neguem o acesso a seus serviços, que são públicos, custeados pela riqueza socialmente produzida e que por isso são direito de todos.

Desse modo, observa-se que a discussão pela ampliação de direitos e políticas públicas, entre estas a previdência social, não pode ser dissociada do estudo e apropriação do funcionamento do orçamento fiscal. Para além do aspecto contábil, trata-se de peça de cunho político que deve ser desmistificada e utilizada enquanto instrumento de luta pelos direitos previstos constitucionalmente.

A crítica que se faz às reformas que propõem reduções das conquistas dos direitos sociais, em especial à Emenda Constitucional nº103, de 2019, é que a maioria dos debates

⁶⁶ MENDES, Nara Cristina; PEREIRA, Jose Matias; LIMA, Diana Vaz; FREIRE, Fátima de Souza. **Uma Análise do Discurso da Reforma da Previdência (PEC 287) à Luz da Teoria de Foucault**. Revista FSA, Teresina, v.15, n.3, art. 14, mai /jun. 2018. p. 285. Disponível em: <<http://www4.fsanet.com.br/revista>> Acesso em: 2 jun. 2019.

foram políticos, como se nota no próprio estudo apontado acima. Não houve nenhuma proposta que apresentasse soluções para melhorias no atendimento direto ao público, não houve proposta para gestão do orçamento da previdência de modo a reduzir a desigualdade social e conseqüentemente realizar alocação de recurso de maneira mais inteligente, não houve proposta de reduzir a burocracia na concessão de benefícios.

Fato é que o início do século XXI é marcado por grandes alterações no mercado de trabalho, que conduziram ao desemprego massivo e prolongado. Em face disso, o índice de desemprego e a desproteção laboral, decorrente de mudanças recentes como a reforma trabalhista, estão entre as situações mais complexas relacionadas à organização do trabalho na atualidade.

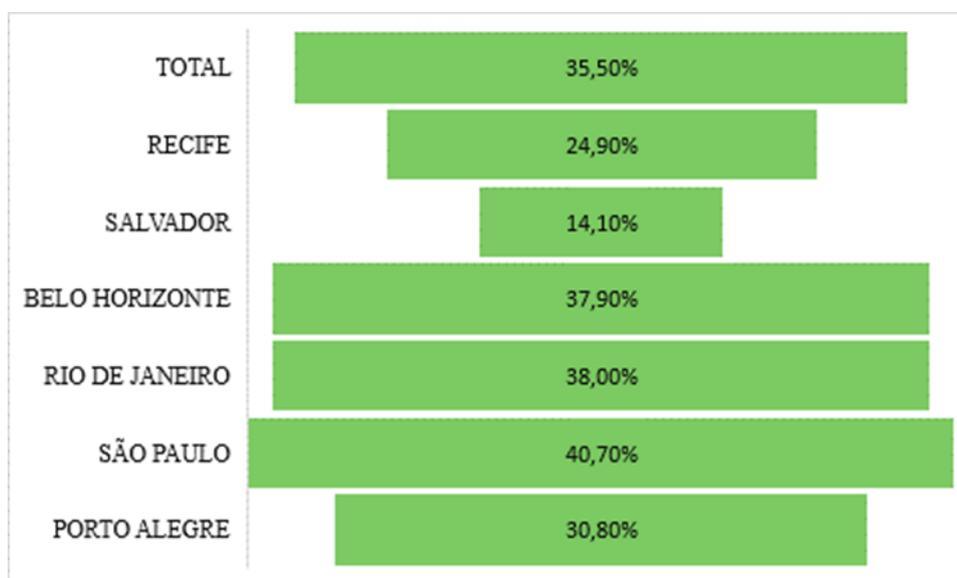
A Constituição de 1988 instituiu os parâmetros básicos para o financiamento do sistema previdenciário e o dimensionamento dos benefícios, de modo que direciona o orçamento do governo, onde a arrecadação da previdência ocorre diretamente pela contribuição previdenciária sobre a folha⁶⁷, que incide sobre empregados e empregadores. É financiada também por outros tributos, como contribuições sociais, impostos não vinculados, que podem cobrir o chamado déficit.

Faz-se necessário analisar a possibilidade de expropriação dos direitos previdenciários, conquistados pela classe trabalhadora e pelo desmonte da ideia de seguridade social, ratificada na Constituição de 1988.

Segundo pesquisas realizadas pelo IBGE entre 2003 e 2015, ocorreu um elevado crescimento da taxa de desemprego, ainda que tenha havido uma pequena redução entre os anos de 2001 e 2002. Segundo o IPEA, com base nos dados do IBGE, as taxas do desemprego total corresponderam 35,50%, com variação por região como demonstrado no gráfico abaixo:

⁶⁷ TAFNER, Paulo; NERY, Pedro Fernando; **Reforma da previdência: por que o Brasil não pode esperar?** 1. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019. p. 12.

Figura 4- Aumento do desemprego



Fonte: IBGE

O índice de desemprego e a redução dos direitos trabalhistas estão diretamente ligados à previdência em razão do modelo de repartição, pois o atual modelo de previdência social no Brasil está vinculado sobremaneira ao trabalho assalariado. Desse modo, a universalização do sistema previdenciário, em tese, depende principalmente do fomento do emprego, ou seja, do trabalho assalariado, com carteira de trabalho assinada ou contrato de trabalho formal.

Dada essa situação, em que o sistema previdenciário brasileiro depende de arrecadação líquida, volta-se para a hipótese proposta neste trabalho: será que o próprio Estado, através de suas instituições, não é responsável pela falta de mecanismos mais efetivos na reconciliação entre o direito e o cidadão para criação de um sistema previdenciário mais eficiente?

Em oposição a ideia de melhorar a previdência, após a aprovação da Emenda Constitucional número 103, de 2019, houve proposta de reduzir as agências da previdência, houve aumento do tempo de análise da concessão de benefícios, houve redução de servidores do INSS, houve aumento demasiado na judicialização das questões previdenciárias e assistenciais, consequência da ausência de planejamento e procura de melhorias para o funcionamento do sistema.

De igual modo, não foi apresentada proposta de investimentos sociais com os recursos que serão economizados em longo prazo. Enquanto o Estado não trabalhar de forma a criar uma melhor experiência para o usuário e planejar a gestão dos recursos de maneira a desburocratizar o sistema, os gastos previdenciários não vão mudar, ainda que se realizem inúmeras reformas e reduções de direitos.

Para tanto, é preciso uma ação mais ativa do Estado na busca de um equilíbrio na gestão do dinheiro público para investir em uma agenda política social, bem como reconciliar melhorias no funcionamento das instituições que são responsáveis pela transformação social do país, em especial a previdência social, atualmente representado pelo Instituto Nacional do Seguro Social.

b) A insuficiência da recente reforma da previdência no Brasil

No Brasil, houve uma significativa mudança em novembro de 2019, em razão da aprovação da Emenda à Constituição número 103 que alterou o sistema previdenciário. É salutar compreender a reforma previdenciária que ocorreu no ano de 2019, cujo fundamento encontra-se enraizado nas atuais despesas previdenciárias.

Nessa medida, quando expõem-se a questão o progresso do país, a camada mais vulnerável inevitavelmente é a mais afetada; decerto é quem sofre diretamente o impacto as mudanças. Pelas reformas que se querem propor, a Constituição parece resultar de mais uma peça retórica camuflada sob a aparência de direitos.

Tome-se como exemplo o fato de que o sistema previdenciário já passou por seis reformas e desde então o sistema só tem piorado progressivamente. A alteração proposta nessas reformas teve como grande impacto a condição de acesso aos benefícios, ou seja, relacionou-se com o tempo efetivo de contribuição e não mais o tempo de serviço sem contrapartida contributiva.

Algumas justificativas brasileiras para a adoção da Reforma da Previdência foram encobertas por um discurso tendencioso. Como ressalva Francisco de Oliveira⁶⁸:

O Estado mínimo da falsa utopia neoliberal não é mínimo na economia, como pregam os tolos: ele se faz mínimo é na política. Num movimento de pinças

⁶⁸ OLIVEIRA, Francisco de. O momento Lenin. In: OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba (Orgs.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 257-287.

simultâneo, o Estado se faz máximo na economia e mínimo na política e os dois lados projetam uma economia sem política, portanto sem disputa.

Diante desse cenário, é imprescindível uma análise frutífera e racional das complexidades brasileiras, em se admitindo que a maior parte da sociedade civil ainda deseja o projeto constituinte de 1988, que direciona a implantação do Estado de bem-estar social, acreditando, paradoxalmente, que isso pode ocorrer com a adoção de receitas do ideário liberal.

O modelo atual de repartição da previdência, onde os trabalhadores ativos pagam os benefícios dos inativos, depende fundamentalmente do trabalho assalariado formal e daqueles que possuem capacidade contributiva. Inevitavelmente, uma premissa básica é a geração de empregos para um sistema previdenciário saudável.

Por sua vez, quando se trata de assistência social, é preciso recursos e mecanismos para promoção de políticas públicas direcionadas aos idosos, as crianças e aos jovens, estes por sua vez passaram a ser a grande camada da população atingida pela crise social no Brasil; como comprovam os fatos, segundo dados recentes do IBGE, a extrema pobreza é 7 vezes maior entre crianças e jovens do que idosos. Atualmente, 1,7% dos idosos encontram-se em extrema pobreza, ao passo que criança de 0 a 14 anos representam 12,5%.⁶⁹

O dado é preocupante, porquanto ao tratar da necessidade de desenvolvimento nacional é imprescindível ter a educação como alvo para alavancar o mercado de trabalho, em especial educação para crianças que conseqüentemente terão melhores oportunidades quando jovens.

Logo, pouco investimento nos serviços públicos educacionais, como ocorre no Brasil, são grandes entrave para o desenvolvimento. Quer dizer, segundo dados da OCDE, dentro dos gastos públicos totais do Brasil, a educação até que recebe uma atenção grande, superando a média da OCDE.

Porém, quando se divide o gasto pelo total de alunos, o país fica em penúltimo lugar. Esse cenário remete às lições extraídas da Estratégia do Desenvolvimento Econômico, de Hirschman, cujo foco reside no questionamento acerca da validade das teorias propostas para o desenvolvimento econômico e na crítica de que as teorias de

⁶⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA DE ESTATÍSTICA-IBGE. Brasília: IBGE, 2017. Disponível em: <www.ibge.gov.br/pme>. Acesso em: 10 jun. 2019

crescimento elaboradas até então seriam válidas para os países desenvolvidos, não sendo compatíveis, por sua vez, com as peculiaridades dos países subdesenvolvidos:

(...) a (teoria) econômica do desenvolvimento não se dedica extensivamente a economia do crescimento; os países subdesenvolvidos devem aprender a andar com suas próprias pernas, o que significa que devem trabalhar a sua própria abstração.⁷⁰

Portanto, ao tratar da crise da previdência é necessário um olhar macroeconômico para as circunstâncias que trouxeram o Brasil a esse sensível momento. Igualmente, não é mais possível continuar penalizando trabalhadores que contribuem para previdência.

A universalidade se expressa na seguridade social como mecanismo que iguala os cidadãos às mesmas condições de concorrência e que preconiza apenas as garantias jurídicas de acesso aos benefícios, muitas vezes não garante a efetivação da proteção social a todo o conjunto da sociedade. Na política previdenciária, especificamente, esse fundamento fica mais latente à medida que a lógica da contributividade acaba se contrapondo à perspectiva da universalidade.

Na análise deste processo de desconstitucionalização dos direitos sociais e incentivos à economia de larga escala para os cofres públicos, é possível mencionar o conceito habermasiano⁷¹, de sociedade civil onde se pode notar como núcleo composto de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, as seguir, para a esfera pública política.

O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas.

Portanto, a sociedade civil é responsável por revigorar as instituições, segundo o sociólogo alemão. É nesse contexto que o núcleo do excedente social, muitas vezes é deixado de fora da partilha, em especial nos períodos mais críticos, como por exemplo, no debate de reformas com alteração do texto constitucional.

⁷⁰ HIRSCHMAN, A. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958. p. 33.

⁷¹ HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 2 v. p, 99.

O que se viu, portanto, foi a mitigação do papel da sociedade em um debate tão importante como a reforma da previdência aprovada em 2019 e conseqüentemente o sistema continuou precário, a eficácia social segue diluída ante a falta de uma democracia efetivamente participativa.

Acontece que os efeitos de uma reforma orientada pela austeridade e argumentos contábeis, sem uma efetiva demonstração do alcance do propósito da seguridade social, ou seja, proteção social, pode ser uma escolha sem volta para o futuro de uma nação.

A Emenda constitucional número 103, aprovada em 12 de novembro de 2019, trouxe novas modificações para o sistema de seguridade social. A partir desse novo cenário busca-se, através da presente hipótese, analisar o sistema previdenciário e suas características através dos paradigmas da modernidade, a fim de que nos fosse possível debater, com base no novo constitucionalismo, instrumentos capazes de reconfigurar a gestão institucional previdenciária, em especial o Instituto Nacional do Seguro Social, e desburocratizar o acesso aos direitos que envolvem a seguridade, permitindo maior universalização às conquistas ligadas aos direitos da seguridade social.

A mudança no sistema de seguridade social, elimina, modifica e inclui inúmeros dispositivos constitucionais e infraconstitucionais. A extensão da proposta engloba mudanças no sistema previdenciário para o presente e no futuro como um todo. É indiscutível que compreende uma dicotomia entre o interesse público e o usuário da previdência, em especial, a classe trabalhadora.

A Emenda número 103, de 2019, modificou tanto o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs), em três eixos: remissão a futuras leis complementares, que regularão a previdência, aliada à constitucionalização de alguns princípios e regramentos; definição de disposições transitórias até a vigência das leis complementares e regras de transição.

Entretanto, uma análise detalhada da Emenda Constitucional nº103, de 2019, revela a transformação nos fundamentos da seguridade social inscritos na Constituição Federal de 1988. As mudanças ameaçam substituir os princípios de solidariedade, universalidade e provimento público de proteção social, que hoje alicerçam o sistema, por princípios baseados no individualismo e na focalização das políticas públicas.

Para efeitos expositivos, as medidas que compõem a desconstitucionalização dos direitos sociais, proposta pela Emenda Constitucional nº103, de 2019, podem ser analisadas diante do enfoque de mudanças estruturais na seguridade social.

A proposta contida na citada Emenda articulou duas grandes mudanças nos princípios gerais, sob os quais foi organizado o sistema de proteção social inscrito na Constituição Federal de 1988 (CF-88): a redefinição do conceito de seguridade social e a ampliação do espaço de participação da iniciativa privada na previdência social.

Em relação ao direito previdenciário, especificamente, organizou-se alterações na forma de um Regime Geral de Previdência Social (RGPS), de natureza universal e obrigatória, sob responsabilidade do Estado e com custeio baseado em um sistema de repartição simples. A este RGPS estão filiados assalariados urbanos e rurais, trabalhadores autônomos na condição de segurados facultativos, trabalhadores da agricultura familiar, microempreendedores individuais e donas de casa, além de servidores públicos de mais de 3.400 municípios que não instituíram regimes próprios de previdência.

Para sustentar o RGPS, as ações relativas à saúde pública e à assistência, foram definidas fontes próprias de receita de contribuições e de tributos gerais na Constituição. Aos aportes dos trabalhadores e dos empregadores, somam-se recursos da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), da Contribuição sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL), do PIS-Pasep e de recursos de loterias, além de recursos orçamentários.

O orçamento composto por essas receitas não é segregado para cada uma das três áreas que compõem a seguridade, à exceção das contribuições de empregadores e de trabalhadores, que são exclusivas da previdência, e do PIS-Pasep, que se destinam especificamente ao seguro-desemprego e ao pagamento do abono salarial.

Entre 2000 e 2015, pelo menos, esse sistema se mostrou superavitário e contribuiu positivamente para a formação do resultado primário das contas do governo central. Em 2009, por exemplo, as receitas das fontes da seguridade social superaram as despesas em R\$ 34 bilhões⁷².

⁷² ANFIP/FAETS. **Análise da Seguridade Social 2017**. Brasília: ANFIP, 2018. p. 87.

Desde a exposição de motivos que acompanhou a Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019, aprovada atualmente como Emenda Constitucional nº 103, no dia 12 de novembro de 2019, o governo a justificou por razões fiscais, econômicas e de justiça social. Com base no diagnóstico da existência de um desequilíbrio entre receitas e despesas previdenciárias, que se ampliará devido a fatores que incluem o acelerado processo de envelhecimento da população e à suposta benevolência das regras de concessão de benefícios. Alegou-se ainda, que a reforma visava o reequilíbrio dessas contas e a sustentabilidade do sistema previdenciário no longo prazo.

A estimativa de economia da ordem de R\$ 1,1 trilhão, em 10 anos, corresponde ao que se espera deixar de gastar com a nova Emenda. A narrativa oficial atribui o baixo crescimento econômico a um nó fiscal cuja raiz, única, é a despesa previdenciária. Com a aprovação da Emenda nº 103, de 2019, o governo projeta desatar o desajuste da dívida pública e reduzir o aumento das despesas, com consequente redução das taxas de juros que encareceriam ainda mais o custo do crédito.

Além de seus efeitos na dinâmica dívida-juros, a reforma é justificada pela necessidade de elevação da poupança interna, que poderia alavancar investimentos e, em consequência, impulsionar o crescimento econômico. Sobre a questão fiscal, a trajetória das receitas e das despesas da seguridade social mostra que a necessidade de financiamento foi gerada, sobretudo, pelos efeitos da recessão econômica a partir de 2015, com queda no valor real e arrecadação.

Por isso, a principal solução para essa questão fiscal passou pelo argumento da retomada da economia, que teve como um dos fatores impulsionadores a revisão das desonerações e isenções fiscais, que representam perda substancial de recursos para o financiamento das políticas sociais, especificamente em relação ao financiamento dos benefícios assistências e aposentadorias rurais.

Tais perdas não incentivam o desenvolvimento social do país, de modo que tais políticas públicas possuem efeitos positivos no combate à pobreza, na produção rural como permanência dos trabalhadores no campo, especialmente dos jovens, o que é necessário para aumentar a oferta de alimentos e evitar maior êxodo rural.

No que diz respeito ao RPPS da União, é possível afirmar que o problema é transitório, posto que a implementação da previdência complementar já criou um cenário de longo prazo em que haverá a eliminação do déficit como indicam as projeções oficiais.

Ainda assim, vale dizer que as políticas de enxugamento de pessoal e de terceirização acabaram contribuindo para a redução da relação entre servidores ativos e aposentados, essencial para um regime de repartição. Ainda na perspectiva da exposição de motivos da Proposta de Emenda à Constituição, na vigência da Emenda Constitucional nº 103, o aumento das despesas previdenciárias reduz os recursos para as demais políticas públicas em áreas sociais e em investimentos.

Nesse cenário, na visão do Estado, a única possibilidade de atender a outras prioridades era conter o gasto previdenciário, restringidos direitos. A expectativa era de que a provocação de um forte ajuste fiscal estimulasse uma reação econômica no curto prazo, acontece que a precarização da previdência constitui uma irresignação diária dos usuários do sistema, em especial de classes populares que submergem à realidade diária da burocracia estatal para concessão de um benefício, que corresponde ao mínimo para lhe garantir a sobrevivência.

Uma reforma da previdência que combina menor gasto com benefícios e maior arrecadação de contribuições afetará negativamente o gasto das famílias, pois essa economia não será compensada por gastos públicos, uma vez que eventuais ganhos fiscais de curto e médio prazos teriam que ser destinados ao pagamento de dívida em virtude da Emenda Constitucional 95.

Na exposição de motivos da Emenda Constitucional nº103, de 2019, o governo ainda anuncia que a reforma nas regras de concessão de benefícios é apenas um dos pilares de sua estratégia, à qual se junta o combate às fraudes e redução da judicialização, a cobrança da dívida, contribuições progressivas, inclusão dos militares e a criação de um regime de capitalização.

Segundo o Governo, o combate às fraudes estaria contemplado na Lei nº 13.846, de 2019, que promove uma revisão completa nos benefícios em concessão, visando interromper o pagamento daqueles que forem considerados indevidos. Na verdade, esse suposto combate às fraudes, da forma que o governo tem feito, aumentou significativamente o aumento da judicialização das demandas previdenciárias e assistenciais. Não bastasse isso, a previdência continua com problemas de arrecadação. Desse modo, supõe-se que a fiscalização não tem sido realizada de maneira adequada.

Outro argumento apresentado em prol da reforma é a necessidade de dotar o sistema de maior equidade e justiça social, pois, na visão do governo, os parâmetros de

idade e tempo de contribuição para a aposentadoria favorecem mais a camada mais rica da sociedade e os servidores públicos, o que pioraria a distribuição de renda no país. Reconhecendo os méritos da rede de proteção social criada no país, tais como a erradicação da pobreza entre os idosos, o governo adverte para os elevados custos (mais da metade do orçamento da União), em detrimento das ações em saúde, educação, segurança e infraestrutura.

Sabe-se que 80% do efeito fiscal estimado pelo governo para os primeiros 10 anos de vigência virão dos trabalhadores do setor privado (R\$ 690 bilhões) e dos benefícios assistenciais (R\$ 180 bilhões).

Isso sugere que a reforma não extrai seus ganhos fiscais de um grupo de privilegiados, mas, sim, de trabalhadores com menor capacidade contributiva de modo geral. A questão da desigualdade de renda é tratada de forma circunscrita aos rendimentos previdenciários, mas essa perspectiva dos efeitos distributivos da reforma pode ser ampliada para englobar a camada social que está no topo da pirâmide de renda e riqueza.

Esse grupo pouco ou nada depende da Previdência pública para assegurar rendimentos na velhice ou proteção a outros riscos sociais, já que sua renda advém da remuneração de ativos financeiros, lucros distribuídos, etc. Trata-se de um grupo que não terá seus rendimentos negativamente afetados pela reforma. Ao contrário, serão os beneficiários de um ajuste que visa dar aos investidores e especuladores garantias de que irão receber integralmente os juros e seu capital investido em títulos públicos.

A distorção do significado de seguridade social expresso na Constituição Federal de 1988 é caracterizada pela própria desconstitucionalização de preceitos básicos garantidos constitucionalmente, como por exemplo, o desamparo dos princípios gerais da seguridade social, a própria resistência de implementação de desburocratização do acesso à previdência, as frequentes mudanças no texto constitucional, sob os mesmos argumentos de déficit público, impondo retroatividade aos direitos relativos à previdência social.

É evidente que cada vez mais o sistema de seguridade social, em especial a previdência, torna-se semelhante aos seguros privados, a exemplo das alterações constitucionais regressivas de 1998, 2002 e 2003. Tome-se ainda como exemplo a

confirmação de que o sistema da seguridade social poderá se tornar seletivo e facilmente manipulável, onde as políticas que integram a seguridade social brasileira poderão se distanciar do mecanismo de proteção e confrontar alterações legislativas que possam restringir o acesso e os benefícios que lhes são próprios.

Por fim, não há fiscalização social das políticas públicas sociais e previdenciárias, deixando o sistema à míngua dos gestores, o que gerou aumento das filas para concessões dos benefícios, aumento da judicialização e precarização nos atendimentos nas agências do INSS, tornando o sistema ainda mais caótico.

As consequências de uma nova reforma na previdência podem ser complexas para se lidar e o contexto atual da seguridade é um excelente exemplo, pois a promessa constitucional de direito à assistência, saúde e previdência tem esbarrado na incapacidade institucional – principal arranjo responsável pela implementação das políticas públicas de assistencial – de ofertar serviços conforme a legítima expectativa do texto constitucional.

Através de uma análise empírica e dos próprios indicadores atuais, é possível concluir que a acepção moderna de seguridade social passa pela limitação dos direitos já conquistados em prol de uma agenda política neoliberal, muito distante da proposição do texto constitucional.

A desconstitucionalização da seguridade social é um risco diante das restrições de acesso à assistência, a previdência social e à saúde, o que é inegável. O ponto central de toda essa mudança é a retirada da Constituição de diversas regras previdenciárias, que passariam a ser definidas em leis complementares, como por exemplo, a transferência de parâmetros previdenciários (idades de concessão, carências, formas de cálculo de valores e reajustes), para lei infraconstitucional.

Introduz ainda na Constituição a obrigação de que estados e municípios instituem regimes de previdência complementar para seus servidores, com a aplicação do teto de contribuição e de benefícios do regime geral. Isso se justifica pelo fato de uma lei complementar ter maior facilidade de aprovação, com o voto de metade dos membros da Câmara, em dois turnos, e metade dos senadores, em uma votação. Por isso, sua tramitação é mais fácil do que a de uma PEC, que requer 3/5 dos votos em cada casa, em dois turnos de votação e com prazos mais dilatados para discussão.

Portanto, a proposta de alteração no *status* jurídico das regras previdenciárias dificulta futuras mudanças nas exigências relativas à sustentabilidade dos regimes e facilita a mudança de corte dos direitos sociais já garantidos.

A desconstitucionalização de parâmetros previdenciários gera insegurança nos segurados dos regimes próprio e geral, em relação aos benefícios que advirão de suas contribuições. A mudança no conceito de seguridade social, com a inclusão definitiva dos regimes próprios nesse sistema, distorce sua finalidade e legitima um discurso que exige cortes de gastos sociais para seu equilíbrio orçamentário.

Em suma, a adequação dos benefícios está exposta aos riscos sociais e pode ficar comprometida diante novos parâmetros que poderão ser alterados de modo menos rigoroso com a tramitação de lei complementar.

Independente da avaliação, positiva ou negativa, que se faça do fenômeno, é importante notar a persistência da situação de iniquidade e baixa qualidade no acesso aos direitos assistenciais e previdenciário. O debate não conduz a um contexto de discussão institucional sobre a condução das políticas públicas.

As classes populares sofrem as consequências da reprodução das debilidades no funcionamento das instituições públicas e a desigualdade socioeconômica da sociedade brasileira. Essa homologia estrutural gera exclusão material das classes populares, a despeito da inclusão formal prevista pelo ordenamento jurídico, pois o compromisso com a igualdade formal perante a lei não desfaz e nem realmente corrige desigualdades.⁷³

⁷³ UNGER, R. M. **O direito na sociedade moderna**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979, p.190.

CAPÍTULO II

O ATUAL DESARRANJO DA SEGURIDADE SOCIAL EM RAZÃO DA MÁ GESTÃO ESTATAL

O retrocesso aos direitos conquistados não é o único caminho para um sistema previdenciário sustentável. O debate deve se voltar para possíveis transformações do Estado como facilitador entre o sistema da seguridade social, o direito e o cidadão.

Decerto, diante das falhas ocasionadas pela burocracia gerada pelo próprio Estado, é evidente que os gastos não diminuirão e os recursos serão desperdiçados de maneira desnecessária, de modo que a camada mais vulnerável e a população como um todo continuará a ser atingida pela precarização do sistema da seguridade social.

Para discutir o tema, os problemas da seguridade social no Brasil serão focados com acuidade. Primeiro, busca-se demonstrar que a evolução legislativa dos direitos sociais foi extensa. Contudo, não se pode afirmar que direitos sociais garantidos constitucionalmente necessariamente foram efetivados.

2.1. Excesso de normas legislativas e a falta de efetividade

Ao analisar o alcance e a evolução dos direitos sociais regulamentados diante do dever de se dar efetividade àquilo que é previsto na Constituição, ainda que sem prévia presença da lei, é possível concluir que a visão clássica da legalidade é insuficiente para atender os direitos constitucionalmente assegurados aos cidadãos. Conclui-se, então, que a Constituição oferece respaldo para uma atividade administrativa diretamente nela amparada, mas ainda não tornou essa atividade efetiva.

Mesmo após inúmeras conquistas, as mudanças legislativas não passaram de aspectos meramente simbólicos, pois o Estado deixou de propor mudanças na racionalização dos processos operacionais.

A Assembleia Nacional Constituinte de 1988 teve razoável manifesta participação popular e até mesmo decisiva para conquistas asseguradas no atual texto

constitucional. Desse modo, a seguridade social na Constituição Federal de 1988, partiu de um sistema já existente, onde se realizava a proteção do trabalhador, fortalecendo sua inclinação Beveridgiana por força das pressões sociais que marcaram o processo constituinte, o que resultou na ampliação de sua natureza híbrida.

Boschetti ⁷⁴ressalta que a seguridade social instituída pela Constituição de 1988 apresenta um caráter inovador com a intenção de compor um sistema amplo de direitos sociais e que ao mesmo tempo comunica com direitos dos trabalhadores e garante acesso à saúde.

As diretrizes e objetivos que compõem a orientação estabelecida pela Constituição Federal de 1988 acerca da organização da seguridade social, bem como as definições de seguridade social, saúde, previdência e assistência social, confirmam esse caráter híbrido, que de certa forma, reflete a correlação de forças que se estabeleceu no processo constituinte.

Nesse sentido, é essencial resgatar que a elaboração da Constituição Federal de 1988 ocorreu em um momento ímpar da história do país. Os movimentos sociais em franca ascensão, impulsionados pelas lutas em torno da redemocratização do país, resgate das liberdades individuais e coletivas suprimidas no período da ditadura militar, e ampliação dos direitos sociais, com vistas à redução da enorme dívida social que se estabeleceu no período ditatorial, tiveram forte presença no processo constituinte.

Não obstante, ao final do processo constituinte, em todas as três áreas da seguridade social em construção ocorreram conquistas expressivas, comparativamente ao que estava em vigência. A assistência social assumiu o *status* de política social e passou a compor a seguridade social. As conquistas na área de saúde foram determinantes para a visão de universalização que impregnou o significado da saúde no âmbito da seguridade social.

Na área da previdência social alguns direitos foram ampliados: o piso mínimo dos benefícios igual ao salário-mínimo; a irredutibilidade dos valores dos benefícios; o valor da aposentadoria não inferior ao último salário recebido; aposentadoria por

⁷⁴ BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e Projeto Ético-político do Serviço Social: que direitos para qual cidadania?** In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, 2004. p. 111-114.

tempo de trabalho, independente de limite de idade e o direito de participação no sistema mediante contribuição direta, independente do trabalho assalariado.

Ou seja, qualquer trabalhador urbano ou rural passou a poder participar da previdência social, desde que tivesse condições para contribuir com o sistema. Conforme declara Boschetti, “a universalização, nesse caso, significou a passagem do direito derivado do exercício de um trabalho assalariado para o direito decorrente de uma contribuição efetuada.”⁷⁵

Ao longo dos anos, como será demonstrado amiúde, ocorreram Emendas à Constituição que modificaram o núcleo central da seguridade social inicialmente proposta no ano de 1988. A primeira delas foi a Emenda à Constituição de nº 20, que excluiu eventos de acidente do trabalho, reclusão e ajuda à manutenção de dependentes de segurado de baixa renda; excluiu também do garimpeiro no regime de economia familiar; restringiu o salário-família e o auxílio-reclusão para os dependentes de segurados de baixa renda. As aposentadorias por tempo de serviço no texto original passaram a ser por tempo de contribuição; e por fim o sistema passou a ser de filiação obrigatória e a funcionar condicionado ao equilíbrio financeiro e atuarial.

Essa primeira alteração já ocasionou um distanciamento em relação ao modelo beveridgiano (inglês) e uma reaproximação ao modelo bismarckiano (alemão), cujas diferenças iniciam-se a partir dos objetivos imediatos pretendidos e alargam-se na forma como se estruturam e são financiados.

Enquanto o modelo inglês beveridgiano tem como principal objetivo o combate à pobreza, mediante a redistribuição das rendas pelo seguro social e pelas necessidades da família⁷⁶, o alemão destina-se a manter a renda dos trabalhadores em situações específicas de incapacidade para o trabalho. O leque de serviços ofertados e cidadãos abrangidos pelo modelo inglês é mais amplo que o do modelo alemão, restrito basicamente ao seguro social destinado aos assalariados e aos seus dependentes. O modelo bismarckiano é considerado um sistema de seguros sociais com características

⁷⁵ BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social e projeto ético-político do serviço social: que direitos para qual cidadania?** In: Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, 2004. p. 160.

⁷⁶ BEVERIDGE, William. **O Plano Beveridge: relatório sobre o seguro social e serviços afins.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1943. p 13.

semelhantes às dos seguros privados.

Segundo a ideia do modelo bismarckiano, os direitos em forma de benefícios destinam-se quase que exclusivamente aos trabalhadores assalariados e aos seus respectivos dependentes econômicos, sendo que o acesso a eles é geralmente condicionado à contribuições prévias e os seus valores são definidos pelos valores das contribuições prévias realizadas. O financiamento, em geral, é feito mediante participação dos trabalhadores e dos empregadores com base na folha de salários e, em menor escala, por meio do orçamento fiscal. A gestão pode envolver os responsáveis pelo financiamento, mas nem sempre é assim.

Como se pode notar, cada vez mais o Brasil caminha para um modelo bismarckiano onde a ideia de universalização e a própria seguridade em si está se distanciando do que se propôs na Constituição de 1988.

Em paralelo, no plano infraconstitucional iniciaram-se reestruturações no funcionamento da previdência. Após a publicação da Lei n.º 8.029/1990, que dispunha sobre a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal, ocorreram significativas alterações estruturais no sistema da seguridade social.

Atualmente, o sistema securitário brasileiro ficou composto da seguinte maneira: INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) - Prestação de benefícios previdenciários aos segurados; MDSA (Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário) - Coordenação de ações na área de Previdência e de Assistência Social; MS (Ministério da Saúde) - Coordenação de ações na área de Saúde, entre elas o SUS; DATAPREV (Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência) - empresa responsável pelo suporte de Tecnologia da Informação no âmbito do Ministério da Fazenda.

No ano seguinte, em 1991, foram publicados os Diplomas Básicos da Seguridade Social: a Lei n.º 8.212 (Plano de Custeio da Seguridade Social) e a Lei n.º 8.213 (Plano de Benefícios da Previdência Social).

As leis supracitadas tratam das duas áreas existentes no Direito Previdenciário: Parte de Custeio e Parte de Benefícios. Os dois diplomas substituem a antiga Lei Orgânica da Previdência Social (Lei n.º 3.807/1960).

No final da década de 90, especificamente em 1999, é editado e publicado pelo Presidente da República, o Regulamento da Previdência Social (RPS/1999), por meio do Decreto n.º 3.048, que regulamenta os dispositivos presentes no plano de custeio da

seguridade social e plano de benefícios da previdência social, compilando ambos em um único documento, com maior detalhamento e com as atualizações subsequentes.

O ponto de destaque da última década ocorreu entre 2005 e 2007: em 2005, a Lei n.º 11.098 criou a Secretaria da Receita Previdenciária (SRP), transferindo toda a fiscalização e controle das contribuições sociais do INSS para a Secretaria da Receita Previdenciária.

Nesse momento, o INSS deixou de cuidar da parte de custeio para tratar exclusivamente da parte de benefício. Porém, a Secretaria da Receita Previdenciária (SRP) foi extinta, todas as suas atribuições foram repassadas para a então SRF (Secretaria da Receita Federal), que a partir daquele momento passou a ser denominada Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

Diante dessas diretrizes é evidente que o conceito de proteção social do Brasil visa amparar fundamentalmente um padrão amplo de direitos sociais, caracterizado por um sistema híbrido, que significa dizer: resguardar os direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistenciais).⁷⁷

Como se pode notar, desde a primeira ideia de previdência e proteção social aconteceram inúmeras reformas baseadas sempre no mesmo propósito: equalizar aspectos econômicos e sociais. As mudanças estruturais constroem uma ênfase meramente retórica, pois o que se viu foi um Estado com muitas legislações sociais e pouca efetividade.

Todas as políticas de reformas possuem como base aspectos neoliberais, pois envolvem um viés político. A linha de reforma, é uma linha liberalizante, desconstrói o direito, desloca um raciocínio técnico de gestão para um raciocínio político.

Com base nessas ideias, é possível ver que a inserção dos direitos sociais na Constituição e na própria legislação infraconstitucional não garantem o desenvolvimento de uma nação, pois é preciso perceber que os indicadores ainda apontam alto índice de

⁷⁷ BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social e Projeto Ético-político do Serviço Social: que direitos para qual cidadania? In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 79, 2004. p. 113-114.

pobreza; persiste grande burocracia, que precisa ser enfrentada; a população ainda é carente de educação e informação; permanece a falta de representatividade para debates legislativos e a desigualdade continua latente.

Busca-se, assim, demonstrar que soluções superficiais dos problemas institucionais do Estado brasileiro ligados à previdência, influenciam na gestão das políticas públicas até os dias atuais.

A transformação da seguridade social deve passar pela utilização das construções jurídicas do Estado liberal e demonstrar que o desenvolvimento social não pode ser utilizado como instrumento da política econômica. As normas jurídicas devem ser utilizadas para a compreensão do cumprimento dos princípios do Estado do bem-estar social, destinados a minimizar os efeitos da desigualdade social e pobreza.

A episteme constitucional com bases sociais é uma narrativa construída, completamente diferente da parte pragmática. No Brasil, como se pode ver, o constitucionalismo com bases sociais é a produção de uma narrativa que está referenciada em valores, mas os valores positivados não foram capazes de organizar um sistema que enfrente os verdadeiros problemas sociais.

Quando se fala em construções das bases sociais é importante mencionar o cenário democrático. Vê-se que no Brasil as evoluções legislativas no âmbito dos direitos sociais não minoraram a desigualdade, pois ocorreram inúmeras mudanças; porém, através da cronologia da evolução legislativa, torna-se evidente que a tendência é uma flexibilização das regras sociais e grande acentuação da assimetria entre o poder e a massa de pessoas comuns.

Portanto, é preciso criar uma identidade para uma democracia se desenvolver. A identidade conecta-se com a ideia da luta por inclusão, que passa pela luta da crise social. Em uma capacidade organizacional, o ponto de ápice é criar uma condição para que os direitos conquistados sejam efetivados. É preciso que além do cumprimento da legislação, o Estado se volte às ações no sentido de entregar efetiva proteção aos direitos sociais.

Ao analisar as diferentes propostas legislativas de mudanças no âmbito social é evidente que nenhuma dessas normas desarticulou o sistema da seguridade social, isso porque não representaram mudanças estruturais no atendimento à população.

Para conferir veracidade para tal afirmação, basta verificar que mesmo após anos de implementação dos direitos sociais no Brasil, os serviços da previdência continuam precários e deixam de atender interesses da sociedade como um todo, principalmente em relação à gestão de políticas públicas, em que elementos como universalização e ampliação de direitos devem ser considerados para além do simples binômio custo-benefício.

2.2. O desvio da finalidade institucional do Instituto Nacional do Seguro Social

O caótico cenário em que se encontra o INSS revela o insucesso da tentativa de avanço social do sistema previdenciário ao longo dos anos. O Instituto Nacional do Seguro Social foi criado nos anos 90, como resultado da fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), pelo Decreto 99.350/1990.

Ao lado de um modelo que convive com o caos, percebe-se que o Instituto Nacional do Seguro Social atinge um crescente descontento da população em razão da má administração e gestão pública; conseqüentemente, há o desvio de finalidade no sentido *lato sensu*, ou seja, a finalidade da autarquia é desviada daquilo que a legislação determina, ocasionando, portanto a precarização da seguridade social, em especial do sistema previdenciário e assistencial em razão da falta de uma efetiva gestão.

a) A inadequação da estrutura organizacional do Instituto Nacional do Seguro Social

Atualmente, o INSS atua em duas frentes. A primeira delas é a atuação de assistência direta e imediata ao presidente da autarquia; em conjunto com órgãos seccionais, que integram parte da procuradoria federal para atuação especializada.

Há ainda atuação de servidores para realizar auditoria-geral e a diretoria de gestão de pessoas. Há também órgãos específicos, quais sejam: diretoria de benefícios (Dirben), diretoria de saúde do trabalhador (Dirsat), e diretoria de atendimento (Dirat).

A segunda frente é composta pelas unidades e órgãos descentralizados, tais como as cinco superintendências regionais, as gerências-executivas (GEx), as mais de 1500 agências da previdência social (APS), além das cinco procuradorias regionais e procuradorias seccionais.

A Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, possui a competência de representar judicial e extrajudicialmente o INSS, observadas as normas estabelecidas pela Procuradoria-Geral Federal, além de orientar a execução da representação judicial do INSS, quando sob responsabilidade dos demais órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal e exercer atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito do INSS.

A atuação da Procuradoria se dá na forma consultiva, na defesa do INSS em casos de ações civis públicas e em matérias de repercussão geral e no fornecimento de teses de defesa a serem utilizadas pelos procuradores da PGF que atuam no contencioso.

Os principais órgãos específicos singulares envolvidos na judicialização são as diretorias de benefícios e de saúde do trabalhador. A Dirben é responsável pela análise administrativa dos benefícios, bem como por sua manutenção, revisão e pagamento, entre outras atribuições. A Dirsat, por sua vez, é responsável pelos benefícios por incapacidade e assistenciais.

As atividades finalísticas do INSS são executadas por meio das unidades descentralizadas, em especial as agências da previdência social, que se subordinam às Gerências-Executivas. Compete as essas agências, entre outras, o reconhecimento inicial, a manutenção, o recurso e a revisão de direitos aos benefícios administrados pelo INSS, a operacionalização da compensação previdenciária, a emissão de certidões de tempo de contribuição e a promoção das atividades de perícia médica, habilitação e reabilitação profissional e serviço social.

O cumprimento às decisões judiciais, via de regra, é realizado por meio de uma agência ou setor de atendimento de demandas judiciais. Cada uma dessas agências fica vinculada a alguma gerência executiva do INSS.

O atual cenário em que se encontra o INSS demonstra o flagelo das iniciativas de modernização gerencial do sistema previdenciário ao longo dos anos. Embora exista ampliação da estrutura organizacional, não houve aumento de eficiência e a gestão atual ainda permanece baseada no empirismo das tentativas de acerto e erro.

Não é forçoso afirmar, mas atualmente o INSS funciona como um típico trabalho de gerenciar crises emergenciais, que resolve a demanda mais urgente ao invés de prevenir problemas futuros.

Atualmente, o INSS através de seus dados abertos, divulga uma edição mensal produzida pela DATAPREV⁷⁸ com diversas informações. No que se refere ao atendimento e análise de benefícios, segundo essa publicação, o tempo médio de atendimento dessas demandas estão bastante ultrapassado.⁷⁹

O atual modelo não consegue solucionar os muitos e graves problemas estruturais do INSS, que se expressa em uma das falhas de servidores diante da demanda crescente do atendimento à população.

Ressalta-se ainda, que determinados cargos de confiança nas unidades descentralizadas do INSS, a exemplo dos gerenciais, são indicações políticas. Ora, para a maioria dessas funções, o indicado político não compreende profundamente a política previdenciária, porquanto é algo distante de sua realidade, o que prejudica a gestão de atividades importantes.

É razoável que se possa privilegiar o mérito de todos os servidores, oportunizando-se, portanto, o acesso à ocupação de cargos em comissões ou funções comissionadas ou gratificadas.

⁷⁸ DATAPREV. **Dados abertos.** Disponível em: <<http://dadosabertos.dataprev.gov.br/organization/instituto-nacional-de-seguro-social>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

⁷⁹ INSS. **Acesso à informação.** Disponível em: <<https://www.inss.gov.br/acesso-a-informacao/dados-abertos/>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

Em um recente estudo realizado com os atuais servidores do INSS,⁸⁰ identificou-se que 43% possuem algum dano psicológico, como mau humor, tristeza e amargura. Segundo este estudo, entre 2008 e 2010 aumentou em 50% os afastamentos de servidores com problemas associados à saúde mental, provavelmente provocada por elevado grau de estresse devido à intensificação do trabalho e diminuição considerável da força de trabalho.

Com base nessa estrutura, é possível entender os mecanismos que podem constituir as relações sociais, em especial da previdência. O fundamental é que sem o funcionamento da previdência social não há intercâmbio político, social e econômico com os cidadãos, em especial aqueles que são vulneráveis e necessitam de um benefício para sobreviver.

b) A necessidade de uma concreta mudança estrutural organizacional no INSS.

A verdade é que o papel das instituições deveria reduzir as incertezas inerentes à interação humana, fornecendo, por conseguinte, os incentivos para a cooperação. O que se pôde ver ao longo dos anos de funcionamento da previdência social foi que criou-se maiores incentivos à estagnação econômica a longo prazo. A partir dessas premissas, o autor Douglas North⁸¹ sugere uma proposição importante: as instituições formam-se com diferentes graus de eficiência de sociedade para sociedade para promover a cooperação entre os agentes.

Na definição de Douglas North⁸², as instituições são *invenções humanas criadas para estruturar as interações políticas, econômicas e sociais ao longo do tempo*. Portanto, o INSS como instituição não consegue atingir sua verdadeira finalidade. As instituições podem passar a impor determinadas limitações informais, limitações das regras e ainda impor suas características de *enforcement*. As limitações informais incluem as convenções, as normas de comportamento e os códigos de condutas reconhecidos.

⁸⁰ SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Trabalho e previdência social no Brasil e no contexto de crise do capital. O Social em Questão**. Rio de Janeiro, ano XVIII, n. 34, p. 137-160, 2015. Disponível em: <<http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/ZPZ8nnQPL1623MK41169.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2019.

⁸¹ North, D. C. (1990), **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge University Press, New York.

⁸² North, D. C. (1990), **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge University Press, New York. p. 3

As regras formais, em princípio, diferem apenas em grau das regras informais; entretanto, sua criação ocorre por decisões de corpos políticos, jurídicos e econômicos, com base nos modelos subjetivos dos governantes e sujeitos principais e daqueles que têm o poder de colocar em pauta as regras voltadas a atender seus interesses.

Essas regras formais nas proposições elencadas do funcionamento institucional do INSS criam determinados óbices à simples garantia de um direito predeterminado na legislação. No âmbito do funcionamento do contencioso administrativo por parte do INSS, em especial no conselho de recursos do seguro social – CRSS, é corriqueira a situação de existir jurisprudência em matérias previdenciárias definidas pelo Poder Judiciário e no âmbito administrativo, o CRSS optar por decidir contrariamente.

Essas decisões, em grande parte, já estão pacificadas ou mesmo sumuladas nos Tribunais Superiores, o que gera possível conclusão de um modelo subjetivo de instituição, onde se esvazia a existência de outras instâncias e a pauta é voltada para atenção dos somente interesses governamentais.

Dito isso, o CRSS confere a própria Constituição Federal um caráter representativo, ou mesmo simbólico, por isso esse núcleo da autarquia federal pode ser visto como um modelo de instituição dotada de uma irracionalidade entre meios e fins que não garante sua eficiência.⁸³

Também é necessário criar estratégias que envolvam a participação dos usuários, individual ou coletivamente (através de movimentos sociais), no planejamento das ações do Instituto, como, por exemplo, no planejamento estratégico realizado anualmente. Tais instrumentos propiciariam a ruptura com o modelo insulado de gestão do social, pois são os próprios usuários da política que devem apontar as lacunas desse modelo gerencial.

No momento, o Instituto implementou o INSS Digital, em que os documentos necessários ao requerimento de um benefício são entregues pelos usuários nas APS ou em unidades conveniadas e ao serem recebidos. Naquela oportunidade os documentos são digitalizados por funcionários terceirizados ou estagiários e por estes incluídos no sistema.

⁸³ NAZARETH, Livia Maria Rodrigues de. **O contencioso administrativo previdenciário e assistencial e a concretização destes direitos sociais pelo poder executivo**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário De Brasília, 2017. 146 f.

Os documentos e processos serão analisados por servidores que não terão nenhum contato com o usuário, exceto em caso da necessidade de complementação das informações.

Não obstante, os processos de informatização e digitalização no INSS não mudaram a forma de organização do atendimento. Pelo contrário: as filas para análise de benefícios estão cada vez mais morosas. O processo de digitalização trouxe outros entraves como o precário acesso dos trabalhadores aos meios tecnológicos.

A digitalização de processos para análise de benefícios é um avanço e uma possibilidade tecnológica que não pode ser desconsiderada. No entanto, esse processo já sofre com a mesma enfermidade histórica de seus predecessores: nenhuma ferramenta tecnológica vai substituir a necessidade de uma depurada gestão operacional na análise criteriosa para concessão dos benefícios, que não ocorre pois o número de processos judiciais e recursos administrativos tem crescido exponencialmente, como se verá amiúde.

O *enforcement* refere-se às garantias de cumprimento obrigatório, ou seja, levanta-se a questão de quais são as possibilidades de as sanções previstas nas regras venham a ser efetivamente implementadas, caso seja necessário.

Outro problema que de forma recorrente afeta o funcionamento da instituição é a desmedida quantidade de atos e normas internas publicadas diariamente pelo Instituto. Parte desses atos são contrários a própria legislação, inclusive os próprios servidores da autarquia, em uma rotina árdua de pressão e intermináveis atendimentos, dificilmente conseguem acompanhar. Dada a rapidez e a forma como esses instrumentos são publicados, equívocos quanto à diversidade de interpretações e o entendimento sobre a aplicabilidade dos mesmos, leva a uma infinidade de entendimentos.

A consequência é o grande fator limitante para a redução o aproveitamento e a difusão dos direitos sociais que ainda são necessários no Brasil, de modo que cria empecilho ao desenvolvimento social.

Neste contexto, é possível visualizar que o funcionamento do INSS cria obstáculos desnecessários e burocratiza caminhos à concretização dos direitos

assegurados ao cidadão, por exemplo de ter instruções normativas que contrariam a legislação ou ainda jurisprudência já pacificada dos próprios tribunais.

Esse tipo de impasse gera óbice ao cidadão que busca o reconhecimento de seu direito. As consequências de entendimento diverso do que dispõe a legislação geram incentivos como a própria judicialização, que será abordada posteriormente, a falta de informação correta, além do gasto do dinheiro público de maneira desnecessária.

A previdência social nos moldes institucionais deve adotar alterações organizacionais, procedimentais e normativas, com o intuito de garantir a esse órgão a devida transformação e a facilitação ao acesso dos direitos previdenciários e assistenciais com eficiência e celeridade.

2.3. O atual cenário de desproteção social do país.

Para o presente ensaio, é relevante analisar o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Quando leva a ideia de seguridade social, embora não entre em pormenores, a Constituição instituiu um sistema baseado em duplo fundamento: contributivo e solidário.

No rol dos fatores limitadores de implementação da seguridade social, conforme inscrita na Constituição Federal de 1988 inclui-se a condição contemporânea do trabalho, marcada pelo desemprego massivo e prolongado, as relações de trabalho precárias e o crescimento da chamada economia informal.

No atual cenário brasileiro, o sistema previdenciário passa por um dos momentos mais críticos, onde se propõe a mudança do modelo de sociedade definido pelo pacto social de 1988 e passa a ser um sistema voltado ao olhar mais liberal, de modo injusto, isso porque há restrição de direitos e precarização do sistema da seguridade social.

No caso do Brasil, assim como de todas as economias subdesenvolvidas ou ainda em desenvolvimento, ainda há uma presença forte do Estado, porque em tais contextos os problemas decorrentes da desigualdade social não encontram solução no mercado, que é guiado por critérios de racionalidade microeconômica.

São problemas que requerem uma ação deliberada no plano político, pois as inovações que aqui surgem geram graves tensões sociais, vez que resultam em uma

progressiva sofisticação das formas de controle e abuso econômicos exercidos pelos agentes que detêm o domínio, aprofundando as desigualdades.

Nessa perspectiva, é notório que as políticas sociais se configuraram como instrumentos do Estado populista, amortecendo os conflitos gerados na relação capital *versus* trabalho, ao tempo em que garante uma falsa sensação de cooperação para o desenvolvimento social e, acaba, por fim, direcionando apenas a determinado seguimento.

Dito isso, questiona-se o modo pelo qual se desenvolvem as políticas de proteção social que compreendem o universo do envelhecimento, de modo que é preciso universalizar as demandas sociais.

É preciso notar a proteção social à luz de uma perspectiva mais abrangente que absorva todas as demandas, uma vez que aquele que não é capaz de prover o seu próprio sustento deixa de ser um problema meramente individual e passa a constituir uma responsabilidade social coletiva.

A análise da desproteção social impede o processo de desenvolvimento social e diante dessas circunstâncias, os cidadãos são os mais prejudicados. Compreender o que resulta desse cenário é essencial para demonstrar o presente desarranjo estatal, pois como será demonstrado, o descompasso dessa realidade é o resultado da má-gestão praticada pelo Estado.

a) A necessidade de reconfiguração de incentivos ao trabalhador

A universalização dos direitos sociais alterou alguns incentivos no sistema de seguridade, porquanto ampliou a possibilidade de participação e contraprestação do Estado dos direitos sociais e previdenciários para alguns indivíduos.

O que se necessita de maneira imperiosa é uma estratégia organizacional capaz de realizar mudanças justas no sistema previdenciário. Ou seja, deve ocorrer fiscalização, gestão e incentivos à participação do cidadão no sistema de previdência, pois ainda que se realize inúmeras reformas, não se pode abandonar a ideia de proteção do risco social de maneira universal em prol de reduções de direitos sob argumento econômico.

O sistema de saúde pública, por exemplo, passou a servir a toda população, este mesmo raciocínio se estende ao sistema previdenciário. Muito embora a contribuição para todo trabalhador, independa do regime: celetista, contribuinte individual, facultativo, doméstico, muitos cidadãos deixam de contribuir de forma correta. E, conseqüentemente quando se deixa de arrecadar, a primeira solução é a propositura de

reformas para restringir direitos sociais.

Tal problema de assimetria pelo desconhecimento do governo em relação à renda de cada cidadão e a universalização dos direitos sociais gera um problema de arrecadação. Como forma de maximizar sua receita e diminuir a desigualdade de renda do país; o governo, ao invés de elaborar contratos para cada tipo de indivíduo, é obrigado a oferecer planos de previdência genéricos⁸⁴, constando benefícios e contribuições de modo que os próprios indivíduos, ao escolherem os contratos que melhor lhes agradem, diferenciem-se em relação à renda, revelando seu tipo.

Esse processo, contudo, gera uma maior despesa na previdência quando se trata do sistema de repartição, uma vez que os ativos pagam pelos inativos. Portanto, à medida que os pagamentos dos benefícios aumentam em grande escala, a arrecadação das contribuições é fundamental para manutenção do sistema.

Com a reforma trabalhista aprovada no ano de 2017 e as mudanças no mercado de trabalho desde a década de 90, o trabalho informal sofreu substanciais mudanças. Recentemente, o Brasil passou por um decréscimo substancial no mercado de trabalho referente aos trabalhadores registrados formalmente, ou seja, trabalhadores com carteira de trabalho assinada.

Essa mudança decorre de vários fatores históricos, a começar pela abertura comercial na década de 90, o amoldamento no setor privado em busca de maior competitividade, o plano de estabilização econômica e a privatização. Conseqüentemente, houve uma redução significativa no número dos trabalhadores industriais. Não obstante, houve propagação do número dos prestadores de serviço e comerciantes.

A tecnologia também interveio no mercado da indústria, pois ao longo dos anos a máquina foi substituída pelo trabalho humano naquele setor, o que conseqüentemente fez desvanecer diversas categorias industriais.

Diante do contexto de crise e recessão, o mercado de trabalho demonstrou trajetória distinta da que se registrou desde 1930, isto é, a tendência de crescimento da formalização das relações salariais estagnou e deu lugar ao trabalho informal:

⁸⁴ NERI, Marcelo; *et al.* **Em busca de incentivos para atrair o trabalhador autônomo para a Previdência Social.** Belo Horizonte: Nova Economia. 2007.

Embora o país tenha deixado de expandir o nível de assalariamento da População Economicamente Ativa, não houve evolução negativa dos empregos assalariados. Estes cresceram praticamente à mesma taxa anual de variação da PEA (2,8%), permitindo [...], a manutenção da taxa de assalariamento no decorrer dos anos 80. Mas a quantidade de empregos assalariados sofreu significativa alteração na composição dos registrados e dos sem registro em carteira. De cada cem empregos assalariados gerados entre 1980 e 1991, cerca de 99 foram sem registro e apenas um tinha registro. O saldo total dos empregos assalariados representou 68% do universo de ocupações criadas no mesmo período, significando que, de cada dez ocupações, oito eram provenientes do segmento assalariado (POCHMANN, 2002, p.72-73).

Dessa forma, com todos os acontecimentos históricos e a renovação do mercado de trabalho é possível notar um expressivo aumento do trabalho autônomo. Os números mostram que nos últimos anos, o número de empregadores no Brasil cresceu, atingindo 4,4 milhões em 2018. A comparação com 2012 apontou um crescimento nesta categoria de 24,4%, ou seja, acréscimo 867 mil empregadores.⁸⁵

Para sistematizar todas as informações referentes ao cenário atual da previdência e aos trabalhadores, utiliza-se a Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD), a Pesquisa Orçamentária Familiar (POF) e a Economia Informal Urbana (ENCIF) como fonte de embasamento.

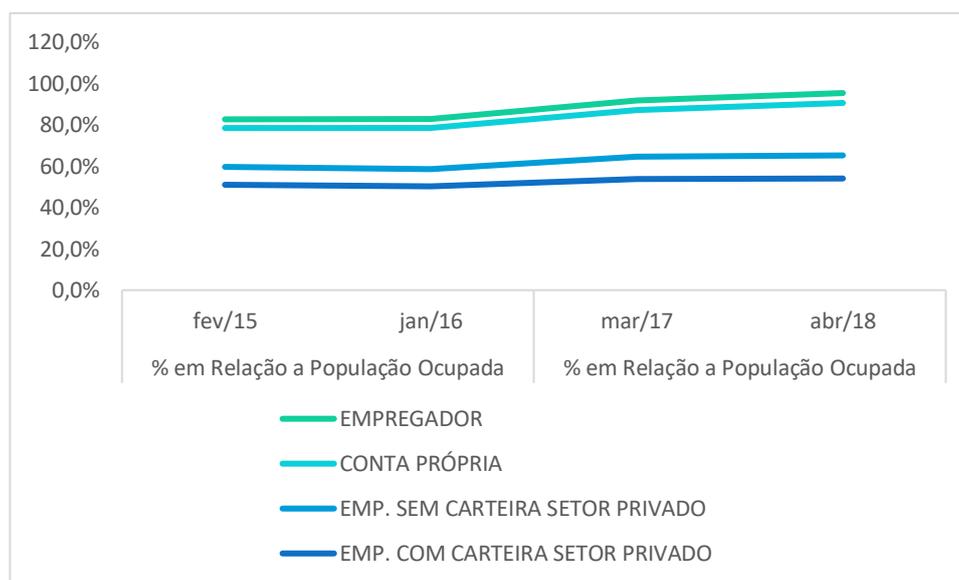
O gráfico abaixo demonstra o percentual de aumento das atividades informais e o que se pode notar é que independente do aumento de pessoas no mercado informal é possível afirmar que não há uma política para fiscalização e ao mesmo tempo cobertura previdenciária para esse nicho do mercado, o que poderá interferir sistematicamente na repartição e universalização da previdência.

Contudo, como se denota no gráfico abaixo, a informalidade é mais intensa no setor primário, na construção e em alguns segmentos do terciário. Todavia, é menos intensa nos serviços industriais de utilidade pública, intermediação financeira, educação, saúde e serviços sociais:

Gráfico - percentual de aumento das atividades do mercado informal

⁸⁵ BRASIL. **Pesquisa Nacional Por Amostra De Domicílios** 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Principais destaques da evolução do mercado de trabalho no Brasil 2012-2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/>. Acesso em: 01 dez 2019.

Figura 5- Crescimento do mercado informal



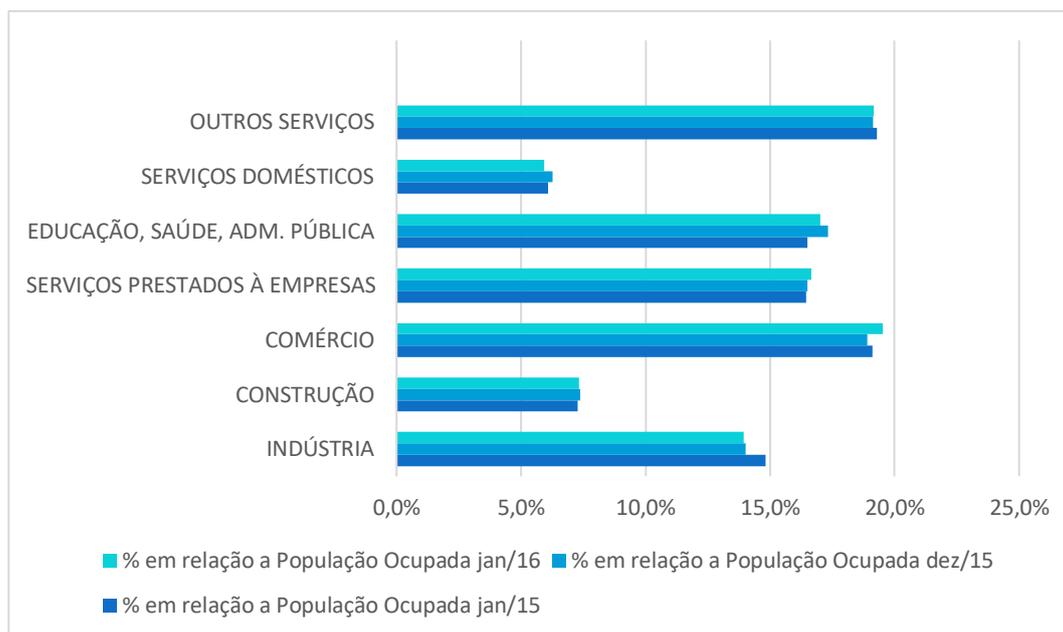
Fonte: PNAD

É importante registrar que esse aumento do mercado informal se deu, principalmente, na faixa dos pequenos empregadores envolvidos em atividades voltadas para a informalidade. Como demonstrado a seguir, o trabalho por conta própria que envolvia, em 2012, 22,8% dos trabalhadores (20,4 milhões) do país, passou a totalizar 23,3 milhões em 2018, correspondendo, portanto, a 25,4% dos ocupados.

O acréscimo da participação desta categoria no mercado de trabalho aconteceu em função do aumento de 2,9 milhões de trabalhadores por conta própria em relação a 2012. Destaca-se ainda, que em relação a 2014, foi observado um crescimento de 2,0 milhões nesta forma de inserção.

Ressalta-se que, os contribuintes individuais, ou seja, aqueles trabalhadores que não possuem vínculo empregatício correspondem cerca de 20% dos contribuintes da previdência:

Figura 6- atividade mercado informal



Fonte: PNAD.

Esses indivíduos autônomos ou trabalhadores por conta própria, impactam diretamente no sistema da seguridade social, isso porque correspondem à classe de trabalhadores que não têm vínculo empregatício. Dessa forma, a decisão em participar do sistema previdenciário depende exclusivamente dele.

Essa fragilidade do sistema incentiva a informação assimétrica. Ou seja, alguns indivíduos poderão pagar um valor menor do que deveriam ao informar uma renda menor do que o condizente.⁸⁶ Uma premissa essencial para acessar ao sistema da previdência é a contribuição do usuário. Essa capacidade contributiva está diretamente relacionada à renda. Nesse sentido, o regime geral de previdência caracteriza-se pela contraprestação, ou seja, só terá acesso aos benefícios previdenciários aqueles que realmente realizarem as devidas contribuições.

Ocorre que, a maioria dos usuários da previdência do regime geral recebem até 2 salários mínimos. Especificamente 82% dos benefícios são de até 2 salários mínimos e 62,5% dos benefícios são de até um salário mínimo.⁸⁷

⁸⁶ OLIVEIRA, Francisco; BELTRÃO, Kaizô. **O idoso e a Previdência Social. Muito além dos 60 - os novos idosos brasileiros.** Capítulo 10. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

⁸⁷ BRASIL. **Pesquisa Nacional Por Amostra De Domicílios 2018.** Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/>>. Acesso em: 01 dez 2019.

Diante desse cenário, é possível afirmar que a falta de renda e a falta de pagamento à previdência dos informais constitui óbice ao acesso à proteção previdenciária no Brasil. A pesquisa nacional por amostra de domicílio demonstra que o perfil das pessoas não contribuintes para qualquer regime de previdência, segundo a renda, expressa a (in)capacidade contributiva.⁸⁸

Em realidade, a maioria das pessoas que estão fora do sistema previdenciário são aquelas que não possuem condições de realizarem o pagamento das contribuições em razão da falta de renda. Isso quer dizer que o modelo atual de previdência faz com que uma grande parte das pessoas que, atualmente, compõem a PEA, esteja fora da cobertura da previdência do regime geral.

Este aspecto torna-se mais crítico quando se trata da negligência da contribuição previdenciária para o regime geral dos trabalhadores do mercado informal. Em termos teóricos, os trabalhadores do mercado informal ou denominados trabalhadores por conta própria com renda elevada, representam uma violação ao sistema da previdência social.

Como consabido, não há restrição de participação para o trabalhador do mercado informal. Contudo, para o trabalhador de alta renda é preferível optar por deixar o sistema ou então realizar pagamentos, contribuições que não condizem com a real circunstância financeira.

b) A necessidade de incentivos à constituição de vínculos com a previdência

Outra questão que deve ser considerada relevante nos debates de gestão da previdência social, relaciona-se aos impactos de transferências de renda na composição da força de trabalho, em especial, na composição do mercado de trabalho em setores informais. Em outras palavras, questiona-se a possibilidade de que indivíduos optem por permanecerem em postos informais de trabalho, de modo a continuarem elegíveis ao recebimento de benefícios assistenciais como benefício de prestação continuada, bolsa família, os quais não podem ser acumulados com qualquer outra relação empregatícia.

Acerca dessa possibilidade e considerando-se os objetivos de demonstrar que o próprio Estado, através da falta de gestão, pode provocar o desmonte da previdência, é possível visualizar, em termos práticos, que a falta de fiscalização dos trabalhadores informais em relação à contribuição previdenciária produz uma transgressão e um

⁸⁸ BRASIL. **Pesquisa Nacional Por Amostra De Domicílios** 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/>>. Acesso em: 01 dez 2019.

incentivo contrário ao que se estima pelo sistema, ou seja, há uma contraprestação da previdência, mas pode ser considerada desproporcional quando se comparada aos trabalhadores celetistas.

A reversão desta situação passa a ser possível diante de medidas como fiscalização pela própria autarquia federal e por outras medidas como formalização das relações de trabalho, que conseqüentemente podem ser consideradas um incentivo ao crescimento econômico.

Além da falta de estratégia do governo em fiscalizar de maneira rígida a informalização do mercado de trabalho, é importante que se tenha investimentos em divulgação das informações para a criação e incentivo da educação previdenciária, a qual é relevante, vez que boa parte do público fora do sistema desconhece as formas de acesso.

No que se refere à previdência social, o debate para a expansão da cobertura deve acontecer a partir da viabilidade financeira individualizada do cidadão. Logo, as alterações promovidas na estrutura do sistema têm afetado mais os direitos, pela via da extinção, restrição de acesso e valorização de algumas espécies de benefícios (em detrimento de outras) do que às causas inibidoras do acesso aos mesmos.

Diante dessas reflexões, nota-se que o Estado poderia criar mecanismos de incentivo à filiação e a proteção dos trabalhadores do mercado informal, além de ter mecanismos para promover fiscalizações, com intuito de propiciar segurança aos trabalhadores e o conseqüente cumprimento dos princípios de universalidade, equidade e integralidade.

Além dos efeitos e conseqüências do mercado informal como mencionado anteriormente, é preciso compreender o papel das transferências nas restrições de liquidez e seguro dos beneficiários. Nesse caso, imperioso analisar a possibilidade do choque provocado pelas transferências de cumprir algum papel redutor nas restrições de seguro (uma vez que garantiria uma renda mínima às famílias, permitindo uma menor aversão ao risco) e de liquidez (já que poderia viabilizar empréstimos entre amigos e familiares, criando uma linha informal de crédito que facilitaria o financiamento de pequenos empreendimentos por parte dos beneficiários).⁸⁹

⁸⁹ BIANCHI, M. & Bobba, M. **Liquidity, risk, and occupational choices**, Paris: The Review of Economic Studies 80(2), páginas 491–511. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/restud/rds031>> Acesso em: 5 de set. 2019.

Friedman⁹⁰ relacionou evidências dos anos 50 em que os trabalhadores do mercado informal poupariam mais do que outras classes de trabalhadores com o alto risco de renda da profissão (que incentivaria uma maior poupança precaucional) associado a altas taxas de retorno (parte dessa poupança seria na verdade reinvestimentos no seu próprio negócio, sem a presença de intermediários).

Contrapondo Friedman, Skinner⁹¹ construiu um modelo para estudar a decisão de poupança precaucional como função do risco de renda e de taxa de juros. No estudo realizado por Skinner há afirmação de que o trabalhador que realiza sua poupança por conta-própria possui uma renda incerta, ou seja, não possui um salário fixo.

Contudo, as evidências baseadas em uma pesquisa dos anos 70 contradizem o modelo de Friedman. Uma das possíveis explicações apresentadas por Skinner é a de que o alto risco de renda do conta-própria geraria uma auto seleção de pessoas mais propensas ao risco, o que implicaria menor poupança precaucional.

Independente do modelo que se escolha ser o mais propenso à poupança precaucional, o grupo dos trabalhadores informais estão em alto crescimento e é certo que esse número impacta diretamente na previdência. Esse fenômeno pode estar relacionado com a ideia de auto seleção levantada por Skinner ou ainda pela ideia de Friedman onde se defende que o risco do negócio pode levar à precaução e investimento na previdência.

O resultado do processo de informalização é consequência da falta de visão estratégica do Estado, que poderia investir em fiscalizações, arrecadações e incentivos à participação do cidadão para proteção de eventuais riscos sociais.

A própria desproteção social gera um custo para o Estado que deságua no sistema de saúde ou ainda assistencial. Portanto, mais uma vez se comprova que a organização da previdência configura problema de gestão de grande escala, que se relaciona de maneira direta com o exercício do poder político por excelência, pois a partir dessas falhas é possível uma compreensão contextualizada do impacto do processo institucional *versus* cidadão.

⁹⁰ FRIEDMAN, Milton. **A theory of the consumption function**. New Jersey: University Press. NBER, n. 63, General Series, 1957.

⁹¹ SKINNER, Jonathan. **Risky income, life cycle consumption, and precautionary savings**. Journal of Monetary Economics, n. 22. Cambridge, MA. National Bureau of Economic Research. p. 237-255, 1988.

c) O uso de estímulos a tomada de decisões relacionadas à cobertura dos riscos sociais

A economia, o direito e a psicologia, possuem extrema relevância para o debate de qualquer reforma de um país, seja uma reforma política, econômica ou mesmo jurídica, uma vez que o alcance de mudanças relevantes sugeridas é algo que é de interesse precípuo de toda a sociedade, porquanto se mede a instabilidade econômica de um país pela aferição de seu sistema jurídico.

Com base nos escassos acessos aos direitos assistenciais que levou a população à extrema pobreza, a utilização da economia comportamental pode fornecer aos operadores do direito a possibilidade de lidar com as pessoas não enquanto meros expectadores, mas seres individuais com anseios e necessidades.

Nesse sentido, o critério da ciência econômica como realizadora de maximização da riqueza demonstra que decisões relacionadas à previdência sob o aspecto jurídico-econômico permitem alcançar maior bem-estar social. A eleição da regra jurídica eficiente evita desperdício dos escassos recursos existentes na sociedade.

Uma das teorias que é amplamente difundida para tomada de decisão e formulação de política pública são os *nudges*. O termo, em inglês, transmite a ideia de empurrão⁹² Na prática funciona como um estímulo ou incentivo para adoção de determinadas condutas, considerando todas as complexidades sociais e econômicas existentes por trás da tomada de decisões de formulações de políticas públicas, por exemplo.

Nesse sentido, feito um recorte para a previdência serão verificados instrumentos que podem ser considerados *nudges* e, portanto, utilizados pelo governo, aqui tratados como arquiteto de escolhas, para o direcionamento da adoção de um comportamento desejável entre todos os cidadãos.

Não sobejam dúvidas de que o Estado possui uma inclinação paternalista quando se fala em direitos sociais. Dito isso, para que o cidadão possa pensar na importância da cobertura do risco social e tomar decisões por meio de um agir, decorre a necessidade de

⁹² Por tratar-se de um conceito relativamente recente no campo jurídico, optou-se pela utilização da sua grafia original com o intuito inclusive de facilitar ao leitor um posterior aprofundamento no tema, já que nas outras áreas em que é utilizado, como na administração e publicidade, o conceito sempre aparece em inglês.

uma intervenção estatal, focada no uso de *nudges*⁹³, este empurrão seria uma intervenção simples para melhor informar os cidadãos sobre a necessidade de melhorar o planejamento previdenciário e a importância da cobertura do risco social, em especial com o aumento do mercado informal.

Consequentemente, o custo social seria mitigado e tanto o cidadão quanto o Estado seriam beneficiados. Isso porque, quando o cidadão se encontra desprotegido na esfera previdenciária, esse custo pode recair sobre saúde pública e inevitavelmente deságua na assistência social.

É certo que atualmente no Brasil não há nenhuma campanha sobre a importância de prevenir e planejar riscos sociais e coberturas para o futuro como: idade, doença, gravidez e aposentadoria de modo geral.

Informações como essas poderiam melhorar, inclusive, a arrecadação previdenciária, de modo que o entendimento do segurado sobre o sistema garantiria maior sustentabilidade ao fundo da seguridade social e asseguraria maior proteção sobre a responsabilidade individual de cada cidadão ao aposentar-se.

A título de exemplo, propõe-se que o governo demonstre a importância do comportamento do cidadão relacionado ao planejamento da proteção ao risco. Tal proposta pode basear-se no estudo da aversão à perda, uma vez que naturalmente a disposição do ser humano para correr riscos é influenciada pelo modo como as escolhas são apresentadas.⁹⁴

Dito isso, segundo estudos associados à teoria da perspectiva, a ideia da perda pode ser mais relevante do que ganho equivalente.⁹⁵ Com a visão de que evitar uma perda seria mais motivador do que buscar um ganho da mesma magnitude é possível explorar a perda decorrente da desproteção social dos trabalhadores do mercado informal.

A título de ilustração, o governo pode demonstrar que vale a pena pagar mensalmente um valor de R\$150,00 à previdência e na eventualidade de ser acometido de alguma enfermidade ou algum acidente decorrente da profissão, receber o auxílio doença ou aposentadoria por invalidez, ao invés de transferir o custo desse risco para o

⁹³ THALER, R. H.; SUNSTEIN, C. R. **Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness.** New York: Penguin Books, 2009.

⁹⁴ TVERSKY, A.; KAHNEMAN, D. **Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases.** Science, 185 (4157), 1124-1131. New York: Columbia University Press, 1974.

⁹⁵ SAMSON, A. Introdução à Economia Comportamental e Experimental. In: ÁVILA, F.; BIANCHI, A. M. (Org.). **Guia de economia comportamental e experimental.** Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Economia Comportamental.org, 2015.

Estado, que certamente na eventualidade de desproteção desse cidadão arcará com as despesas.

É fácil perceber que decisões relacionadas à previdência são complexas. Muitas pessoas não são capazes de reconhecer um direito juridicamente exigível, ou não sabem como se comportar para proteção de um risco.

Tais argumentos reforçam a ideia de que é preciso discutir operacionalidade de um modelo estatal, porquanto já que há uma busca do bem-estar social, o estímulo ao ingresso na previdência e permanência no mercado de trabalho é por fim eficiente para proteção de qualquer risco social protegido pela ordem jurídica.

Desse modo, é possível visualizar que a recente crise na previdência decorre de algumas omissões do próprio Estado. Os aspectos econômicos são eficientes para prever as consequências da desproteção do risco social do cidadão em longo prazo, onde cabe ao Estado criar incentivos e mecanismos para um melhor direcionamento dos benefícios futuros, de modo que tais medidas poderão gerar mais arrecadações, incentivarão o comportamento dos indivíduos nos mais diversos cenários jurídicos e consequentemente mitigará o custo social.

CAPÍTULO III

A PRECARIZAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL E OS OBSTÁCULOS ÀS CONQUISTAS DOS DIREITOS SOCIAIS

No contexto atual de reformas, comumente geradas entre tensões de cláusulas constitucionais sociais e mecanismos de decisão política, é necessário um olhar para os novos textos com uma perspectiva baseada em um ideal democrático-igualitário⁹⁶.

Nesse sentido, a pesquisa empírica realizada para conclusão deste capítulo baseia-se na aplicação de questionários e entrevistas intensivas semiestruturadas e análise de dados quantitativos e qualitativos a fim de demonstrar a realidade prática dos usuários da previdência social. Com base nesta análise, é possível afirmar que a estrutura organizacional permanece burocratizada, rígida, de modo que o próprio Estado constitui óbice à universalização dos direitos sociais.

Isso quer dizer que apesar do progresso prometido pelo Estado, as transformações não são tão profundas e, acima de tudo, as estruturas das instituições, em especial aquelas que cuidam da seguridade social, não cumprem o seu devido papel, permanecendo antiquadas e quase intocadas, um poder burocrata com poucas possibilidades de intervenção popular na política de transformações sociais.

3.1. A assimetria de informação

A expressão assimetria de informação foi expandida através George A Akelorf, quando escreveu o artigo *The market for lemons*⁹⁷. No ano de 2001, o autor foi premiado com prêmio Nobel de Economia, onde explorou esse conceito. A reforma da previdência e o próprio sistema da seguridade social pode apontar uma variante desse conceito: a desinformação assimétrica.

⁹⁶ GARGARELLA, Roberto. **Latin American Constitutionalism. 18710-2010. The Engine Room of the Constitution.** New York: Oxford University Press. 2013.

⁹⁷ AKERLOF, George A. **The market for lemons: quality uncertainty and the market mechanism.** *The Quarterly Journal of Economics.* vol. 84. n. 3. 1970. p. 488-500. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1879431>>. Acesso em: 10 de dez. 2019.

Na formulação de proposta legislativas da seguridade social, os atores envolvidos detêm quantidades de informação diferentes e, por isso, realizam juízos igualmente diferentes. A nova previdência com base no sistema da seguridade social cria uma série de limitações sociais, bem como algumas distorções, punindo e afastando a razão da proteção social.

Toda regulação contém elementos assimétricos de informação entre autoridade e usuário, no caso da previdência, os beneficiários e o servidor. Ao desempenhar suas atribuições de estabelecer ações que induzem e promovem o bem-estar social, é comum que os atores governamentais encontrem situação de baixo nível informacional em virtude da escassez de dados, ou porque não possuem determinada experiência prática com a vivência social de determinados seguimentos da sociedade, em razão da parca qualidade da informação disponível.

A redução das assimetrias de informação entre atores governamentais e usuário da previdência faz-se por meio da imposição de procedimentos de revelação de informação (*mandatory disclosure*), ou de coleta e/ou encaminhamento da informação referente aos mesmos.

As informações que chegam aos atores, gestores e propositores de alterações legislativas devem partir de forma primária a garantir a transparência, uma vez que a autoridade responsável pelo setor tem que possuir acesso à realidade daquele segmento.

Em um mundo complexo como o das sociedades atuais, a informação, em especial para aqueles que precisam alcançar determinados direitos, não é plenamente conhecida. Douglas North⁹⁸, traz algumas hipóteses para a necessidade da transparência no âmbito das instituições.

Na visão do autor, é possível conceber um mundo em que os indivíduos operam com base em informações incompletas derivadas de modelos subjetivos que estão frequentemente errados. Concebe, também, um mundo em que a retroalimentação de informações é igualmente insuficiente para corrigir o problema e em que as regras que

⁹⁸ NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

regulam o comportamento humano não surgem espontaneamente ou, quando criadas, são por quem tem o poder de colocar em pauta os seus interesses.

Ao superar a simplicidade do mundo descrita pela teoria neoclássica, é preciso entender que os seres humanos possuem racionalidade limitada, além das incertezas próprias do meio. E a partir dessa premissa, alguns atores governamentais começam a agir de modo a desviar determinados objetivos.

Para exemplificar melhor a ideia do quão importante é a detenção da informação é possível relacioná-la aos custos de transação, que por sua vez podem ser divididos em dois tipos: os primeiros são os custos de mensuração (e outros surgidos antes que a transação seja concretizada), que se relacionam às dificuldades dos agentes em definir claramente o objeto da transação; os segundos são os custos de *enforcement* (ou seja, os vinculados à efetivação daquilo que foi pactuado), que por sua vez vinculam-se, entre outras coisas, à incerteza que os agentes têm com relação à propriedade do bem a ser trocado e, portanto, relacionam-se com problemas de legitimidade da transação a ser efetuada⁹⁹.

As incertezas próprias do sistema econômico e os elevados custos de transação justificam a existência das instituições, que passam a coordenar, neste contexto, as ações coletivas, promovendo a possível estabilidade requerida para o intercâmbio humano. Na definição de North¹⁰⁰, as instituições “são invenções humanas criadas para estruturar as interações políticas, econômicas e sociais ao longo do tempo”. De forma geral, as instituições passam a consistir nas limitações informais, regras formais e suas características de *enforcement*.

Na realidade brasileira não é diferente, as instituições são feitas para estruturar interações políticas, econômicas e sociais, conseqüentemente a informação é uma ferramenta para fomento de alcance dos direitos e de maior credibilidade à democracia.

A informação e a participação do cidadão é algo tão ou mais relevante do que qualquer mudança; a partir do momento que qualquer reforma ou tomada de decisão

⁹⁹ GALA, P. A. **Teoria Institucional de Douglass North**. São Paulo: Revista de Economia Política, vol. 23, n. 90, abr / jun. 2003.

¹⁰⁰ NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.p.3.

fique apenas na mão do Estado, este perde de vista todas as dimensões históricas, esquecendo de prestar atenção à prática e à efetividade do constitucionalismo.

Um estudo consciente dessa história permitiria reconhecer que no Brasil, por dezenas de anos, movimentos constantes de avanço de poder concentrados na mão do Estado tendem a ignorar a opinião popular, pois muitas vezes o comezinho é visto como uma ameaça e como tal, sofre resistência.

Nesse contexto, defende-se que é possível fomentar instrumentos de participação política transformadora, que muitas vezes não podem ser acessados pelos cidadãos das classes populares. Além de fomentar a informação adequada para que o cidadão possa acessar aos direitos que lhe cabe.

É imprescindível a responsabilidade estatal de potencializar a garantia e promoção social tanto em âmbito institucional como no atendimento da ponta das agências da previdência social, igualmente em nível nacional pela implementação das políticas públicas sociais através da legítima expectativa da população.

3.2. Evidência empírica sobre a precarização dos serviços do INSS: uma análise sobre a falta de informação e burocracia com os usuários no âmbito da previdência social.

Para investigar se as informações sobre questões relativas aos direitos sociais realmente são acessíveis, realizou-se cerca 100 entrevistas com o intuito de validar os maiores obstáculos enfrentados pelo cidadão quanto à falta de informação.

Tal método baseou-se em número reduzido de casos, como entrevistas intensivas semiestruturadas, para produzir um relato abrangente de determinado evento. De modo geral as entrevistas realizadas com os usuários da previdência conseguiram demonstrar alguns indicadores.

Os questionários foram aplicados ao longo de 1 ano. Toda pesquisa foi aprovada pelo comitê de ética e pesquisa¹⁰¹ e teve como objetivo capturar a experiência dos usuários da previdência social, que são pessoas que foram entrevistas logo na saída das agências do INSS de Brasília-DF.

¹⁰¹ BRASIL. **Plataforma Brasil**. Disponível em: <<http://plataformabrasil.saude.gov.br/>>

Ressalta-se, todavia, que a realidade dos moradores de Brasília é distante da realidade do restante do Brasil. Brasília possui a maior renda per capita do país¹⁰². Ou seja, o resultado desta pesquisa demonstra que nos outros Estados a experiência com o usuário pode ser demasiadamente pior.

A análise dos questionários foi submetida ao orientador deste trabalho, bem como apresentada aos docentes do Centro Universitário de Brasília-UNICEUB. As entrevistas e respostas dos questionários foram realizadas de forma qualitativa e quantitativa, embora com uso de estatística básica para descrever a percepção dos usuários diretos dos serviços da previdência social. Toda a coleta e análise dos dados foram feitas com base no referencial teórico descrito neste trabalho.

A investigação faz parte de uma tendência recente no estudo da competência cidadã no fomento da representatividade na democracia e na efetividade dos direitos sociais. Ao realizá-las, foram realizadas uma série de perguntas.

Compõem a pesquisa: faixa de idade; renda mensal; grau de escolaridade; meio de comunicação para buscar informações; a crença no direito aos benefícios previdenciários ou sociais do governo; em caso de tentativa de obtenção de benefício previdenciário/assistencial perante os órgãos públicos, quanto tempo durou/está durando a tentativa e, por fim, se o entrevistado já recebe algum tipo de benefício do governo?

A parte subjetiva da entrevista se refere ao modo pelo qual o usuário soube das informações dos benefícios oferecidos, além de indicar se durante o atendimento recebido por órgãos públicos ou por entidades de ajuda, foi informado sobre possíveis direitos de benefícios assistenciais/previdenciários.

Para este estudo, foram utilizadas três fontes de dados: (1) entrevistas em profundidade a partir de roteiro semiestruturado, realizadas com os usuários da previdência social (2) observação e entrevista sobre o uso dos sistemas pelos usuários; e (3) aplicação de questionários estruturados respondidos por usuários dos sistemas.

¹⁰² BRASIL. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/>>. Acesso em: 01 dez 2019.

Para a realização do levantamento de campo, foi selecionado o Distrito Federal, por ser capital da República e por ter contextos socioeconômicos bem peculiares em razão da diversidade no contexto das políticas públicas.

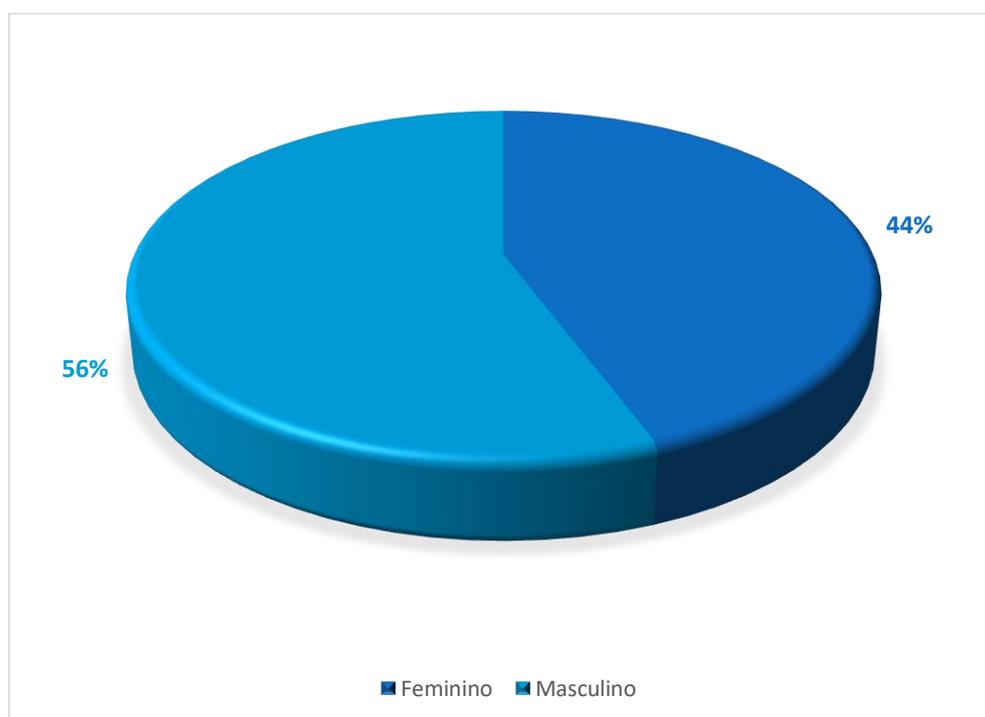
Procurou-se analisar perfis diferentes para a realização das entrevistas. Os questionários aplicados tiveram o objetivo de capturar um número maior de respostas entre os usuários finais do sistema, que são pessoas que se encontravam próximas às agências do INSS e tiveram alguma experiência com o atendimento.

A seguir, apresentam-se os resultados das perguntas realizadas de forma detalhada, bem como a resposta dos entrevistados em relação à experiência pessoal de cada usuário e as dificuldades encontradas.

a) Apresentação dos resultados e análise das entrevistas

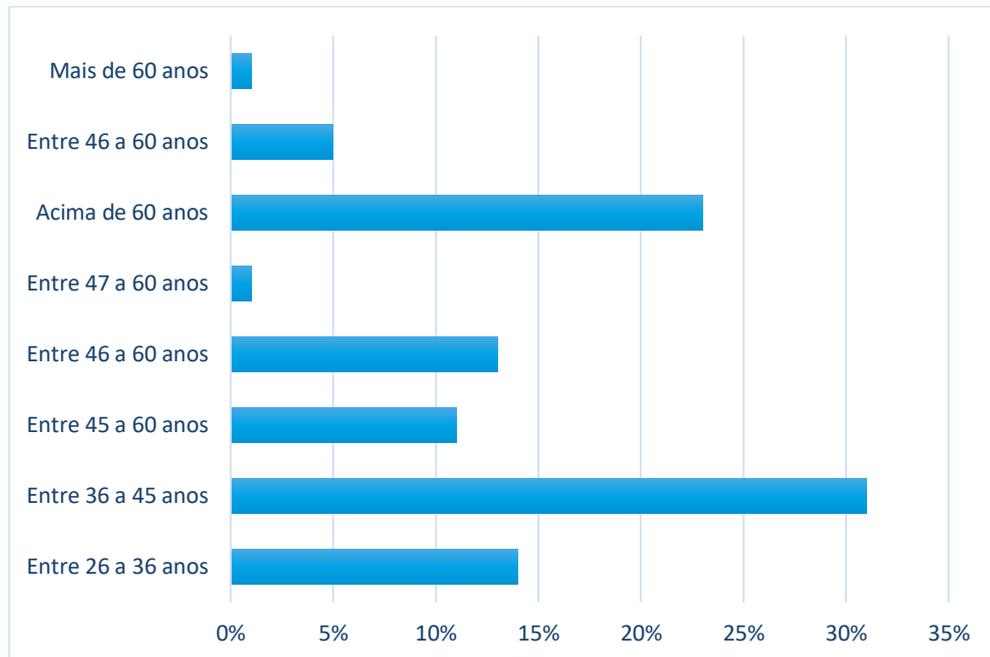
A pesquisa abaixo demonstra exemplos de um contexto que influencia o próprio padrão de prestação dos serviços da previdência social. A primeira categoria analisada foi o sexo, onde 56% do público era masculino e 44% feminino:

Gráfico 1- Quantitativo do sexo dos entrevistados



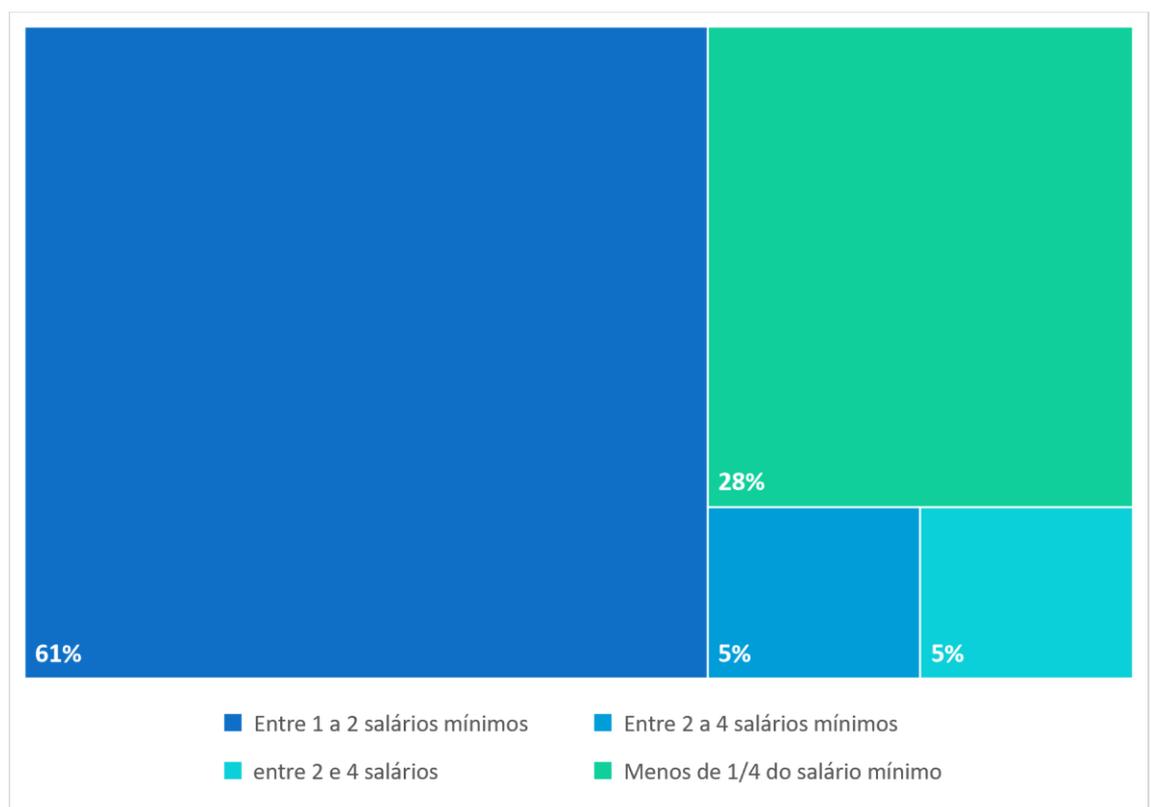
A segunda categoria analisada pelos usuários da previdência, corresponde à faixa de idade dos entrevistados:

Gráfico 2- Faixa de idade dos entrevistados



A terceira categoria analisada pelos usuários da previdência corresponde ao quantitativo de renda. Para essa análise ficou demonstrado que a maioria dos usuários entrevistados da previdência recebe entre um e dois salários mínimos:

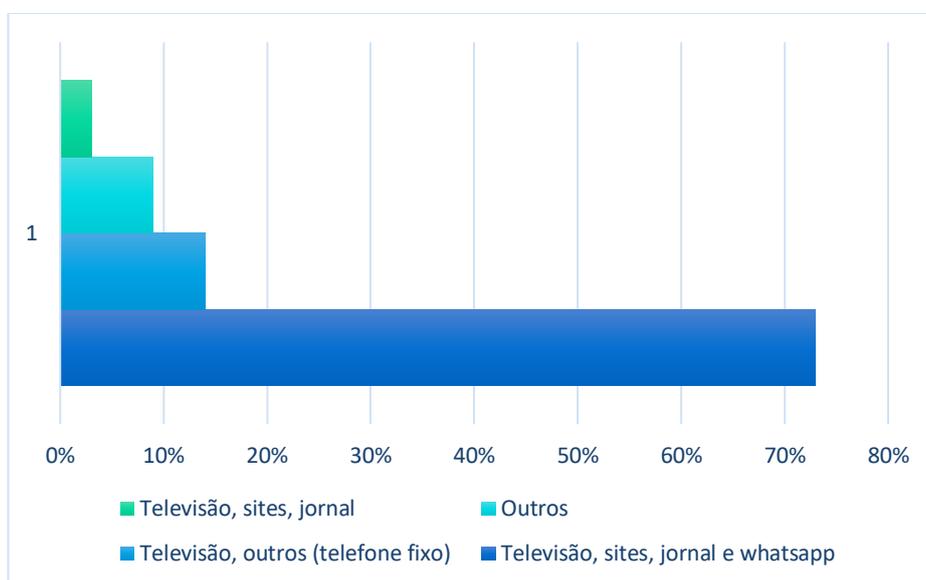
Gráfico 3- Quantitativo da renda mensal dos entrevistados



A quarta categoria analisada pelos usuários da previdência, corresponde ao grau de escolaridade; para essa análise, ficou demonstrado que a maioria dos entrevistados possuem apenas ensino médio ou fundamental:

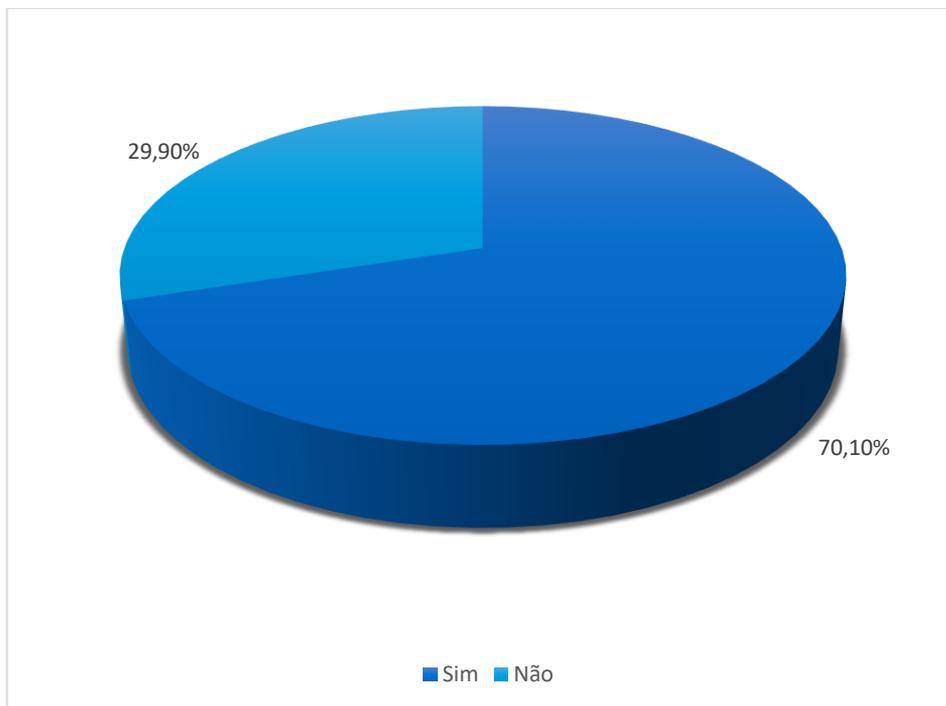
A quinta categoria analisada pelos usuários da previdência, corresponde aos meios de informação utilizados pelos entrevistados. Para essa análise ficou demonstrado que a maioria deles, utiliza televisão, internet, rádio e sites. Contudo, é interessante notar que quase 30% dos usuários não utilizam internet.

Gráfico 4- Meios de informação utilizados pelos entrevistados



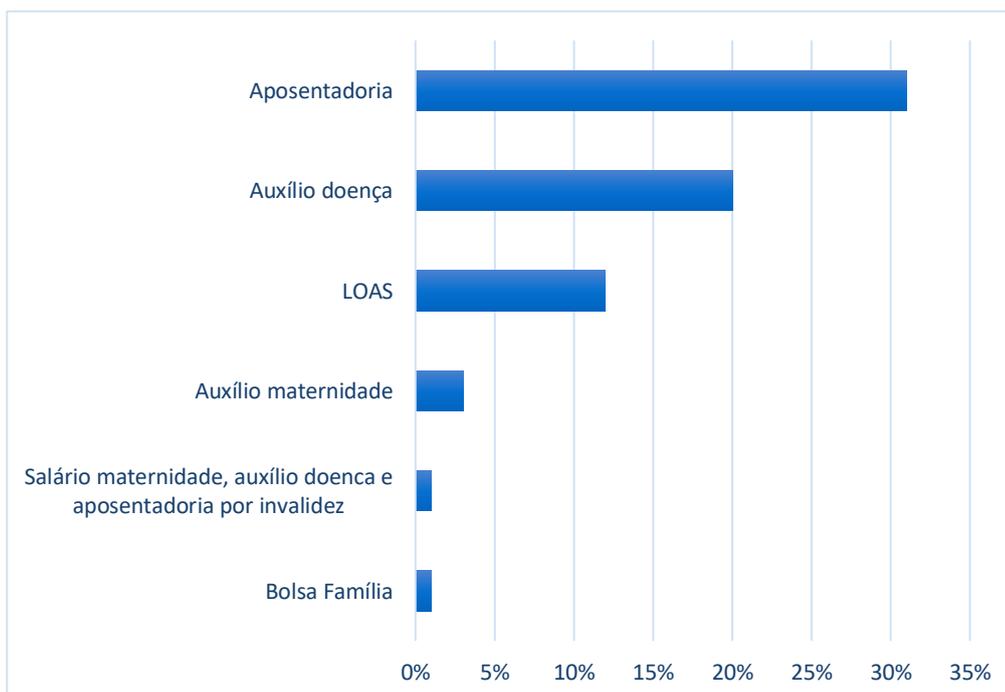
A sexta categoria analisada pelos usuários da previdência, corresponde ao quantitativo dos entrevistados que não sabem se possuem direito a benefícios previdenciários ou sociais do governo. Para essa análise ficou demonstrado que cerca de 30% dos entrevistados, não sabem se possuem algum direito relativo à previdência social, mesmo após buscar informações na agência da previdência:

Gráfico 5- Quantitativo dos entrevistados que acreditam que possuem direito a benefícios previdenciários ou sociais do governo



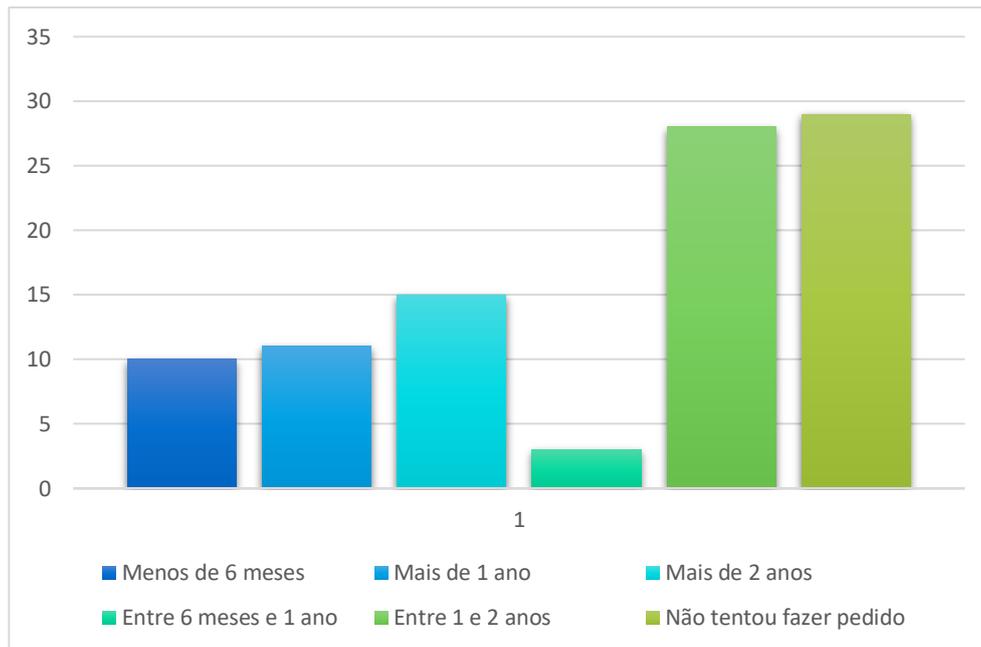
A sétima categoria analisada pelos usuários da previdência, corresponde ao quantitativo dos entrevistados que sabem que possuem direito a benefícios previdenciários ou sociais do governo. Para essa análise ficou demonstrado o tipo de benefício que os entrevistados, estavam buscando nas agências da previdência:

Gráfico 6- Para os usuários cientes que possuem direito, identificou-se o tipo de benefício pleiteado



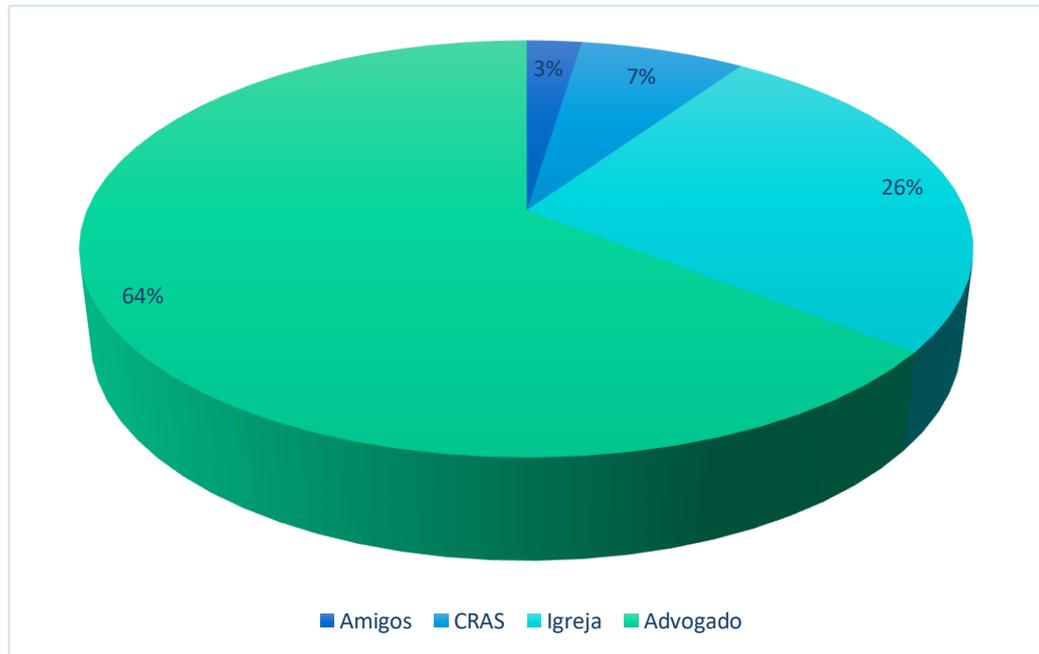
A oitava categoria analisada pelos usuários da previdência, corresponde ao quantitativo de tempo que o entrevistado tentou receber os benefícios previdenciários/assistencial perante aos órgãos públicos desconsiderando o poder judiciário. O resultado demonstra que a média de prazo pode variar entre um e dois anos:

Gráfico 7- Tempo que o entrevistado tentou receber os benefícios previdenciários/assistencial perante os órgãos públicos.



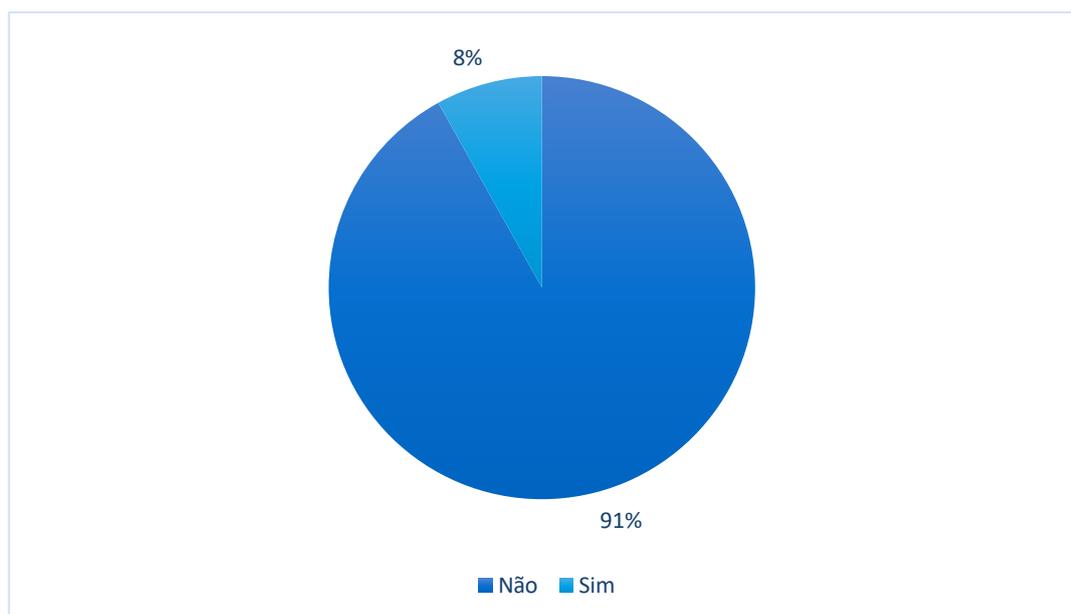
A nona categoria analisada pelos usuários da previdência, corresponde à forma pela qual o entrevistado tomou conhecimento sobre os benefícios oferecidos pelo governo. O resultado demonstra que a maioria deles não soube dos benefícios ofertados através do governo e sim por particulares:

Gráfico 8-De que forma os entrevistados ficaram sabendo sobre os benefícios oferecidos pelo governo.



A décima categoria analisada pelos usuários da previdência, corresponde ao quantitativo de entrevistados que foram informados sobre os possíveis direitos de benefícios assistenciais/previdenciários durante o atendimento em órgãos públicos. O resultado demonstra que a maioria (91%) dos usuários não recebeu qualquer informação acerca do seu benefício durante o atendimento na agência da previdência:

Gráfico 9-Quantitativo de entrevistados que foram informados sobre os possíveis direitos de benefícios assistenciais/previdenciários durante o atendimento em órgãos públicos.



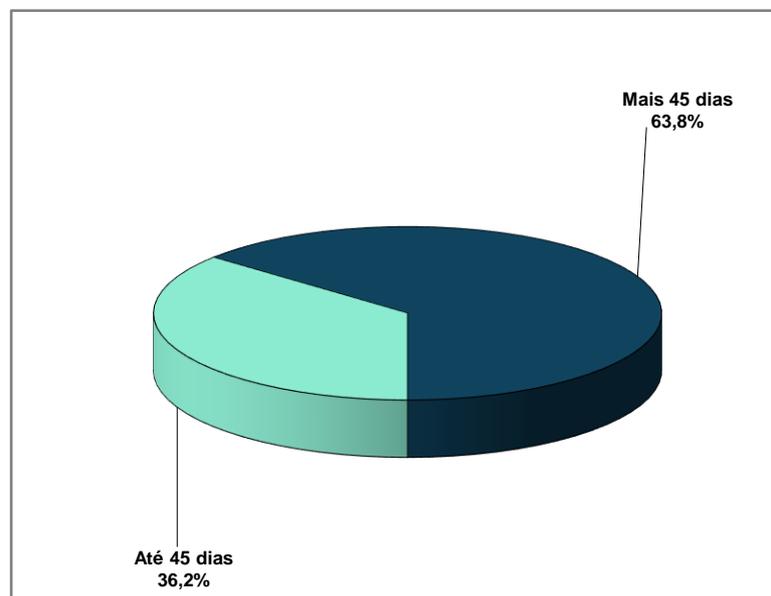
b) Conclusões das pesquisas com usuários da previdência

Este estudo aponta para o ambiente da informação e os efeitos das omissões do Estado, em particular como responsável pela efetivação dos direitos dispostos na legislação. Não só isso, pois o estudo aponta a desinformação como uma das razões pelas quais o conhecimento da população em geral sobre seus direitos é baixo.

Em relação à dificuldade para concessão do direito, é importante mencionar que a própria legislação prevê um prazo para que seja garantido o pagamento do benefício. A lei 8.213/1991¹⁰³, prevê, em seu art. 41-A, § 5º, que o primeiro pagamento será efetuado até quarenta e cinco dias após a data da apresentação, pelo segurado, da documentação necessária à concessão.

Só no ano de 2019 mais de 500 mil benefícios encontram-se com excesso de prazo para análise. Apenas 36% dos benefícios são analisados no prazo de 45 dias. São os dados mais recentes fornecidos pela própria previdência social:

Figura 7-Distribuição dos benefícios em análise por tempo de tramitação com pendência do INSS



Fonte: INSS

¹⁰³ BRASIL. Artigo 41. Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm>. Acesso em 06 de julho de 2019.

Ou seja, ainda que haja legislação, percebe-se que não há cumprimento por parte do Estado. Ao mesmo tempo, os resultados sugerem uma análise para que se desenvolva melhores políticas públicas, que não fiquem só no papel, de maneira que a qualidade do atendimento possa ser eficiente de fato.

É preciso maior investimento nos meios de comunicação de modo a incentivar o conhecimento sobre os direitos devidos àqueles que necessitam, e não só isso, promover o diálogo institucional sobre melhorias do sistema de acordo com a experiência do usuário que é o público que mais precisa ser ouvido.

Durante a pesquisa, foi possível notar que o Estado através do seu corpo de representantes, sejam servidores do INSS, consultores legislativos, assistentes sociais e todos aqueles ligados e envolvidos com o público alvo da previdência, podem realizar mudanças simples, como melhorar a qualidade das informações prestadas ao usuário da previdência.

Considerando que níveis baixos e desiguais de conhecimento geralmente são atribuídos à fatores de nível individual, como a falta de vontade cidadãos para arcar com os custos de aquisição de informações¹⁰⁴ ou características sociais e demográficas particulares¹⁰⁵, examinou-se o papel do ambiente da informação e o quanto isso pode impactar.

É importante ressaltar, no entanto, que os funcionários que trabalham diretamente com os usuários da previdência também sejam bem capacitados e possam entender a legislação de maneira técnica, além de refletir e observar a realidade vivenciada por aqueles cidadãos.

Fato é que o ambiente pode contribuir para a ignorância pública. Quando questões importantes não recebem cobertura adequada ou quando elites falham na disseminação de informações relevantes para a política, os julgamentos dos cidadãos não têm uma fundamentação importante. Obviamente, mais informações não são

¹⁰⁴ DOWNS, Anthony. **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harper and Row, 1957.

¹⁰⁵ DELLI CARPINI, Michael X.; KEETER, Scott. **What Americans Know about Politics and Why It Matters**. New Haven, CT: Yale University Press, 1996.

necessariamente melhores,¹⁰⁶ mas é preciso mudar essa perspectiva para desenvolvimento de acesso aos direitos positivados.

Dado o apetite limitado do público para notícias sobre política, provavelmente há um efeito marginal em declínio para assuntos dessa natureza. Além disso, vários fatores mediam a aceitação de mensagens da elite, como predisposições políticas¹⁰⁷ e crenças preconcebidas sobre o mundo político¹⁰⁸. Assim, os cidadãos podem não incorporar informações factuais em seus julgamentos, mesmo que estejam amplamente disponíveis.

A despeito dessas advertências importantes, é razoável presumir que deve haver uma quantidade de informações disponíveis para que os cidadãos possam ao menos conhecer sobre aquilo que lhe é devido. Do ponto de vista da avaliação do ambiente de informações, o que é dito não importa tanto quanto como é dito¹⁰⁹.

A utilização desses dados permite entender e descrever a relação entre os diversos direitos sociais previstos na Constituição e legislações infraconstitucionais e as barreiras que são encontradas pelos cidadãos nas experiências relatadas.

A partir das informações coletadas é possível afirmar que é necessário um aperfeiçoamento nas políticas públicas sociais, em especial o fomento da informação e desburocratização para que o cidadão não encontre barreiras ao requerer o que lhe é devido.

Embora os julgamentos sobre a qualidade do ambiente de informação tenham potencial de ser altamente subjetivo, a maioria concordaria que integridade e precisão é preferível à distorção e apresentação seletiva. Quando as elites fornecem informações imprecisas, incompletas ou enganosas, os cidadãos podem fazer avaliações equivocadas e conseqüentemente deixam de ser assistidos da forma que deveriam; assim, pela pesquisa realizada, essa é a realidade quando se trata do acesso à previdência – no sentido previdenciário e assistencial: o usuário não detém da informação adequada e se vê obstado à conquistar aquilo que lhe é devido.

¹⁰⁶ LUIA, Arthur; MCCUBBINS, Mathew D. **The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?** New York: Cambridge University Press, 1998. p. 27.

¹⁰⁷ Zaller, John. **The nature and origins of mass opinion.** New York: Cambridge University Press, 1992.

¹⁰⁸ HOCHSCHILD, Jennifer L. **Where You Stand Depends on What You See: Connections among Values, Perceptions of Fact, and Political Prescriptions.** In *Citizens and Politics: Perspectives from Political Psychology.* ed. James H. Kuklinski. New York: Cambridge University Press. 2001. p. 313–40.

¹⁰⁹ PAGE, Benjamin I.; SHAPIRO, Robert Y. **The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences.** Chicago: University of Chicago Press, 1992. p. 34.

3.3. A judicialização como obstáculo para concessão dos benefícios previdenciários e assistenciais.

O estudo da judicialização da matéria de Direito Previdenciário traduz a forma como os usuários do sistema se comportam diante de dificuldades tais como a falta de informação e falta de organização institucional, enfrentadas na esfera administrativa. Além da análise da conduta dos usuários, a judicialização é um reflexo do comportamento do próprio Estado, representado pela autarquia federal, o INSS.

Há três fontes de informação para estudo dos processos judiciais na matéria que envolve previdência e assistência. A primeira delas é o CNJ, que por sua vez mantém o Painel Justiça em Números¹¹⁰. Não menos importante, o CJF que conserta o observatório da Estratégia Justiça Federal. E ainda, relatórios de auditorias do Tribunal de Contas da União.

A forma como os recursos são alocados é um ponto interessante a ser observado, pois a partir do momento que já existe uma estrutura administrativa para análise e concessão de benefícios, há um desperdício de recursos quando se gasta com judicialização.

Esses comportamentos constituem resultado socialmente indesejado, porquanto não conferem eficácia ao que dispõe o texto constitucional quando trata das garantias dos direitos sociais. Portanto, neste tópico as consequências da falta de eficiência no cumprimento dos objetivos eleitos pela sociedade serão analisadas.

a) O congestionamento da estrutura judiciária para demandas assistenciais e previdenciárias

A judicialização das questões previdenciárias é um fenômeno que ocorre há muitos anos. Pelo relatório produzido pelo CNJ, justiça em números¹¹¹, a matéria sempre está no topo das demandas mais ajuizadas na justiça federal.

¹¹⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números**. Brasília, 07 dez. 2019. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>> . Acesso em: 06 nov. 2019.

¹¹¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números**. Brasília, 07 dez. 2019. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>> . Acesso em: 06 nov. 2019.

A origem da questão é imprecisa, mas após estudo empírico e sistematizado desta dissertação, surgiram argumentos distintos para analisar as implicações da judicialização. Contudo, de uma forma geral, as causas e consequências da expansão do poder judiciário no processo decisório dos direitos sociais, em especial dos benefícios previdenciários, podem ser entendidas como consequências da má gestão administrativa do Instituto Nacional de Seguridade Social.

Observa-se que não só houve avanços e, ao mesmo tempo, restrições de direitos previdenciários e assistenciais. Mas também, como apontado na pesquisa acima, ainda há dificuldades de acesso da população às informações mínimas necessárias para concessão de um direito.

De maneira geral, os estudos sobre a judicialização da matéria de previdência e assistência apontam que os benefícios mais pleiteados são: auxílio-doença previdenciário, aposentadoria por idade rural, aposentadoria por invalidez previdenciária, aposentadoria por tempo de contribuição, amparo social pessoa com deficiência, pensão por morte previdenciária, salário maternidade, aposentadoria especial, auxílio-acidente acidentário, amparo social idoso (BPC), auxílio-acidente previdenciário.

Todos os recursos para pagamento dos benefícios concedidos judicialmente decorrem do orçamento da assistência social, que por sua vez é elaborado pelas agências do INSS. Grande parte dos processos que envolvem a matéria previdência e assistência tramita na Justiça Federal, em razão do que dispõe o artigo 109, inciso I, da Constituição Federal.

Excepcionalmente, cabe a justiça estadual processar e julgar causas no foro do domicílio dos beneficiários quando a comarca não tenha sede do juízo federal; além disso, questões relacionadas às demandas que envolvam acidente de trabalho.

A Procuradoria Geral Federal é o órgão responsável para acompanhamento das questões jurídicas das autarquias e fundações federais, em especial as demandas jurídicas que figuram como parte o INSS.

Ainda no âmbito da competência, a Lei 10.259/2001 instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. A referida Lei tem como propósito facilitar o acesso à justiça, em

especial àquelas demandas previdenciárias, que envolvem verbas alimentares. Em seu artigo 9º¹¹², dispõe que a primeira audiência deve ser marcada em até trinta dias após instaurado o processo. Contudo, como se verá adiante, o prazo para primeira audiência e possível acordo ultrapassa e muito o que prevê a legislação.

O artigo 12 dispõe da mesma Lei 10.259¹¹³ dispõe a necessidade de realização de exame técnico por pessoa habilitada, nomeada pelo juiz, que apresentará o laudo em até cinco dias antes da audiência, independentemente de intimação das partes. Não obstante, após o trânsito em julgado, como dispõe o artigo. 17, o pagamento será efetuado no prazo de sessenta dias, contados da entrega da requisição, por ordem do juiz.

Pois bem, vê-se que a ideia do procedimento para obter o direito previdenciário ou assistência pela via judicial, à primeira vista parece ser simples e célere, mas como se pode notar pelos dados fornecidos pelo CNJ, a média de um processo que tramita no juizado especial ultrapassa o prazo de 3 anos¹¹⁴.

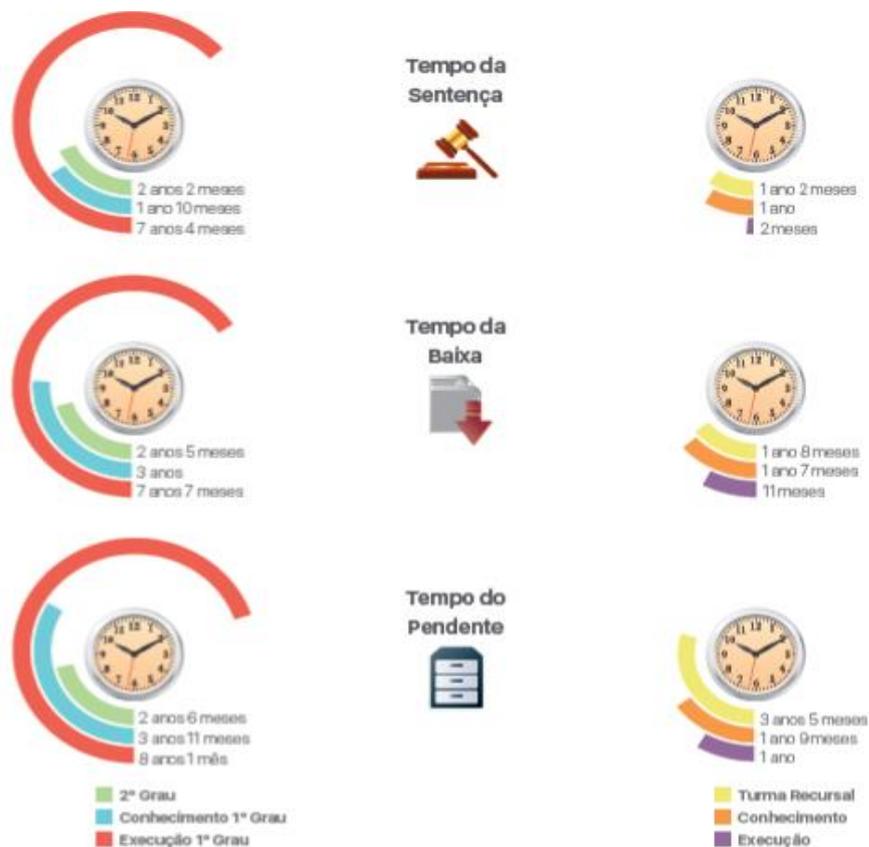
Caso passe a tramitar na justiça comum, o tempo médio de duração até a finalização do processo pode ultrapassar 13 anos:

¹¹² BRASIL. Lei 10.259 de 12 de julho de 2001. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF.

¹¹³ BRASIL. Lei 10.259 de 12 de julho de 2001. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF.

¹¹⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números**. Brasília, 07 dez. 2019. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

Figura 8- Tempo médio duração do processo previdenciário



Fonte: CNJ, 2018.

Sem embargo, há inúmeros obstáculos que o cidadão enfrenta após o crivo administrativo da previdência para obter a concessão de um benefício, que pela sua natureza é um amparo que lhe garante a sobrevivência.

Demonstrar-se-á que o próprio Estado constitui óbices nas conquistas previstas legalmente, ademais de não só se constituir uma barreira, também desperdiça recursos de maneira desnecessária.

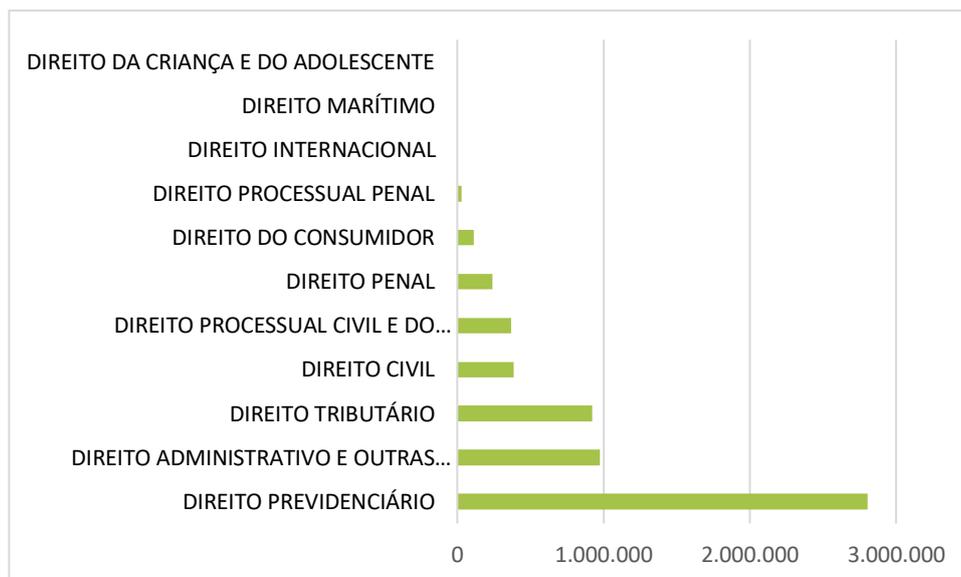
b) Análise quantitativa das demandas previdenciárias e assistenciais

A despesa total da Justiça Federal em 2018 foi de R\$ 11,2 bilhões. Deste montante, R\$ 10,5 bilhões (94%) foram gastos com recursos humanos, incluindo despesas com pessoal, encargos, benefícios, estagiários e terceirizados. A força de trabalho da justiça federal é composta por 1.917 magistrados e 58.410 servidores¹¹⁵.

¹¹⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números**. Brasília, 07 dez. 2019. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 10 de dez. 2019.

No ano de 2018, a Justiça Federal teve 4,2 milhões de casos novos, o que equivale a 13% do total de casos que entraram na justiça brasileira. Segundo a classificação de assuntos das tabelas processuais unificadas do poder judiciário (Resolução CNJ 46/2007), nota-se ainda que os casos relacionados à previdência social são os assuntos mais demandados na justiça federal. Conforme dados expostos abaixo:

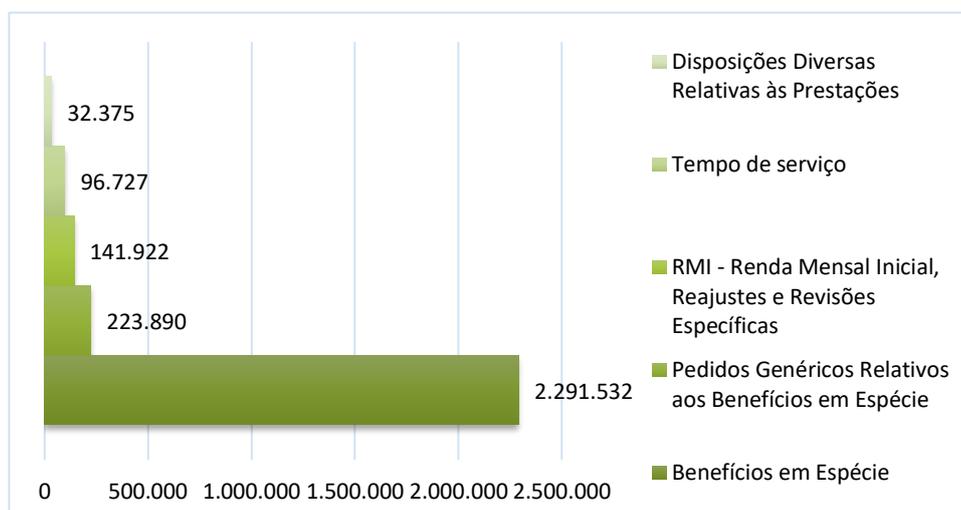
Figura 9- Novos processos no ano de 2018



Fonte: CNJ, 2018.

Já em relação ao tipo de demanda previdenciária, a maioria das ações judicializadas envolvem benefícios por espécies, o que foi apurado minunciosamente no gráfico seguinte:

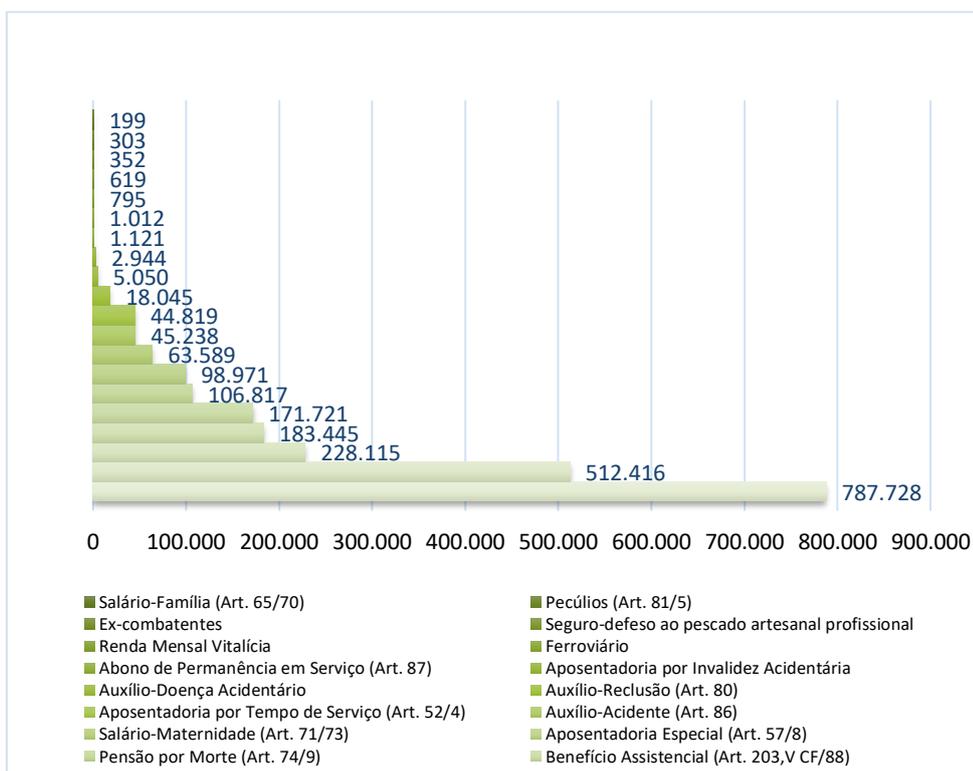
Figura 10- Tipo de demanda previdenciária



Fonte: CNJ, 2018.

Os benefícios em espécies são destrinchados, como demonstrados amiúde. A grande maioria das ações judicializadas é referente aos benefícios por espécie, em especial demandas que envolve o auxílio doença:

Figura 11- Demandas que envolvem benefício por espécie

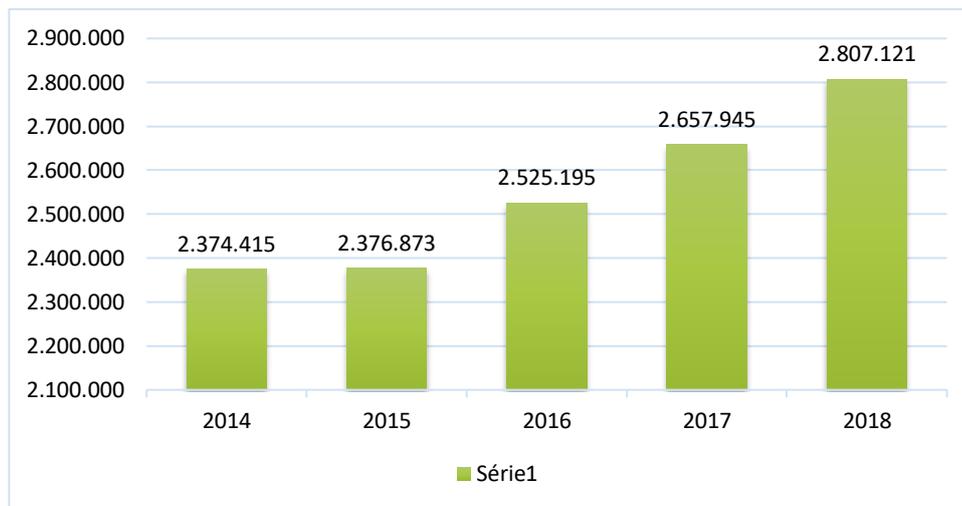


Fonte: CNJ, 2018.

Nota-se que mesmo com a política de austeridade do governo em relação à previdência, também com o discurso de combate às fraudes, os processos judiciais só crescem exponencialmente.

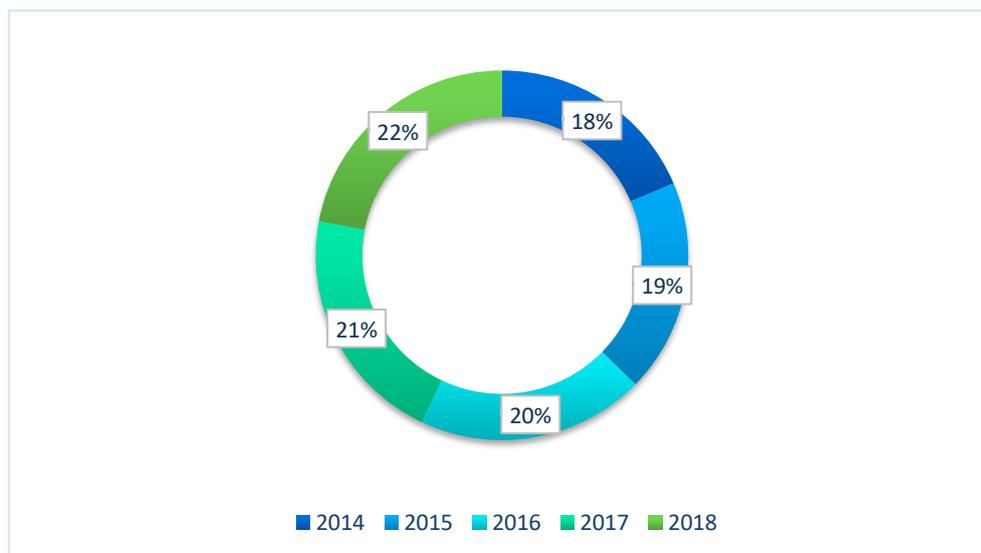
Há de se ressaltar que a maioria dos casos passa por um prévio filtro nas agências do INSS. Inevitavelmente, o cidadão encontrou no poder judiciário um espaço mais receptivo na ausência de uma prestação efetiva pelas estruturas da previdência social, como demonstrado abaixo:

Figura 12- Evolução anual da judicialização em matéria previdenciária e assistencial



Fonte: CNJ, 2018.

Figura 13-Evolução anual da judicialização em matéria previdenciária e assistencial em percentual



Fonte: CNJ, 2018.

c) Impacto financeiro da judicialização da matéria assistencial e previdenciária

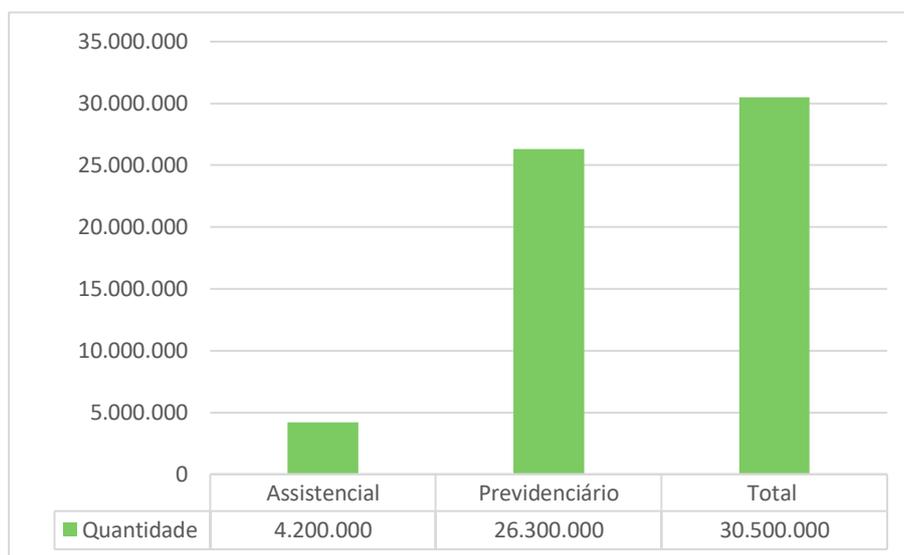
Para validação das informações, utilizou-se o relatório do TCU¹¹⁶. Até dezembro do ano de 2017, o INSS mantinha 34,3 milhões de benefícios entre espécies denominadas

¹¹⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). TC 022.354/2017-4. **Levantamento. Análise dos riscos inerentes à judicialização para a subsequente concessão de benefícios pelo INSS. Identificação dos fatores contribuintes para a referida judicialização.** Relator: André Luís de Carvalho.

de previdenciárias. Desse total mencionado, 3,8 milhões, que corresponde a 11,1% foram concedidos pela via judicial, conforme informações do Tribunal de Contas da União.

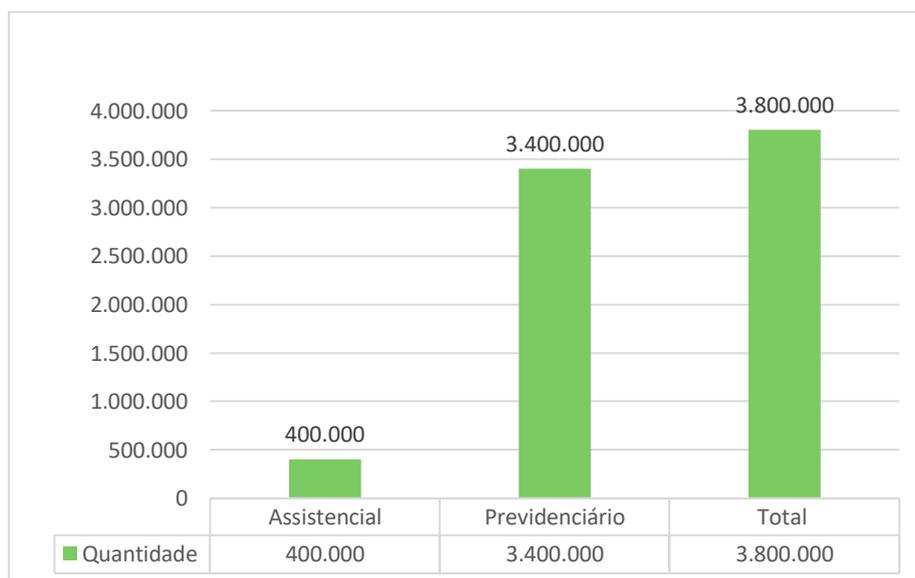
Segundo TCU¹¹⁷ é possível denominar essa visão como estoque de benefícios:

Figura 14- Benefícios concedidos administrativamente



Fonte: TCU, 2017.

Figura 15- Benefícios concedidos judicialmente



Fonte: TCU, 2017.

¹¹⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). TC 022.354/2017-4. **Levantamento. Análise dos riscos inerentes à judicialização para a subsequente concessão de benefícios pelo INSS. Identificação dos fatores contribuintes para a referida judicialização.** Relator: André Luís de Carvalho.

No período de 2014 a 2017 foram concedidos vinte milhões de benefícios pelo INSS. Contudo, 1,8 milhão são decorrentes de decisões judiciais, o que equivale a mais de 9%.

Tendo em vista os números descritos nos parágrafos anteriores, é possível estimar a despesa anual com benefícios previdenciários e assistenciais judicializados. Para isso, o TCU¹¹⁸ considerou o percentual do valor dos benefícios no estoque e o percentual de benefícios reativados.

Além disso, foram acrescentadas as despesas com precatórios e RPV de benefícios previdenciários e assistenciais. Os benefícios revisados não foram incluídos nessa análise, porquanto não seria possível saber o impacto da diferença entre o primeiro benefício e o benefício revisado.

O resultado dessa análise, realizado pelo TCU¹¹⁹ em relação ao exercício de 2017, encontra-se sintetizado e é estimado um gasto de R\$ 92 bilhões decorrente do pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais, concedidos ou reativados por decisão judicial.

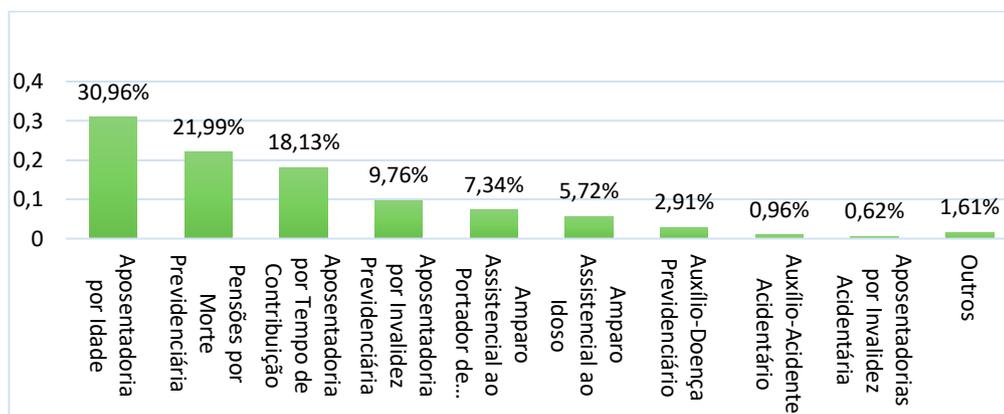
Ao analisar a tabela abaixo, verifica-se que as aposentadorias especiais e os auxílios-acidente apresentam os percentuais mais elevados de concessão judicial. Não é conhecido o motivo de tanta divergência entre as decisões administrativas e judiciais. Contudo, trata-se de matéria fática, ou seja, de maneira que o direito é analisado através das provas e da interpretação da lei. Muitas vezes por necessitar de análise médica, é possível supor que os médicos peritos do INSS não interpretam a incapacidade do segurado conforme a legislação; do mesmo modo, a análise das atividades insalubres, que muitas vezes deixam de ter o estudo adequado conforme a atividade exercida pelo segurado.

¹¹⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). TC 022.354/2017-4. **Levantamento. Análise dos riscos inerentes à judicialização para a subsequente concessão de benefícios pelo INSS. Identificação dos fatores contribuintes para a referida judicialização.** Relator: André Luís de Carvalho.

¹¹⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). TC 022.354/2017-4. **Levantamento. Análise dos riscos inerentes à judicialização para a subsequente concessão de benefícios pelo INSS. Identificação dos fatores contribuintes para a referida judicialização.** Relator: André Luís de Carvalho.

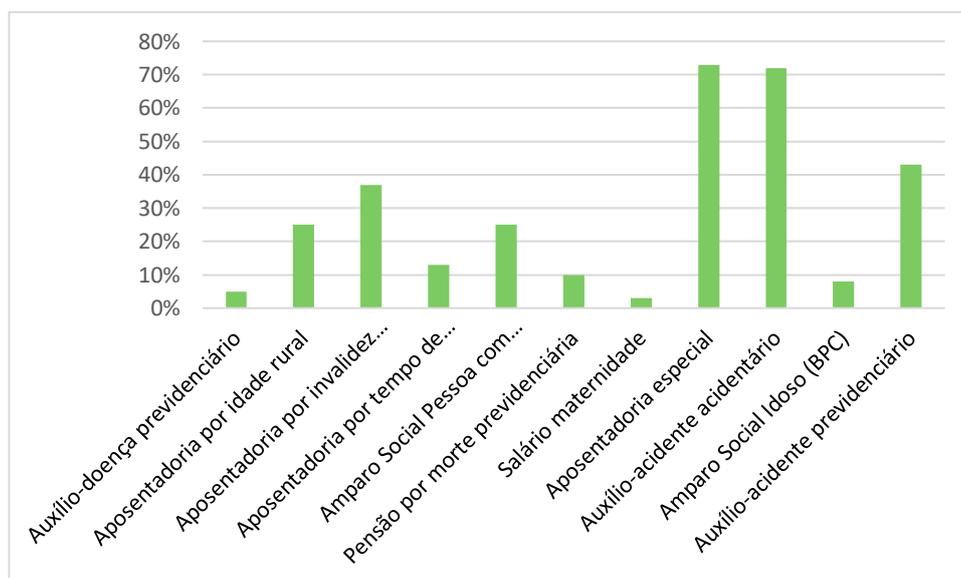
Pelos números apresentados, as concessões judiciais relacionadas ao auxílio doença, por exemplo, são maiores do que administrativas, mesmo representando espécies de benefícios menos concedidas pelo INSS:

Figura 16- Distribuição percentual da quantidade de benefícios emitidos pelo INSS, por grupos de espécies



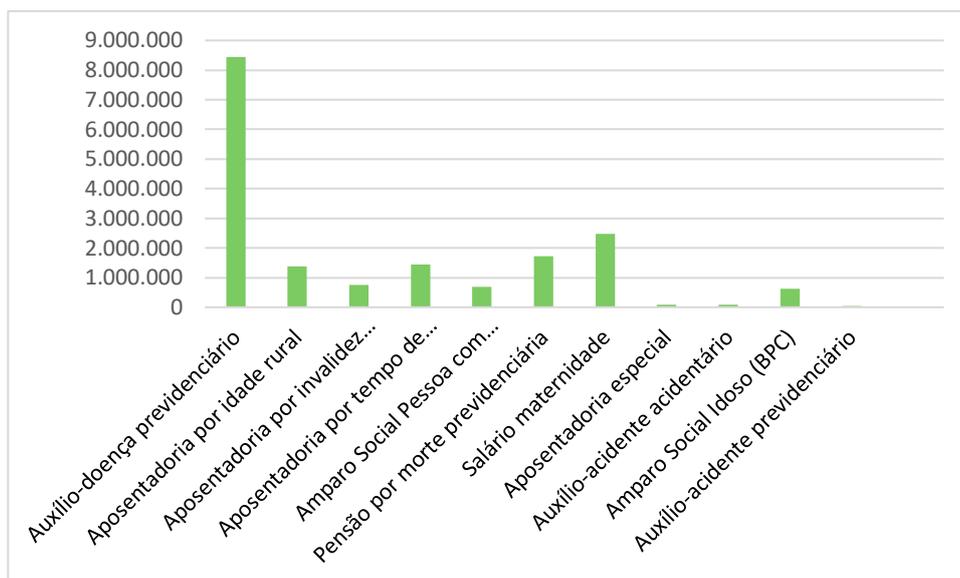
Fonte: INSS, 2019.

Figura 17- Porcentagem de concessões judiciais na espécie



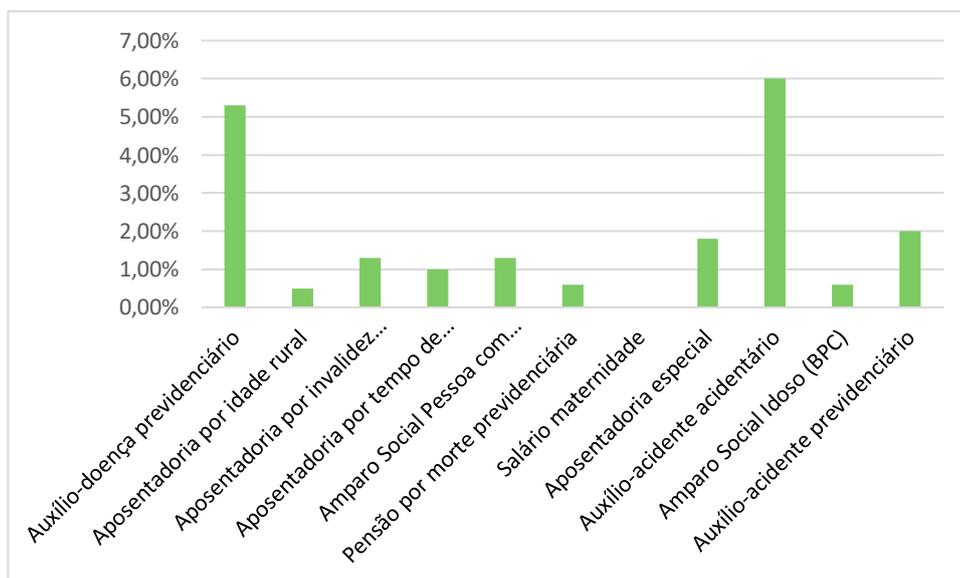
Fonte: TCU, 2017.

Figura 18- Total de concessões



Fonte: TCU, 2017.

Figura 19- Porcentagem de reativações judiciais na espécie – 2014 a 2017



Fonte: Suipe/INSS, 2017.

Entre as seis espécies mais concedidas pelo INSS encontra-se a aposentadoria por invalidez, com 37%, a aposentadoria por idade rural e o amparo social à pessoa com deficiência, ambas com 25%. Essas são os tipos com maior percentual de concessões judiciais, bem superiores à média de judicialização no INSS, que é de 9,3%.

Ao analisar esses percentuais por espécie de benefício, verifica-se que seu comportamento oscila conforme a espécie de benefício e a unidade da federação onde o benefício é concedido.

Diante dos dados acima serão analisados os impactos dos processos judiciais em números e percentuais.

d) Impacto na quantidade de processos judiciais

Para mensurar a quantidade de processos judiciais e os consequentes impactos no funcionamento estatal, foram utilizados como base os relatórios dos tribunais de conta em conjunto com os relatórios anuais do CNJ.

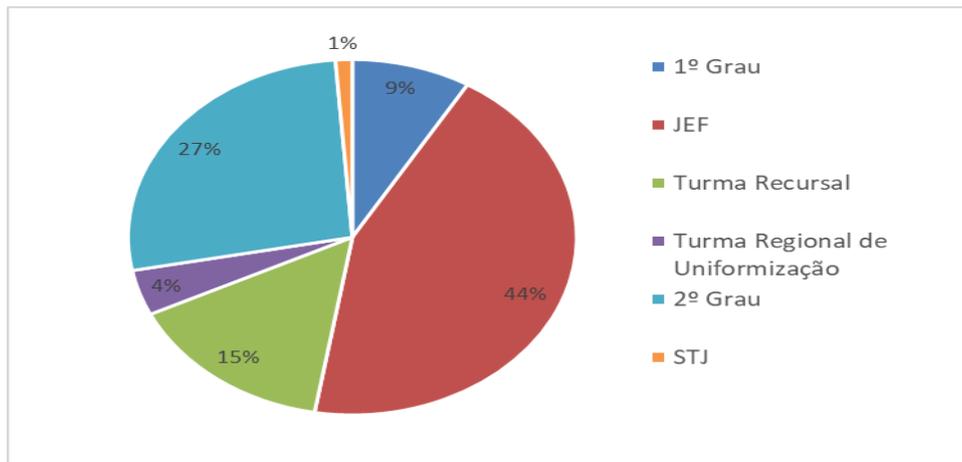
Neste ponto, é importante observar que o Poder Judiciário classifica ações que envolvem direito previdenciário e assistencial em: direito previdenciário, razão pela qual quando falamos em demandas que envolvem direito previdenciário entende-se tanto benefícios assistenciais e benefícios previdenciários.

Por outro lado, o CNJ faz classificação detalhada dos tipos de processo, que nesse levantamento foram reclassificados em quinze tipos, para tornar possível a análise.

De acordo com o Painel Justiça em Números, de 2014 a 2018 foram distribuídos cerca de 6.732.854 novos processos cujo assunto foi classificado como Direito Previdenciário.

Considerando apenas a Justiça Federal, a maior parcela dos processos novos está nos Juizados Especiais Federais, mas cabe destacar o elevado percentual de casos na segunda instância, como pode ser observado no gráfico abaixo. Em parte, isso pode ser explicado pelo fato de os recursos referentes a processos da competência delegada serem analisados na segunda instância pelo TRF.

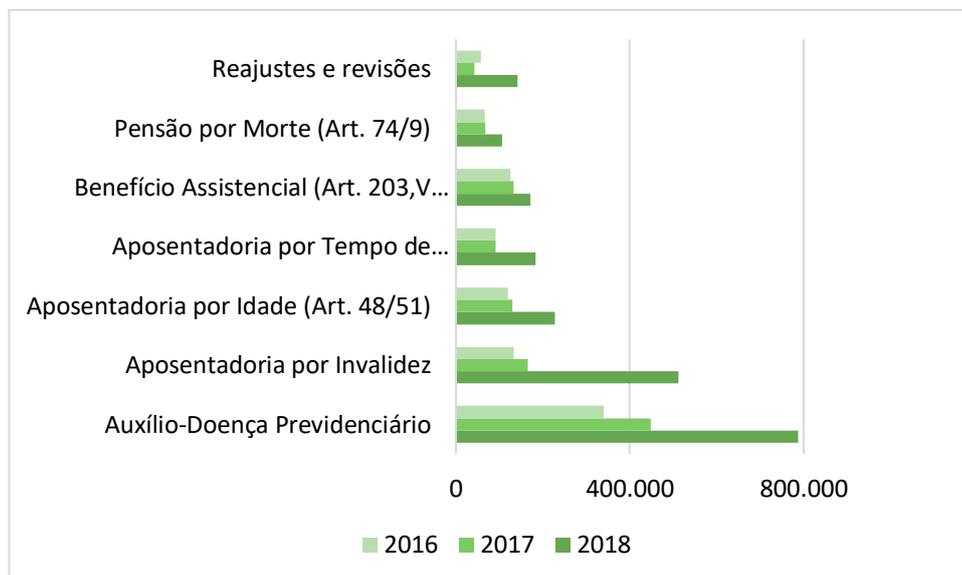
Figura 20- Processos novos previdenciários e assistenciais na Justiça Federal – 2014 a 2018



Fonte: Painel Justiça em Números, 04/2018.

Os sete principais assuntos de novos processos previdenciários distribuídos na 1ª instância da Justiça Federal (JEF e rito ordinário de 1º Grau), conforme dados fornecidos pelos TRF, podem ser observados na abaixo.

Figura 21- Novos processos por ano e por matéria



Fonte: relatório CNJ, elaboração própria, 2018.

Como se pode notar, do ano de 2016 até o último ano de 2018, as demandas previdenciárias e assistenciais aumentaram exponencialmente. Ainda não é possível explicar a causa desse fenômeno, mas é possível analisar alguns dados como expostos amiúde.

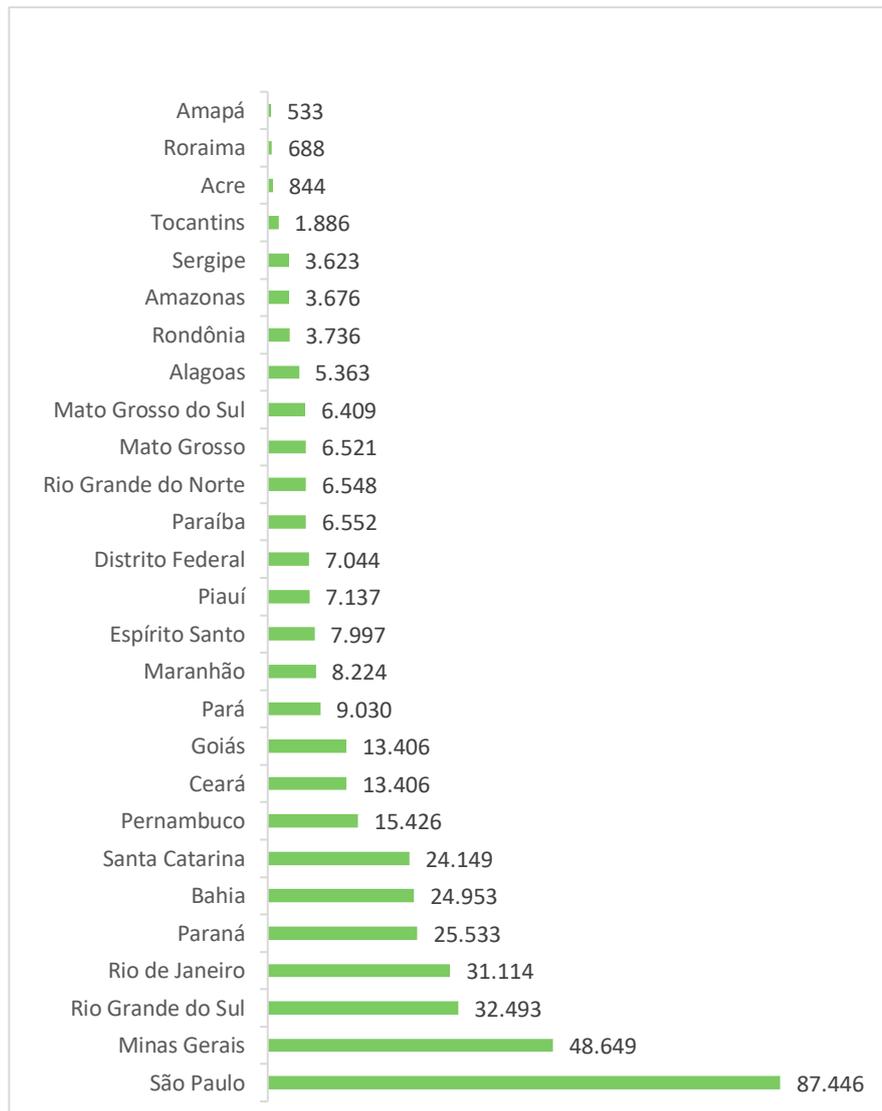
Como visto na tabela acima, os processos previdenciários, em especial nas matérias relacionadas à concessão de benefício, foram alvo de judicialização. A maior parte desse crescimento das ações judiciais começou no ano de 2017, o que coincide com a edição da MP 767 de 6/1/2017, convertida na Lei 13.457/2017. A referida MP autoriza o INSS a revisar os benefícios que foram deferidos judicialmente, para aferição das condições de incapacidade.

Prevê também que na ausência de determinação do prazo de duração do benefício por incapacidade, este poderá ser cessado após cento e vinte dias a partir da concessão (art. 60, §8º e 9º, da Lei 8.213/1991).

Outra MP que coincidentemente surgiu com o crescimento das ações judiciais, foi a MP 871/19, que instituiu a possibilidade de revisão de benefícios com indícios de irregularidades e autoriza o pagamento de um bônus aos servidores do INSS para cada processo analisado fora do horário de trabalho.

Tanto é que apenas no ano de 2019, o INSS cessou mais de 400 mil benefícios, como se demonstra na tabela abaixo:

Figura 22- Números benefícios cessados em 2019



Fonte: Dados abertos previdência social e INSS, 2019.

Evidente que há outros fatores para judicialização, mas fato é que pode ser uma reação à suspensão desses benefícios de maneira arbitrária por parte da autarquia, informação relatada por diversos entrevistados durante a pesquisa reportada no capítulo anterior.

Ao analisar o gráfico de novos processos, vê-se que o auxílio-doença é o principal benefício judicializado em todos os TRF. Segundo dados do relatório do TCU ¹²⁰, houve um levantamento para análise de procedência dos pedidos. Neste cenário, os benefícios

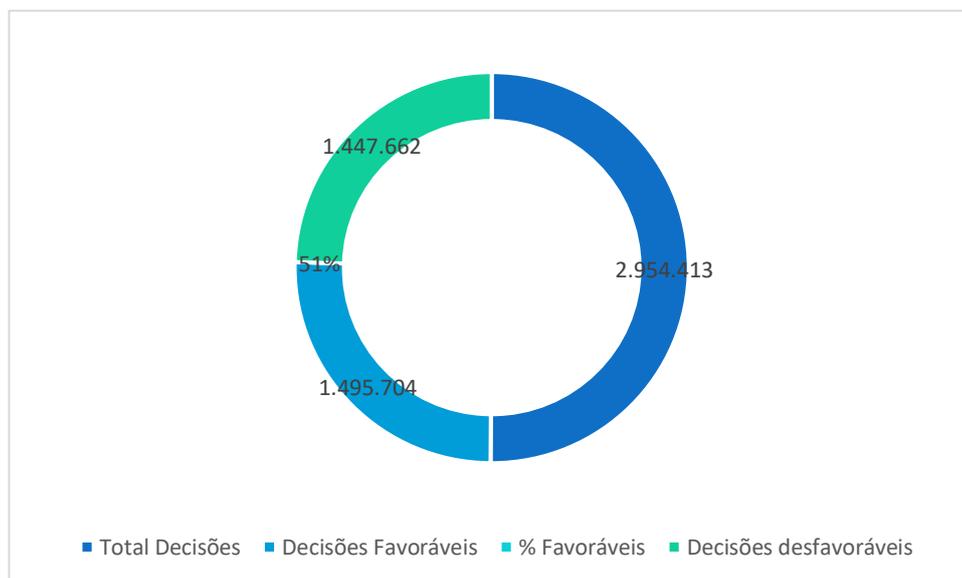
¹²⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). TC 022.354/2017-4. **Levantamento. Análise dos riscos inerentes à judicialização para a subsequente concessão de benefícios pelo INSS. Identificação dos fatores contribuintes para a referida judicialização.** Relator: André Luís de Carvalho.

julgados, pendentes (estoque), providos, não providos e conciliados, foram segregados por assunto e UF até o ano de 2017. Contudo, o cálculo do índice de provimento, considerou o percentual e de conciliações em relação ao total de decisões de mérito tomadas, ou seja, decisões favoráveis mais as ações não providas.

Cabe observar que o total de decisões de mérito não corresponde à quantidade de julgamentos. Segundo informações colhidas pelo TRF, há movimentações que não são enquadradas como provimentos ou não provimentos, como extinto por desistência¹²¹, por exemplo. Além disso, há casos em que o resultado do julgamento ou sentença não foi especificado pela vara judiciária responsável.

O gráfico abaixo é baseado no relatório do TCU¹²² e demonstra o percentual de provimentos no Brasil, em especial os Tribunais Regionais Federais. Importante analisar que dentre as principais espécies de benefício, o maior índice de provimento é a aposentadoria por tempo de contribuição:

Figura 23- Total de decisões favoráveis



Total de decisões (2.954.413), equivale ao total de provimentos, não provimentos e conciliações. Decisões favoráveis é a soma de provimentos e conciliações. Os TRF da 2ª e 3ª região consideram conciliações como provimentos. Fonte: Dados TRF, em resposta ao Ofício 06-307-

¹²¹ “[...] Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando: § 4º Oferecida a contestação, o autor não poderá, sem o consentimento do réu, desistir da ação. § 5º A desistência da ação pode ser apresentada até a sentença.” BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil**. Acesso em: 18 de set. 2018. Disponível: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>

¹²² BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). TC 022.354/2017-4. **Levantamento. Análise dos riscos inerentes à judicialização para a subsequente concessão de benefícios pelo INSS. Identificação dos fatores contribuintes para a referida judicialização**. Relator: André Luís de Carvalho.

TCU/SecexPrevidência)

O gráfico acima demonstra que 51% dos processos judiciais possuem decisões favoráveis. Este número será analisado posteriormente em conjunto com a quantidade de indeferimentos administrativos do INSS, mas não se pode deixar de observar que são mais de um milhão de cidadãos que deixaram de receber seu benefício corretamente, o que decerto lhe garantiria a sobrevivência.

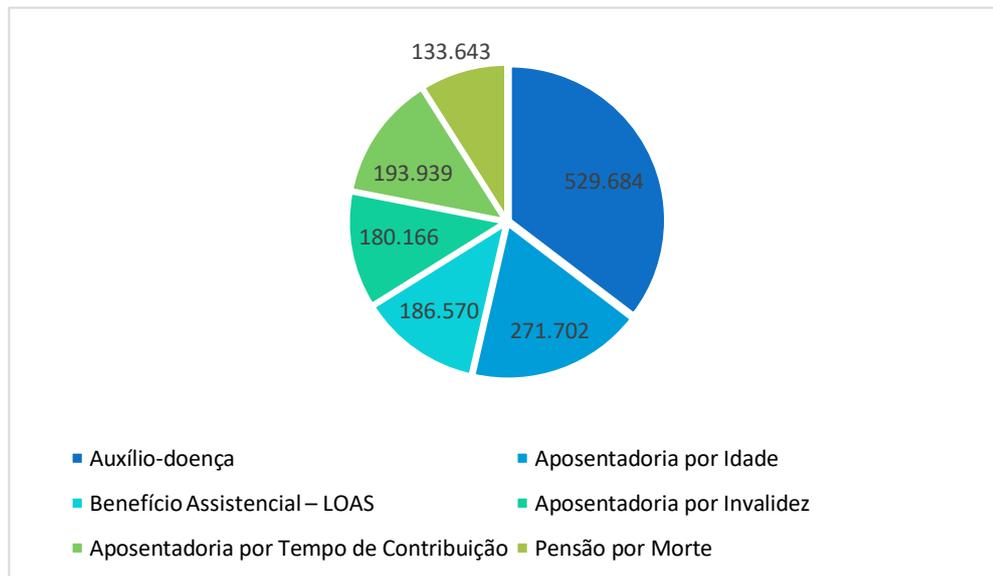
É trivial a ideia de que muitas vezes há lei aplicável ao caso concreto, mas sua interpretação é ambígua¹²³. No caso do direito assistencial e em especial o previdenciário, a análise feita pela instância administrativa é completamente diferente da análise judicial, em especial sobre o aprofundamento fático, e certamente geram resultados diferentes. A solução para este problema não é nem automática, nem constante no tempo, mas sugere-se uma uniformização de entendimentos, em especial mecanismos de uniformização de entre as instruções normativas internas do INSS, processos administrativos, jurisprudência e a própria legislação, em que se possa ao final atribuir um efeito vinculante às decisões definitivas das instâncias administrativas e judiciais.

O gráfico abaixo, baseado no relatório do TCU¹²⁴, demonstra o percentual de provimentos no Brasil, por espécie de benefício, em especial os Tribunais Regionais Federais. Importante analisar que dentre os principais tipos de benefício, o que tem o maior índice de provimento é a aposentadoria por tempo de contribuição:

¹²³ GICO Jr., Ivo Teixeira. **Hermenêutica das Escolhas e a Função Legislativa do Judiciário**. (June 10, 2018). Belo Horizonte: Revista de Direito Empresarial. Ano 15, n. 2, p. 55-84, mai/ago. 2018. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3251548>>. Acesso em: 5 de out. de 2019.

¹²⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). TC 022.354/2017-4. **Levantamento. Análise dos riscos inerentes à judicialização para a subsequente concessão de benefícios pelo INSS. Identificação dos fatores contribuintes para a referida judicialização**. Relator: André Luís de Carvalho.

Figura 24- Decisões Favoráveis por espécie de benefício na 1ª instância da Justiça Federal por assunto (principais espécies) – 2014 a 2017



Decisões favoráveis é a soma de provimentos e conciliações. Os TRF da 2ª e 3ª região consideram conciliações como provimentos. Fonte: Dados TRF, em resposta ao Ofício 06-307-TCU/SecexPrevidência.

Após essas importantes considerações, analisar-se-á o impacto financeiro causado ao Estado pela má-gestão da instância administrativa do INSS.

e) Impacto financeiro na estrutura e despesas dos órgãos envolvidos

O último dado possível para validação dessa informação foi o dado colhido do exercício de 2016. Naquele ano, o custo operacional da judicialização dos conflitos relativos aos benefícios concedidos pelo INSS, calculado pela equipe de auditoria, conforme relatório do TCU, foi de R\$4.668.410.970,40¹²⁵, que corresponde a 24% do custo operacional total dos órgãos envolvidos.

Os órgãos envolvidos e os valores estão especificados na tabela abaixo, com destaque para a Justiça Federal de 1º e 2º Graus e para a PGF, nos quais a judicialização do INSS representa 38% e 24% do custo operacional, respectivamente.

¹²⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). TC 022.354/2017-4. **Levantamento. Análise dos riscos inerentes à judicialização para a subsequente concessão de benefícios pelo INSS. Identificação dos fatores contribuintes para a referida judicialização.** Relator: André Luís de Carvalho.

Tabela 1 - Custo operacional do Sistema de Judicialização no exercício de 2016

Órgão	<i>Custo Operacional Judicialização</i>	<i>Custo Operacional Total</i>
Justiça Federal de 1º e 2º Graus	R\$ 3.312.615.807,36	R\$ 8.661.137.246,04
Procuradoria Geral Federal – PGF	R\$ 774.103.530,76	R\$ 2.804.440.837,75
INSS – (ADJ-APS e PGE)	R\$ 522.696.817,48	R\$ 7.761.129.549,31
Defensoria Pública da União	R\$ 58.994.814,80	R\$ 436.998.628,16
Total	R\$ 4.668.410.970,40	R\$19.663.706.261,26

Fontes: SIAFI; resposta ao ofício de requisição 06-307/2017; relatórios de gestão AGU, DPU, 2017

Para validação dos valores, foi incluído o custo operacional da judicialização na Justiça Federal de primeiro e segundo grau, além do percentual de processos julgados em matéria previdenciária e assistencial sobre o total de processos julgados nos juizados, turmas recursais e Tribunais Regionais Federais. Por fim, multiplicou-se pelas despesas de pessoal e demais despesas correntes.

Quanto à PGF e ao INSS, o custo operacional foi calculado considerando o quantitativo de Procuradores Federais e de servidores do INSS que atuam na questão, respectivamente, multiplicado pelas despesas de pessoal e por outras despesas correntes.

Quanto à DPU, o custo operacional foi calculado pela razão dos processos ativos de assistência jurídica em matéria previdenciária e assistencial sobre o total de processos ativos, multiplicado pelas despesas de pessoal e por outras despesas correntes. A metodologia utilizada para o cálculo do custo de PGF, INSS e DPU está detalhada minuciosamente no relatório do TCU¹²⁶.

¹²⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). TC 022.354/2017-4. **Levantamento. Análise dos riscos inerentes à judicialização para a subsequente concessão de benefícios pelo INSS. Identificação dos fatores contribuintes para a referida judicialização.** Relator: André Luís de Carvalho.

O quantitativo de magistrados e de servidores dos órgãos envolvidos diretamente na questão da judicialização é de 15.889 no exercício de 2016, conforme a tabela abaixo. Cumpre esclarecer que os membros e servidores contabilizados na tabela abaixo não atuam exclusivamente na questão previdenciária.

Tabela 2- Quantitativo de servidores que atuam na questão da judicialização da previdência. Exercício 2016.

Órgão	Quantitativo Previdenciário	Total
Magistrados - JF de 1º e 2º Graus	1.132	
Servidores - JF de 1º e 2º Graus	10.777	
Procuradoria Geral Federal – PGF	1.670	
INSS (ADJ-APS e PGE)	2.180	
Defensoria Pública da União	140	
Total	15.889	71.065

Fontes: Relatórios de gestão TCU, 2017.

Como bem apontam os dados, os gastos da má gestão da previdência e a consequente judicialização têm um custo para o Estado, que no ano de 2017 totalizou R\$4.668.410.970,40.

Sabe-se que os dados apontados pelo TCU podem não ser precisos, mas fato é que a falta de gestão no funcionamento da análise de concessão de benefícios tem um impacto financeiro. Ao final e ao cabo, é um custo que o cidadão tem de arcar pela falta de organização institucional e pelo excesso de mecanismos de burocracia criados pela própria previdência.

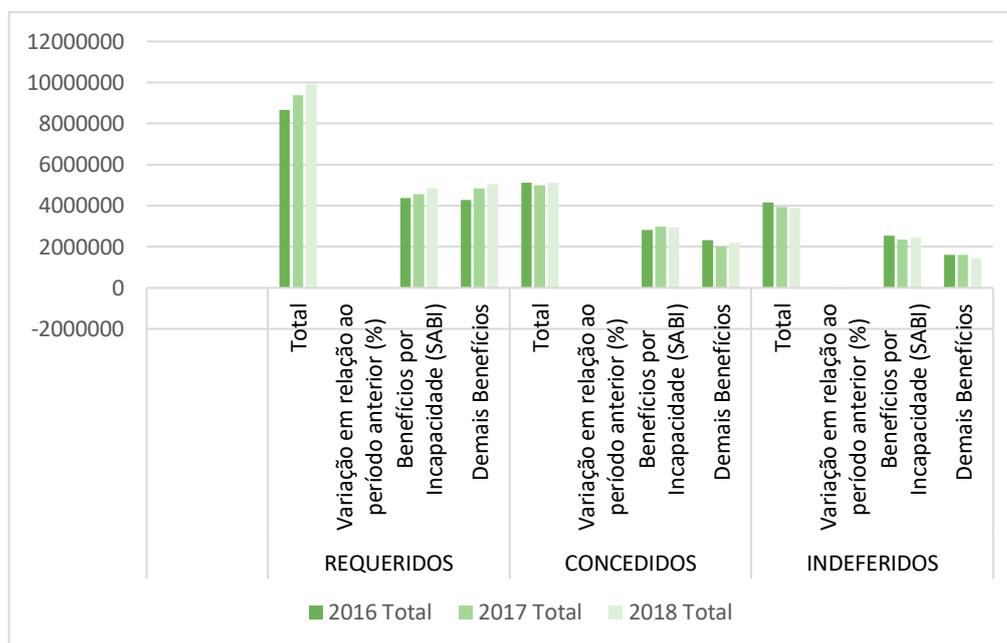
3.4. A burocracia que compensa para o INSS: análise entre os números de concessões administrativas e judiciais.

A partir da análise dos processos judiciais previdenciários e assistenciais é preciso analisar o aspecto descritivo entre o prisma econômico e a eficácia da legislação.

Não obstante, o chamado aspecto descritivo da abordagem entre direito e consequências econômicas pode ser entendido sob um aspecto da aplicação da lei e suas consequências decorrentes da eficiência do funcionamento da estrutura da previdência.

Por exemplo, para considerar a lógica da judicialização e burocracia crescentes enfrentadas pelo cidadão no âmbito administrativo, apontam-se os dados dos requerimentos, concessões e indeferimentos dos benefícios no âmbito da própria previdência:

Figura 25- Requerimentos, concessões e indeferimentos



Fonte: TCU, 2017.

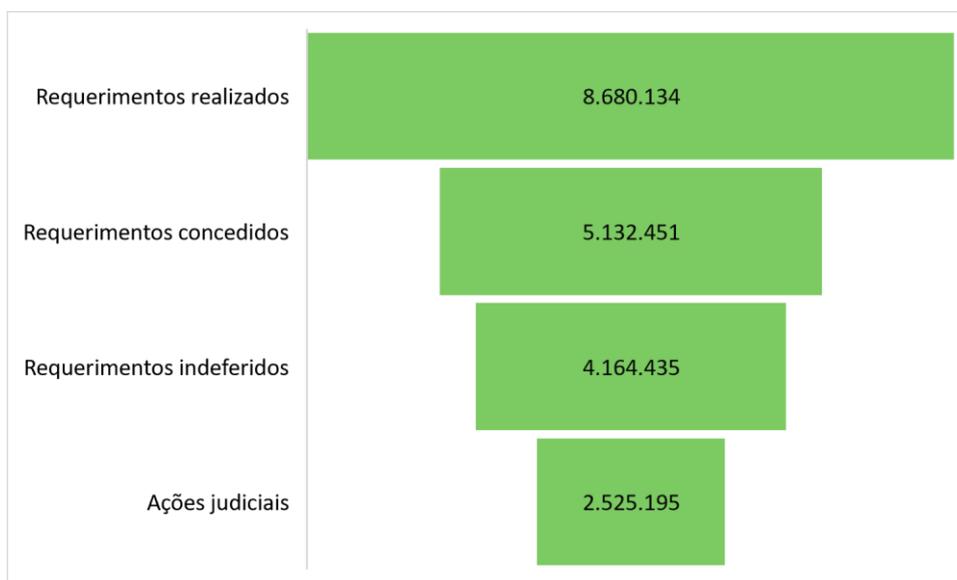
Como se demonstra no gráfico acima, no ano de 2016 foram realizados 8.680.134 requerimentos de benefícios¹²⁷. Desse total, 4.387.234 são referentes a benefícios por incapacidade e 4.292.900 referentes a demais benefícios. Desse total de 8.680.134 de requerimentos, foram concedidos 5.132.451; dessa quantidade de concessões, 2.807.042 são referentes a benefícios por incapacidade e 2.325.409 referentes a demais benefícios.

¹²⁷ Os demais benefícios são aqueles do RGPS com baixa frequência de concessões, as de natureza assistencial e os benefícios de legislação específica. Dentre as principais espécies estão Pensão Vitalícia Dependentes Seringueiro, Pensão por Morte Acidente do Trabalho, Pensão Vitalícia Seringueiros, Pensão por Morte de Ex-Combatente, Pensão Especial Hanseníase Lei 11520/07, Auxílio Suplementar Acidente Trabalho, Aposentadoria por Invalidez-Trab. Rural, Pensão por Morte de Trabalhador Rural e Pensão Vitalícia Síndrome Talidomida.

Do total de 8.680.134 requerimentos realizados, 4.164.435 foram indeferidos. Dessa quantidade de indeferimentos, 2.548.629 são referentes a benefícios por incapacidade e 1.615.806 são referentes a demais benefícios; ou seja, de todos os benefícios requeridos administrativamente 48% são indeferidos.

Dessa quantidade de benefícios indeferidos no ano de 2016, foram propostas 2.525.195¹²⁸ ações judiciais relacionadas à demandas previdenciárias e assistenciais, o que corresponde a 60,5% do valor total dos benefícios indeferidos. Vejamos:

Gráfico 10- Funil de demandas previdenciárias e assistenciais no ano de 2016.



Elaboração própria. Fonte: CNJ, 2018 e INSS, 2016.

Fato é que não se conhece se as demandas ajuizadas naquele ano foram referentes aos benefícios indeferidos no mesmo período, mas algo que parece curioso é que a proporção de benefícios analisados, concedidos e indeferidos é muito semelhante, como se denota dos anos subsequentes.

Importante mencionar que os pedidos administrativos para benefícios assistenciais são exponencialmente menores aos benefícios previdenciários como demonstrado na figura 25. Contudo, levou-se em consideração, para minimizar a margem de erro ao demonstrar as estatísticas.

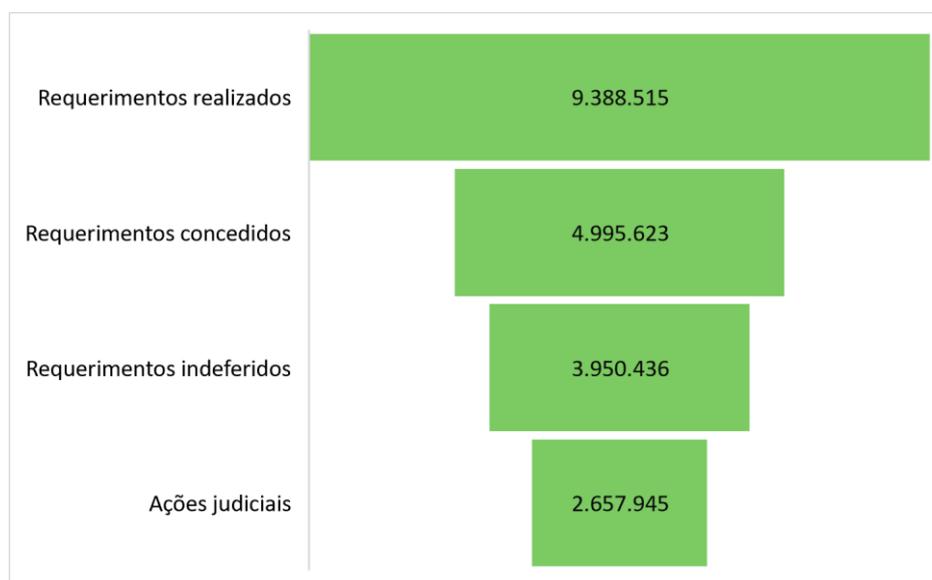
¹²⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números**. Brasília, 07 dez. 2019. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

No ano de 2017 foram realizados 9.388.515 requerimentos de benefícios. Desse total, 4.556.856 são referentes aos benefícios por incapacidade e 4831659 são referentes aos demais benefícios. Desse total de 9.388.515 de requerimentos, foram concedidos 4995623; dessa quantidade de concessões, 2970338 são referentes a benefícios por incapacidade e 2025285 referentes a demais benefícios.

Do total de 9.388.515¹²⁹ requerimentos realizados, 3.950.436 foram indeferidos. Dessa quantidade de indeferimentos, 2.350.796 são referentes ao benefício por incapacidade e 1.599.640 são referentes aos demais benefícios; ou seja, de todos os benefícios requeridos administrativamente 42% são indeferidos.

Dessa quantidade de benefícios indeferidos no ano de 2017, foram propostas 2.657.945¹³⁰ ações judiciais relacionadas às demandas previdenciárias e assistenciais, o que corresponde a aproximadamente 66,9% do valor dos benefícios indeferidos:

Gráfico 11- Funil de demandas previdenciárias e assistenciais no ano de 2017



Elaboração própria. Fonte CNJ,2018 e Dados abertos INSS,2017.

¹²⁹ INSS. **Dados abertos** – previdência social e INSS. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-social/>>. Acesso em: 8 dez. 2019.

¹³⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números**. Brasília, 07 dez. 2019. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

Como mencionado anteriormente, não é possível aferir que as demandas ajuizadas naquele ano foram referentes aos benefícios indeferidos no mesmo período, mas a proporção de indeferimentos administrativos permanece muito semelhante.

Já no ano de 2018 foram realizados 9.898.639 requerimentos de benefícios. Desse total, 4.839.415 são referentes aos benefícios por incapacidade e 5.059.221 são referentes aos demais benefícios. Desse total de 9.898.639 de requerimentos, foram concedidos 5.123.777, dessa quantidade de concessões; 2.941.528 são referentes aos benefícios por incapacidade e 2.182.249 referentes aos demais benefícios.

Do total de 9.898.639¹³¹ requerimentos realizados, 3.889.600 foram indeferidos. Dessa quantidade de indeferimentos, 2.457.022 são referentes ao benefício por incapacidade e 1.432.578 são referentes aos demais benefícios. Ou seja, de todos os requeridos administrativamente, 39,4% são indeferidos.

Dessa quantidade de benefícios indeferidos no ano de 2018, foram propostas 2.807.121¹³² ações judiciais relacionadas a demandas previdenciárias e assistenciais, o que corresponde a aproximadamente 72% do valor total dos benefícios indeferidos:

Gráfico 12- Funil de demandas previdenciárias e assistenciais no ano de 2018



Elaboração própria. Fonte: CNJ, 2019 e INSS, 2017.

¹³¹BRASIL. INSS. **Dados abertos** – previdência social e INSS. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-social/>> Acesso em: 8 dez. 2019.

¹³²BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números**. Brasília, 07 dez. 2019. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

Curioso observar que o percentual de indeferimento é muito semelhante, sempre fica em torno de 40% a 50%. Além disso, como mencionou o relatório elaborado pelo TCU¹³³, há uma média de 51% de procedência dos processos que envolvem benefícios previdenciários e assistenciais.

A soma dessas constatações redundando na premissa de que há mais de 1 milhão de usuários preteridos de forma indevida pelo INSS na instância administrativa, isso porque se há uma previsão de 51% de processos procedentes, conforme relatório do TCU¹³⁴, ao analisar a quantidade de processos judicializados por ano, e ao considerar tal projeção da tutela jurisdicional, é possível inferir que há mais de um milhão de usuários da previdência social que possuem direito e deixam de ser assistidos de maneira correta.

Além disso, há de se considerar o universo da quantidade de requerimentos indeferidos de pessoas que talvez possam ter sido cerceadas de seus direitos na instância administrativa e não possuem a informação devida, consequentemente deixam de buscar outro mecanismo para efetivar aquilo que lhe poderia ser devido.

Há de se considerar ainda, o baixo nível de informação daqueles que receberam o indeferimento e talvez por falta de informação não busquem meios para efetivar o cumprimento da tutela jurisdicional.

Por fim, esses procedimentos devem ser vistos como instrumento para soluções e busca de uma maior efetividade na criação de remédios ao alcance social.

3.5. Desjudicialização e debate institucional

Conclui-se que a efetividade do direito previdenciário e assistencial necessita de um conjunto de respostas políticas e ações governamentais mais amplas e não meramente formais e restritas às ordens judiciais.

Em face da omissão e da negligência do Estado, o cidadão, usuário da previdência, deve escolher qual comportamento adotar entre arriscar não ter seus direitos mínimos existenciais atendidos ou demandar assertivamente seus direitos, o que pode implicar em

¹³³ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). TC 022.354/2017-4. **Levantamento. Análise dos riscos inerentes à judicialização para a subsequente concessão de benefícios pelo INSS. Identificação dos fatores contribuintes para a referida judicialização.** Relator: André Luís de Carvalho.

¹³⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). TC 022.354/2017-4. **Levantamento. Análise dos riscos inerentes à judicialização para a subsequente concessão de benefícios pelo INSS. Identificação dos fatores contribuintes para a referida judicialização.** Relator: André Luís de Carvalho.

um congestionamento do poder judiciário diante da precarização dos serviços prestados pelo Instituto Nacional de Seguridade Social.

As demandas judiciais não podem ser consideradas como principal instrumento deliberativo na gestão dos direitos sociais, isso por si só é uma matéria extremamente sensível, pois envolve muitas vezes, questões de sobrevivência e desenvolvimento da nação.

A desburocratização do acesso às agências do INSS e a necessidade de multiplicação da informação correta devem ser admitidas como elementos fundamentais na tomada de decisão dos gestores, além de, necessariamente, serem contempladas para melhoria do acesso ao direito já positivado.

Em realidade, ao criar obstáculos o INSS acaba prejudicando o desenvolvimento social e desperdiçando recursos de maneira inconsequente. Não se pode mais admitir que a análise administrativa de um benefício com caráter alimentar seja totalmente desconforme à legislação.

Não é possível admitir, além disso, que mais de um milhão de pessoas tenham seus benefícios indeferidos de maneira equivocada. Essas injustiças comprometem ainda mais o acesso ao serviço da previdência, e conseqüentemente, contribuem para a perpetuação do contexto de desigualdade social e estrutural, o que não será resolvido com qualquer reforma que altere o sistema da previdência sem antes pensar no serviço prestado diretamente ao cidadão.

No contexto democrático brasileiro, a judicialização pode expressar reivindicações e modos de atuação legítimos de cidadãos e de instituições. O principal desafio é formular estratégias políticas e sociais, orquestradas com outros mecanismos e instrumentos de garantia democrática que aperfeiçoem os sistemas de seguridade com vistas à efetividade do direito e desenvolvimento social do país.

A partir dessa perspectiva, poderiam ser definidos espaços de debates e diálogos institucionais para analisar a experiência do usuário, conforme pesquisa realizada neste trabalho, além da uniformização dos entendimentos das instruções normativas internas da previdência com a legislação e jurisprudência dos tribunais.

É preciso implementar padrões de atendimento nas agências da previdência, de modo que o cidadão possa obter a informação necessária, além de evitar desperdício de recursos públicos com uma demanda que poderia ser resolvida na via administrativa.

3.6. A falta de informação do cidadão como incentivo à burocracia estatal

A educação previdente deve ser um ponto de conversão entre o paternalismo do Estado e os vetores liberais. Isso porque, à medida que o Estado cria incentivos comportamentais previdentes instrumentaliza-se uma emancipação individual.

A educação previdente poderá ser fomentada com transparência e divulgação das informações no tocante ao sistema previdenciário, além da desburocratização do acesso ao sistema onde aqueles que necessitarem, poderão usufruir de maneira célere àquilo que lhe for devido.

Considerando a multicausalidade e interdependência das vulnerabilidades e riscos sociais do cenário brasileiro, é preciso investir na articulação, em nível nacional, com ministérios e secretarias especiais, visando contribuições para a construção de uma cultura de gestão intersetorial, com orientações específicas de subsídio e implementação das ações relacionadas ao âmbito da assistência social.

A propagação de informações deve fortalecer o cidadão como próprio articulador do desenvolvimento local e promotor da autonomia e dos direitos individuais. A partir de um processo gradativo de aproximação da informação com o cidadão hipossuficiente é possível facilitar o acesso aos serviços, programas e projetos da rede social e assistencial, além das demais políticas sociais.

Nem toda decisão do Estado, ou seja, nem toda escolha, chega a ser uma política pública, que é a concretização de várias decisões políticas. Ademais, as políticas públicas devem ser vistas como um “processo ou conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades, para a definição dos interesses públicos reconhecidos pelo direito”¹³⁵.

Apesar da redemocratização, o Brasil permanece até hoje como uma das sociedades mais desiguais do mundo, o que proporciona o surgimento de diversos conflitos socioeconômicos e culturais na população em geral.

No intuito de minimizar esses conflitos e melhorar o bem-estar de toda a coletividade, nos últimos anos, o poder público vem disseminando políticas públicas por meio de programas governamentais.

¹³⁵ BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 264.

Dentre os pontos de atuação governamental, ainda é preciso focar no desenvolvimento da população de baixa renda do país. A informação e a desburocratização da previdência, bem como a facilidade nos acessos dos benefícios previdenciários e assistenciais devem ser tratadas com prioridade.

Não adianta reformar o sistema de seguridade social buscando economia para os cofres públicos e não reforçar o processo de desburocratização, transparência e acesso à informação para o cidadão mais vulnerável.

É necessário permitir a visibilidade às situações de pobreza. A invisibilidade do oprimido, a omissão e o descaso com as violações aos direitos mais básicos terminam por minar a coesão social¹³⁶.

Em que pese a necessidade de tratamento de igualdade entre os usuários do sistema, é sabido que a informação ou a falta dela pode favorecer a uns em detrimento de outros.¹³⁷ Essa análise da precariedade do serviço na previdência é adequada para se compreender a dimensão subjetiva da injustiça institucional, existente entre o acesso privilegiado ao direito daqueles que detém determinado nível de informação e aqueles que são oriundos de uma classe vulnerável, desprovidos do conhecimento de seus direitos, que inevitavelmente desfavorece os indivíduos das classes populares.

3.7. A informação e desburocratização para o acesso à previdência social como instrumento de redução de desigualdade e afirmação de cidadania.

Na análise realizada neste trabalho o desperdício de recursos com a burocracia, pode ser entendido como um fenômeno que demonstra a ineficiência do funcionamento administrativo das agências da previdência social.

Fenômenos como a judicialização, quantidade de benefícios indeferidos e demora na análise da concessão do pedido formulado administrativamente demonstra que o desenho institucional do funcionamento da previdência é um problema não enfrentado pelos atores governamentais. Muito se fala em déficit, redução das contas públicas, gastos estrondosos com a previdência, mas pouco se diz sobre a despesa desnecessária com a burocracia criada pelo próprio Estado.

¹³⁶ DUQUE, Marcelo Schenk. **A proteção do consumidor como dever de proteção estatal de hierarquia constitucional** São Paulo: . Revista dos Tribunais. n. 71, p. 142-167, jul. 2009. p. 164.

¹³⁷ LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services (30th anniversary edition)**. New York: Russell Sage Foundation, 2010, p. 12.

A informação e a desburocratização do sistema da previdência no Brasil exige uma política voltada à universalização efetiva. Isso quer dizer que é imperioso um rompimento com o modelo atual e o consequente reparo das disformidades existentes para que se possa promover mudanças que desenvolvam o sistema da seguridade social.

Não basta que o sistema e, por conseguinte a previdência social, sejam pautadas em princípios que apontem para a universalização do acesso, é indispensável que essa universalização se torne eficiente. O Estado como arquiteto de escolhas pode incentivar e até mesmo determinar o comportamento previdente da coletividade, a fim de equalizar transferência de rendas e garantir equilíbrio atuarial no sistema da seguridade social.

As tecnologias assistivas e adaptativas propiciam este processo de comunicação e interação, em que o foco reside na capacidade de compartilhar, aprender, interagir e construir coletivamente a sociedade.

Portanto, maior ênfase deve ser dada ao detalhamento dos esforços das autoridades do setor em realizar o provimento dos dados de gastos com negativas administrativas indevidas, despesas com poder judiciário, estrutura da procuradoria e movimentação dos servidores públicos para julgamento, com vistas a embasar soluções céleres e atender o usuário da previdência em suas escolhas.

É inevitável mencionar que a demanda por acesso à informação pública é real e precisa ter mais do que instrumentos normativos e econômicos para sua concretização. Retomando a ideia de Bobbio¹³⁸ temos que a liberdade não é tomada ou concedida para sempre, o acesso à informação é um dos itens que estarão em constante discussão, seja para sua expansão, seja para seu encolhimento.

Temas como transparência e *accountability* tendem a dominar os próximos anos o foco dos grandes debates; dessa forma, o processo de normatização desses temas, iniciado desde o século XVIII, encontra-se em processo acelerado de construção. Regulado em mais de 100 países por leis específicas, o acesso à informação pública tomou proporções mundiais e a delimitação de direitos e deveres dos atores envolvidos já se encontra avançada, muito embora ainda pareça não haver um diálogo entre as leis criadas e a sua verdadeira efetividade, em especial no campo dos direitos sociais. Isso

¹³⁸ BOBBIO, Noberto. **Estado, Governo, sociedade. Fragmento de um dicionário político.** Tradução Marco Aurélio Nogueira. 22ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2019.

porque o Brasil ainda é um país longe de ser desenvolvido, mas há potencialidade para tanto.

Com o advento da informação como um ativo econômico e político, o debate em torno de sua disponibilização e acesso se torna latente na agenda da sociedade, quando se exige maior participação e transparência dos Estados no tocante às suas ações e aberturas de seus arquivos.

O acesso à informação pública que, por natureza, está intimamente ligado ao regime democrático, deve ser um objetivo das nações que desejam fortalecer o direito à informação como uma política que permita e garanta a participação da sociedade na atuação governamental. Não apenas uma participação governamental, mas a efetividade daquilo que a Constituição e as leis propõe para erradicar a pobreza e promover o desenvolvimento social.

A condução da política de informação na era digital vem sendo pautada pelo aumento da capacidade potencial que todos os atores têm de monitorar, controlar e tomar conta uns dos outros, incrementando a capacidade absoluta de uma determinada comunidade política de avaliar políticas públicas, influenciar a retroalimentação de seu ciclo, bem como trabalhar para fazer estabelecer os contornos de sua agenda.

Como demonstrado na pesquisa realizada neste trabalho, 70% dos usuários da previdência utilizam internet e *WhatsApp* como meios informativos. Com a ideia de governança, entendida como condução de uma sociedade política a um determinado fim¹³⁹, é preciso mencionar que qualquer modelo de governança anárquica tem na política de poder (político e econômico, sobretudo) o principal mecanismo de resolução de disputas.

Há que se considerar ainda, que em 2018, 6 milhões de analfabetos possuíam 60 anos ou mais, o que equivale a uma taxa de analfabetismo de 18,6% para esse grupo etário¹⁴⁰.

O reconhecimento de tal situação é ponto fundamental para que se evite guiar o futuro do desenvolvimento da governança da internet em moldes que – apesar de

¹³⁹ CANABARRO, Diego Rafael. **Governança global da internet: tecnologia, poder e desenvolvimento**. 2014. Tese de Doutorado em Ciência Política- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

¹⁴⁰ BRASIL. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/> > .Acesso em: 01 dez. 2019.

institucionalmente sofisticados – não passam de soluções anárquicas.

Tome-se como exemplo o INSS digital, de modo que não traz as informações devidas, não diminuiu a quantidade de benefícios indeferidos e aumentou o tempo para análise de concessão de benefícios.

Em síntese, a análise histórico-institucional, quando aplicada à governança da internet, é capaz de explicar a resiliência do *status quo*, demonstrando explicitamente o reforço da posição dos *governance makers* (e dos atores com eles alinhados); e de permitir a reflexão a respeito da paralisia institucional existente hoje, bem como dos prospectos e caminhos para a reversão de tal cenário.

A partir desse cenário, de nada adianta partir para a conjuntura global de internet sem antes pensar em como utilizar tais mecanismos para promover a justiça social e distributiva, bem como em superação à pobreza e à desigualdade social, que são intrínsecas aos ciclos de acumulação e de governança no plano sistêmico¹⁴¹.

Ultrapassado esse cenário, é possível que buscar interações entre tecnologia e sociedade. É inevitável a utilização desses mecanismos para transformação na política de informação e comunicação. Apesar das pessoas idosas e mais vulneráveis ainda terem certa dificuldade com a utilização dos meios eletrônicos, pode ser um caminho transformador para permitir acesso às informações primariamente e o acesso facilitado na busca da concessão de seus direitos.

Diante das possibilidades acima mencionadas não se pode esquecer de uma das mais importantes condições vitais para o avanço rumo à expansão da cobertura previdenciária e assistencial: construção de espaços de representatividade e debates democráticos. Não se pode abandonar a experiência do usuário com o sistema, como demonstrado nesta pesquisa.

A construção de um padrão de excelência de atendimento é sem sombra de dúvida uma contribuição para início de uma mudança. O cidadão precisa ser entendido, precisa ser ouvido, pois não se pode esquecer os princípios dispostos na Constituição, de modo que a seguridade é a forma solidária para redução das desigualdades sociais existentes no país, que se manifestam, inclusive por meio de cada cidadão que compõe os espaços democráticos e devem auxiliar na construção dessas alternativas de melhoria.

¹⁴¹ KAHLER, M. **Networked Politics: Agency, Power and Governance**. Ithaca: Cornell University Press, 2009, p. 3.

Assim, é preciso democratizar as decisões sobre a previdência social, ampliando o controle democrático da sociedade sobre esta política social. É preciso também vinculá-las às diretrizes macroeconômicas vigentes, não no sentido funcional, atualmente adotado, mas como estratégias reais de proteção social. Nessa perspectiva, a mudança começa pela experiência do cidadão que constrói uma narrativa dos principais problemas da previdência, longe daqueles amplamente discutidos nas pautas de reformas políticas.

Os obstáculos ao acesso do direito começam na primeira experiência, quando buscam de alguma forma a informação que deveria ser facilitada e acessível. Não bastasse isso, há ainda outros obstáculos diante do grau de vulnerabilidade social. Tal leitura traz a importância de mapear os verdadeiros problemas da previdência, que passam não só por uma análise econômica, mas por um mapeamento de experiências dos usuários, que muitas vezes deixam de ter acesso ao mínimo para sua sobrevivência em razão da burocracia e falta de informação.

Os números mostrados e as experiências analisadas asseveram a necessidade de construção de alternativas para permitir maior acesso aos cidadãos e para concessão dos benefícios assistenciais e previdenciários. É preciso fomentar a informação de maneira mais adequada. Urge melhorar o funcionamento institucional da previdência de modo que as análises dos benefícios sejam eficientes.

Forçoso reconhecer que a mudança depende da vontade política, mas é possível a promoção da articulação entre os cidadãos e o Estado, de modo que o Estado deixe de desperdiçar recursos com demandas que podem ser evitadas, pois já existe uma forma de composição de soluções de conflitos em âmbito administrativo. É preciso que se concilie entendimentos entre a legislação vigente e as instruções normativas da previdência.

CONCLUSÃO

Na atual conjuntura liberal-conservadora, proteger direitos sociais é uma tarefa árdua que exige além de visão política, uma estrutura institucional que desafie a ordem atual e deve ser caracterizada por instituições sensíveis à demanda popular.

A possibilidade de resposta dos indivíduos das classes populares, especialmente os mais vulneráveis é extremamente antirrepresentativa diante da má-gestão institucional. Além da fragilidade da população vulnerável há diariamente limitações impostas pela sua socialização incipiente.

Evidentemente que os usuários do sistema da seguridade social como um todo não logram fazer as melhores escolhas e, portanto, se comportam de forma a agir conforme as reações por parte dos servidores que têm discricionariedade sobre o atendimento, sobre análise dos benefícios e muitas vezes falham em se integrar à dimensão social da instituição.

A melhoria no funcionamento institucional do órgão que representa o cerne da seguridade social, consubstanciado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social, é um primeiro passo importante para que os direitos sociais previstos na Constituição Federal se tornem realidade para a população brasileira. Lembrando que o constitucionalismo social foi expressamente rejeitado por liberais e conservadores durante a constituição convenções do século XIX¹⁴²

Evidentemente, que uma reforma com um viés econômico, liberal, não alcança os melhores resultados. O índice de pobreza no Brasil ainda é um fator multidimensional; neste sentido, deve representar um esforço na proposta de medidas que ajudem a melhorar as condições de vida das pessoas que sofrem as maiores privações.

As iniciativas de contrarreformas gerenciais que ocorreram de forma heterogênea, assim como seus resultados nos mais diversos países, não suprimiram a necessidade de melhoria nos serviços ligados à seguridade social.

¹⁴² GARGAR Roberto. **Latin American Constitutionalism. 18710-2010. The Engine Room of the Constitution.** Oxford University Press. 2013. p. 140

Neste trabalho, parte-se de um contexto histórico e se busca propor maior grau de democracia participativa e transparente, pois isso possibilita os agentes públicos e a população a participar efetivamente dos rumos das contrarreformas administrativas, que através dessa mudança podem olhar mais profundamente para a necessidade de soluções técnicas de problemas políticos.

Heterogeneamente no mundo, essas iniciativas se ampliaram na contramão, em especial no Brasil, em meio à difusão da doutrina neoliberal e se desenvolveram nos anos 1990, na esteira de substituição do modelo de produção fordista pelo padrão de produção flexível. As reformas na previdência nada mais foram do que medidas de austeridade que tinham por objetivo a redução do aparelho burocrático do Estado e a ampliação das taxas médias de lucro, com a redução da intervenção do Estado em alguns setores, em detrimento de outros.

Notadamente, a redução da intervenção direta dos Estados em políticas sociais trouxe consequências para o cidadão. Desse modo, não se pode mudar a visão econômica da seguridade social sem antes pensar em soluções na gestão da instituição que trata do assunto.

Diante de todos os estudos realizados e a título de contribuição para o debate, uma proposta alternativa que pode ser abraçada por parlamentares que buscam a melhoria efetiva da prestação de serviços do INSS seria a descentralização da concessão dos benefícios assistenciais pela autarquia, isso porque o INSS apenas operacionaliza a concessão de tais benefícios, como o BPC.

Atualmente, existem instituições com estruturas como os centros de referências de assistência social que são responsáveis apenas pelo cadastro único para concessão de benefícios assistenciais. Todavia, ao invés dos convênios anuais a serem realizados com o INSS para análise e concessão de benefícios, propõe-se que o repasse dos recursos via Fundo Nacional de Assistência Social seja redirecionado aos respectivos centros de referências de assistência social que poderiam, analisar e conceder benefícios assistenciais, inclusive BPC, através de suas competências de forma descentralizada, com auxílio dos Estados e Municípios e dos respectivos gestores estaduais, municipais e assistentes sociais. Para tanto, também se sugere que os centros de referências de assistência social continuem a realizar o acompanhamento e a avaliação da prestação do benefício nas suas respectivas

esferas de governo, em consonância com as diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social, da PNAS, do Sistema Único de Assistência Social.

Decerto, não resolveriam todos o problema da precarização do serviço das agências do INSS, mas poderiam imediatamente reduzir o trabalho dos servidores através de outras estruturas, promoveria o bem-estar da população, sobretudo daqueles que vivem na pobreza e no limiar dela e que não são mais capazes de obter renda com seu trabalho.

Também é necessário criar estratégias que envolvam a participação dos usuários, individual ou coletivamente (através de movimentos sociais), no planejamento das ações do Instituto Nacional do Seguro Social, como, por exemplo, no planejamento estratégico realizado anualmente. Tais instrumentos podem elevar a ruptura com o modelo insulado de gestão do social, pois são os próprios gestores e atores governamentais quem devem apontar e solucionar as lacunas desse modelo gerencial.

É preciso promover a assistência através do fomento da informação para que haja desenvolvimento social e o país saia da linha da extrema pobreza. Os recursos precisam chegar até essas pessoas que necessitam do mínimo para sobreviver.

É preciso ainda, implementação de um conjunto de iniciativas institucionais para que haja aprimoramento da atuação dos servidores do INSS, em especial às diretrizes internas em conformidade com a Constituição, jurisprudência e a própria legislação previdenciária e assistencial.

Inevitavelmente não se pode desconsiderar que a proteção social parte de um mínimo existencial; para tanto, sua efetividade, pode ser instrumentalizada pela exigibilidade de novos arranjos, ainda que de forma originária, ou seja, é possível considerar a formulação de novas políticas públicas, situações nas quais tal prestação não esteja prevista diretamente no texto da legislação para conciliar efetividade e a garantia do mínimo existencial.

Diante dessa lógica, a participação social é o começo para desenvolvimento de uma sociedade mais institucionalizada. Boaventura de Sousa Santos¹⁴³ defende que não é possível falar em potencial transformação social com ausência de cidadania.

Em um país que ainda se tem 4.3% das pessoas vivendo em extrema pobreza¹⁴⁴, a limitação dos direitos sociais representa ameaça para o desenvolvimento social, de modo que é preciso melhorar o funcionamento das instituições e assegurar condições mínimas de sobrevivência.

Quando se trata de obstáculos criados pelo próprio Estado ao acesso dos direitos já garantidos, não se pode deixar de lado a ideia de cidadania. Boaventura, acertadamente, dispõe das condições materiais como fundamentais para efetivar a cidadania: garantia de sobrevivência, mínimo de liberdade no exercício do voto e acesso à informação.¹⁴⁵

Por fim, para que se possa permitir uma análise com um contorno prático: a partir das experiências acima mencionadas, todas as decisões tomadas em âmbito do Executivo, Legislativo, tais como medidas provisórias, reforma da previdência e consequentemente qualquer restrição aos direitos da seguridade social, só fazem sentido se no final das contas melhorarem a vida daqueles cidadãos que são atendidos na ponta, pois o desafio atual é construir um padrão para promover justiça social e garantir o acesso universal aos direitos da seguridade social.

¹⁴³ SANTOS, B. S. **Renovar a Teoria Crítica e Reinventar a Emancipação Social**. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 92.

¹⁴⁴ BOLETIM ESTATÍSTICO CEPAL. Disponível em: <
https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Social.html?pais=BRA&idioma=spanish>.
Acesso em: 08 de setembro de 2019.

¹⁴⁵ SANTOS, B. S. **Renovar a Teoria Crítica e Reinventar a Emancipação Social**. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 92

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, Luís Eduardo; FERNANDES, Reynaldo. **Uma estimativa dos aspectos distributivos da previdência social no Brasil**. Rio de Janeiro: Rev. Bras. Econ. vol.59 no.3., 2005.
- AKERLOF, George A. **The market for lemons: quality uncertainty and the market mechanism**. The Quarterly Journal of Econômica. vol. 84. n. 3. 1970. Disponível em: <<http://www.jstor.org/samle/1879431>> Acesso em: 10 dez. 2019.
- ANDRADE, Eli Iôla Gurgel. Estado e Previdência no Brasil. *In*: MARQUES, Rosa Maria *et al.* **A Previdência Social no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
- ANFIP/FAETS. **Análise da Seguridade Social 2017**. Brasília: ANFIP, 2018.
- ARAÚJO, Odília Sousa. **A reforma da previdência social brasileira no contexto das reformas do Estado: 1988 a 1998**. Natal: EDUFRN-Editora da UFRN, 2004.
- BAECQUE, Gérard de; VIGNAUD, Gérard de. **La nouvelle législation sur les dommages de guerre**; JCP 1947, I, 612; Christine Bréchon-Moulènes, Les régimes législatifs de responsabilité publique, LGDJ, 1974.
- BALERA, Wagner. **Sistema de seguridade social**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2009.
- BEVERIDGE, William. **O Plano Beveridge: relatório sobre o seguro social e serviços afins**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1943.
- BIANCHI, M.; Bobba, M. **Liquidity, risk, and occupational choices**, The Review of Economic Studies 80(2). Paris: Volume 80, Edição 2, abril de 2013. páginas 491–511. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/restud/rds031>> Acesso em: 5 de set. 2019.
- BORZUTZKY, Silvia. **Chile: has social security privatisation fostered economic development?** Int J Soc Welfare 2001: 10: 294–299 β Blackwell, 2001.
- BORZUTZKY, S. **Politics, social policies and inequalities in 20th centur**. Chile: Book ms, 2001.
- BORZUTZKY, S. **Chilean politics and social security policies**. Unpublished PhD Dissertation.1983
- BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social e Projeto Ético-político do Serviço Social: que direitos para qual cidadania? *In*: **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, 2004.
- BOBBIO, Noberto. **Estado, Governo, sociedade. Fragmento de um dicionário político**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 22ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2019.

BOLETIM ESTATÍSTICO CEPAL. Disponível em: <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Social.html?pais=BRA&idioma=spanish>. Acesso em: 8 set. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números**. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>> . Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil**. Acesso em: 18 de set. 2018. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>

BRASIL. **Emenda Constitucional número 20**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/540615>> Acesso em: 1 dez 2019.

BRASIL. INSS. **Dados abertos – previdência social e INSS**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-social/>> Acesso em: 08/12/2019.

BRASIL. **Artigo 41. Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm>. Acesso em 06 de julho de 2019.

BRASIL. **Lei 10.259 de 12 de julho de 2001**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Despesas previdenciárias. 2018**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/acao-a-informacao/despesas/receitas-e-despesas-1>>. Acesso em: 05 de out. de 2018.

BRASIL. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/>>. Acesso em: 01 dez 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. TC 022.354/2017-4. Levantamento. **Análise dos riscos inerentes à judicialização para a subsequente concessão de benefícios pelo INSS**. Identificação dos fatores contribuintes para a referida judicialização. Relator: André Luís de Carvalho.

BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANABARRO, Diego Rafael. **Governança global da internet: tecnologia, poder e desenvolvimento**. 2014. Tese de Doutorado em Ciência Política - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

CF, J. Peyrelevade. Artigo. **Assurance**. Da Encyclopaedia Universalis, 2000, tomo III.

Conseil d'État da França. **Responsabilidade e Socialização do risco**. Tradução: Marcelo Dias Varella. Brasília. 2006.

COSTABAL, M. **Efectos económicos de la reforma previsional**. Chile: gestion Vi. 1981. Título original: **Economic effects of the social security reform**.

CRUZ, Paulo Márcio. **Poder, política, ideologia e estado contemporâneo**. Florianópolis: Diploma Legal, 2001.

DELLI CARPINI, Michael X.; KEETER, Scott. **What Americans Know about Politics and Why It Matters**. New Haven, CT: Yale University Press, 1996.

DUQUE, Marcelo Schenk. **A proteção do consumidor como dever de proteção estatal de hierarquia constitucional**. Revista de Direito do Consumidor. São Paulo: Revista dos tribunais. n. 71, 2009.

DOWNS, Anthony. **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harper and Row, 1957.

FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. Editora: Forense, 1999.

FRIEDMAN, Milton. **A theory of the consumption function**. New Jersey: University Press. NBER, n. 63, General Series, 1957.

FURTADO, Celso. **Raízes do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

GALA, P. A. **Teoria Institucional de Douglass North**. São Paulo: Revista de Economia Política, vol. 23, n. 90, abr / jun. 2003.

GARGARELLA, Roberto. **Latin American Constitutionalism. 18710-2010. The Engine Room of the Constitution**. New York: Oxford University Press. 2013.

GICO Jr., Ivo Teixeira. **Heremênutica das Escolhas e a Função Legislativa do Judiciário**. Revista de Direito Empresarial. Belo Horizonte, ano 15, n. 2, mai/ago. 2018.

GINSUBURG, Tom. **Judicial review in new democracies: Constitutional courts in Asian cases**. New York: Cambridge University Press, 2003.

GINSUBURG, Tom. **The design of constitutions**. New York: Cambridge University Press, 2003.

GOUGH, Ian. **Capital global, necesidades básicas y políticas sociales**. Tradução: Valéria Durán y Hermán Seiguer. Buenos Aires: Miño y Dávila/ Ciepp, 2003.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

- HIRSCHMAN, A. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958.
- HOCHSCHILD, Jennifer L. Where You Stand Depends on What You See: Connections among Values, Perceptions of Fact, and Political Prescriptions. *In* **Citizens and Politics: Perspectives from Political Psychology**. ed. James H. Kuklinski. New York: Cambridge University Press. 2001.
- HOOGENBOOM, Marcel. **Standenstrijd en zekerheid. Een geschiedenis van de oude orde en de sociale zorg in Nederland**. Amsterdam: Boom, 2004.
- HUMPHREYS, Robert. **Poor Relief and Charity 1869–194**. New York: The London Charity Organization Society, 2001.
- INSS. **Dados abertos** – previdência social e INSS. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-social/>>. Acesso em: 08/12/2019.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA DE ESTATÍSTICA-IBGE. Brasília: **IBGE**, 2017. Disponível em: <www.ibge.gov.br/pme>. Acesso em: 10 jun. 2019.
- JOOP M., Roebroek; HERTOOGH, Mirjam. **De beschavende invloed des tijds. Twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland**. Den Haag: VUGA, 1998.
- KAHLER, M. **Networked Politics: Agency, Power and Governance**. Ithaca: Cornell University Press, 2009.
- LE MESTRE, Renam. **Droit du service public**. Paris: Gualino editeur, 2003.
- LEITE, Celso Barroso. **A proteção social no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: LTR, 1978.
- LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services** (30th anniversary edition). New York: Russell Sage Foundation, 2010.
- LOUREIRO, Maria Rita. **Democracia e globalização: políticas de previdência social na Argentina, Brasil e Chile**. São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452017000100187&lng=em&tlng=e>. Acesso em: 24 jul 2018.
- LUPIA, Arthur.; MCCUBBINS, Mathew D. 1998. **The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?** New York: Cambridge University Press, 1998.
- LUYTEN, Dirk. **Social Security and the End of the Second World War in France, the Netherlands and Belgium: Social Peace, Organizational Power and the State**. *Seeking Peace in the Wake of War: Europe, 1943-1947*, edited by Stefan-Ludwig

Hoffmann et al., Amsterdam: University Press. pp. 247–276. Disponível em: <www.jstor.org/stable/j.ctt18z4gn8.14>. Acesso em 15 de set. 2019.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

MARTINS, Sergio Pinto. **Convenções da OIT**. São Paulo: Atlas, 2009.

MENDES, N. C. F; *et al.* Uma Análise do Discurso da Reforma da Previdência (PEC 287) à Luz da Teoria de Foucault. Revista FSA, Teresina, v.15, n.3, art. 14, mai /jun. 2018.

MESA-LAGO, C. **Reforma de la seguridad social y pensiones en America Latina: Importância y evaluación de las alternativas de privatización**. Santiago: Naciones Unidas: Eclac, 1994. (Série de Reformas Política Pública 28).

MESA-LAGO, Carmelo. **As reformas da previdência na America Latina e os seus impactos nos princípios de seguridade social**. Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2007.

MILLS, Catherine. **Traité de Sécurité Sociale**. Tome II – L'économie de la sécurité sociale. Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1981.

MORAES, Antônio Carlos Flores de. **Introdução ao Direito do Trabalho**. 6. ed. São Paulo: LTr, 1993.

NAZARETH, Livia Maria Rodrigues De. **O contencioso administrativo previdenciário e assistencial e a concretização destes direitos sociais pelo poder executivo**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário De Brasília, Brasília. 2017.

NERI, Marcelo; *et al.* **Em busca de incentivos para atrair o trabalhador autônomo para a Previdência Social**. Belo Horizonte: Nova Economia. 2007.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, Francisco de. O momento Lenin. *In*: OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba (Orgs.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007.

Organização Internacional do Trabalho. **Convenção Concernente às Normas Mínimas para a Seguridade Social**, 1952.

OLIVEIRA, Francisco; BELTRÃO, Kaizô. **O idoso e a Previdência Social. Muito além dos 60 - os novos idosos brasileiros**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

PAGE, Benjamin I.; SHAPIRO, Robert Y. **The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences**. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

PIZÓN, José Martinez. **Políticas de Bienestar. Um Estúdio sobre los Derechos Sociales**. Madrid: Tecnos, 1998.

RAWLS, John. **Justice as fairness: a restatement**. MA: Harvard University Press, 2001.

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.

SAMSON, A. Introdução à Economia Comportamental e Experimental. *In*: ÁVILA, F.;BIANCHI, A. M. (Org.). **Guia de economia comportamental e experimental**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Economia Comportamental.org, 2015.

SANTOS, B. S. **Renovar a Teoria Crítica e Reinventar a Emancipação Social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Previdência Social um direito conquistado**. 2ª ed. Brasília: Edição do autor, 1997.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Trabalho e previdência social no Brasil e no contexto de crise do capital. O Social em Questão**. Rio de Janeiro, ano XVIII, n. 34, p. 137-160, 2015. Disponível em: <<http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/ZPZ8nnQPL1623MK41169.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

SKINNER, Jonathan. **Risky income, life cycle consumption, and precautionary savings**. Journal of Monetary Economics, n. 22. Cambridge, MA. National Bureau of Economic Research., 1988.

Social security programs throughout the world. Disponível em: <<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/>>. Acesso em: 24 jul. 2017.

SPOSATI, Aldaíza. **Regulação Social Tardia: características das políticas latino-americanas na passagem entre o segundo e o terceiro milênio**. *In*: VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2002, Portugal, Lisboa, 1994.

TAFNER, Paulo; NERY, Pedro Fernando. **Reforma da previdência: por que o Brasil não pode esperar?** 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019.

TVERSKY, A.; KAHNEMAN, D. **Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases**. Science, 185 (4157). New York: Columbia University Press, 1974.

THALER, R. H.; SUNSTEIN, C. R. **Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness**. New York: Penguin Books, 2009.

TOCQUEVILLE, Aléxis. **A democracia na América**. Livro I. Belo Horizonte: Itatiaia, 1977.

TOUCHARD, Jean. **Historia de las ideas politicas**. Madrid: editorial Tecnos, S.A, 1961.

UNGER, R. M. **O direito na sociedade moderna**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

ZALLER, John. **The nature and origins of mass opinion**. New York: Cambridge University Press.1992.

WOOD, G.; Gough, I. A. **Comparative Welfare Regime Approach to Global Social Policy**. World Development, vol. 34, n. 10, 2006.

ANEXOS

Informação referente à pesquisa realizada: questionário aplicado e aprovação do comitê de ética.

Questionário da pesquisa

Informações gerais

Favor marcar com um **X** somente em uma única resposta que melhor se apresente para você.

1. Sexo:

Masculino

Feminino

2. Faixa de idade:

Até 25 anos

De 26 a 35 anos

De 36 a 45 anos

De 46 a 60 anos

Acima de 60 anos

3. Renda mensal:

Menos de $\frac{1}{4}$ do
salário mínimoEntre $\frac{1}{4}$ e um
salário mínimo

Um salário mínimo

Entre 1 e 2
salários mínimosEntre 2 e 4 salários
mínimos

4. Grau de escolaridade:

Ensino
Fundamental

Ensino Médio

Ensino Superior

Especialização

Mestrado

Não alfabetizado

5. Qual o meio de comunicação que você utiliza para se informar ?

Televisão Rádio Sites

Jornal Whatsapp Outros

6. Você acredita que tem direito a benefícios previdenciários ou sociais do Governo? Em caso positivo descreva.

Sim Não

Qual:

7. Caso você tenha tentado obter algum benefício previdenciários/assistencial perante os órgãos públicos, por quanto tempo tentou receber ou há quanto tempo está tentando receber?

Menos de 6 meses Mais de 1 ano Mais de 2 anos

Entre 6 meses e 1 ano Entre 1 e 2 anos

8. Você já recebe benefícios do Governo? Em caso positivo, como soube das informações dos benefícios oferecidos?

Sim Não

Justifique:

9. Durante o atendimento recebido por órgãos públicos ou por entidades de ajuda, você foi informado sobre possíveis direitos de benefícios assistenciais/previdenciários?

Sim Não

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE
BRASÍLIA - UNICEUB



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: A complexidade dos problemas que confrontam a reforma da previdência e a assimetria de informação do usuário do sistema: a seguridade social esgarçada

Pesquisador: MARCELA CARVALHO BOCAYUVA

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 13550519.0.0000.0023

Instituição Proponente: Centro Universitário de Brasília - UNICEUB

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 3.491.721

Apresentação do Projeto:

Resumo:

- Tipo do estudo: não foi possível identificar na primeira versão. Na segunda versão os pesquisadores também não identificaram qual a metodologia referente ao tipo do estudo.
- Descrição dos participantes: 50 "usuários, beneficiários e possíveis beneficiários do sistema da previdência social, em especial o INSS; pessoas idosas, pessoas acometidas de doenças, homens, mulheres, hipossuficientes".
- Critérios de escolha do participante ou dos participantes ou formas de recrutamento dos participantes: "O recrutamento dos participantes ocorrerá por meio de pessoas do meu ciclo social e profissional que em algum momento tiveram experiência com a previdência social, em especial o INSS (instituto nacional de seguridade social)".
- Tipo de instituição onde será realizado o estudo: "A entrevista será realizada no meu escritório de advocacia, o qual sou sócia administradora. Contudo, o termo de aceite institucional será assinado pelo segundo sócio. O local escolhido tem facilidade de acesso, inclusive facilidades para Portadores de necessidades especiais, conforto e comodidade para o entrevistado".

Objetivo da Pesquisa:

Conforme projeto, o objetivo geral contempla "a utilização da análise econômica do direito como instrumento de tomada de decisões políticas do Estado na área da previdência social, bem como

Endereço: SEPN 707/907 - Bloco 6, sala 6.205, 2º andar

Bairro: Setor Universitário

CEP: 70.790-075

UF: DF

Município: BRASILIA

Telefone: (61)3966-1511

E-mail: cep.uniceub@uniceub.br

**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE
BRASÍLIA - UNICEUB**



Continuação do Parecer: 3.491.721

análise da efetividade dos princípios da solidariedade, do equilíbrio financeiro atuarial. Para tanto, será compreendida além de toda a contextualização necessária, a importância de determinar os limites da atuação do Estado como agente que estrutura determinados incentivos comportamentais, através critérios pragmáticos para se alcançar boas consequências".

Quanto aos objetivos específicos, compreendem:

- "1) Examinar determinadas escolhas jurídicas das dimensões contributivas e solidárias da Previdência Social, bem como suas consequências à luz da Constituição para o desenvolvimento nacional.
- 2) Analisar os aspectos jurídicos-econômicos da insegurança jurídica no tocante à tentativa injustificada do Estado de reduzir o nível de concretização de direitos sociais já conquistados.
- 3) Realizar estudos de caso e entrevista para avaliar as repercussões das políticas públicas normativas sobre as decisões dos indivíduos e o desenvolvimento nacional;
- 4) Avaliar as consequências das opções normativas."

Em relação a versão anterior não foram identificadas pendências.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Os pesquisadores acreditam que "os riscos da pesquisa são mínimos. Contudo, caso o entrevistado se sinta desconfortável, poderá se retirar da pesquisa a qualquer momento. A pesquisadora se compromete a manter o sigilo, confidencialidade e a privacidade dos dados obtidos com a pesquisa."

Quanto aos benefícios, "poderão demonstrar o contexto atual da previdência social, pois a promessa constitucional de direito à seguridade tem esbarrado na falta de informação, melhoria de gestão e garantia dos direitos conforme a legítima expectativa da população."

Em relação a versão anterior não foram identificadas pendências.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

O projeto apresenta relevância acadêmica e social. Nele não foram identificados problemas éticos.

O cronograma foi apresentado, entretanto aponta que a coleta de dados ocorrerá entre 11/06/2019 e 11/07/2019.

O currículo do pesquisador responsável está disponível na Plataforma Lattes.

O instrumento de coleta de dados, roteiro da entrevista, não foi apresentado na versão anterior. Na segunda versão o questionário foi apresentado.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Termos considerados:

Endereço: SEPN 707/907 - Bloco 6, sala 6.205, 2º andar

Bairro: Setor Universitário

CEP: 70.790-075

UF: DF

Município: BRASÍLIA

Telefone: (61)3966-1511

E-mail: cep.uniceub@uniceub.br

**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE
BRASÍLIA - UNICEUB**



Continuação do Parecer: 3.491.721

- Folha de Rosto (FR): o documento foi apresentado e nele constam as informações da pesquisa, do pesquisador responsável e da instituição proponente;
- Termo de Aceite Institucional: o documento foi apresentado e está assinado pelo sócio da pesquisadora.
- Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE): foi apresentado um documento "modelo". Na primeira versão o documento não era o definitivo. Na segunda versão o documento foi apresentado, porém, nele não constam os contatos dos pesquisadores.

Recomendações:

O CEP-UniCEUB ressalta a necessidade de desenvolvimento da pesquisa, de acordo com o protocolo avaliado e aprovado, bem como, atenção às diretrizes éticas nacionais quanto ao às Resoluções nº 446/12 e nº 510/16 CNS/MS concernentes às responsabilidades do pesquisador no desenvolvimento do projeto:

A responsabilidade do pesquisador é indelegável e indeclinável e compreende os aspectos éticos e legais, cabendo-lhe:

- I - apresentar o protocolo devidamente instruído ao sistema CEP/Conep, aguardando a decisão de aprovação ética, antes de iniciar a pesquisa, conforme definido em resolução específica de tipificação e gradação de risco;
- II - desenvolver o projeto conforme delineado;
- III - conduzir o processo de Consentimento e de Assentimento Livre e Esclarecido;
- IV - apresentar dados solicitados pelo CEP ou pela Conep a qualquer momento; manter os dados da pesquisa em arquivo, físico ou digital, sob sua guarda e responsabilidade, por um período mínimo de 5 (cinco) anos após o término da pesquisa;
- V - encaminhar os resultados da pesquisa para publicação, com os devidos créditos aos pesquisadores associados e ao pessoal técnico integrante do projeto;
- VI - elaborar e apresentar os relatórios parciais e final;
- VII - apresentar no relatório final que o projeto foi desenvolvido conforme delineado, justificando, quando ocorridas, a sua mudança, interrupção ou a não publicação dos resultados.

Observação: Ao final da pesquisa enviar Relatório de Finalização da Pesquisa ao CEP. O envio de relatórios deverá ocorrer pela Plataforma Brasil, por meio de notificação de evento.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Na primeira versão foi solicitado o esclarecimento frente ao tipo de estudo. Na segunda versão está informação não foi apresentada. Cabe esclarecer que refere-se a ao tipo metodológico da

Endereço: SEPN 707/907 - Bloco 6, sala 6.205, 2º andar	
Bairro: Setor Universitário	CEP: 70.790-075
UF: DF	Município: BRASÍLIA
Telefone: (61)3966-1511	E-mail: cep.uniceub@uniceub.br

**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE
BRASÍLIA - UNICEUB**



Continuação do Parecer: 3.491.721

pesquisa (exploratório, descritivo, qualitativo, quantitativo...)

Em seguida solicitou-se apresentar o instrumento de coleta de dados. O mesmo foi anexado ao projeto na segunda versão.

Por último, solicitou-se apresentar o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) definitivo e com as informações de contato dos pesquisadores. Na segunda versão foi apresentado o TCLE mas no mesmo não constam os contatos dos pesquisadores.

Obs: ressalta-se que a coleta de dados deverá ocorrer após a aprovação da pesquisa pelo CEP.

Antes de iniciar a coleta de dados a pesquisadora deve acrescentar os seus contatos (e-mail e telefone) no TCLE.

Considerações Finais a critério do CEP:

Protocolo aprovado ad referendum pelo CEP-UniCEUB, com parecer n. 3.484.554/19, tendo sido homologado pela coordenação em 9 de agosto de 2019.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1351573.pdf	25/07/2019 14:53:36		Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLEDEFINITIVO.docx	25/07/2019 14:53:18	MARCELA CARVALHO BOCAYUVA	Aceito
Outros	instrumentocoletadedados.docx	25/07/2019 14:52:32	MARCELA CARVALHO BOCAYUVA	Aceito
Outros	CARTARESPOSTA.docx	25/07/2019 14:51:12	MARCELA CARVALHO BOCAYUVA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	Termodeaceite.pdf	10/05/2019 17:14:12	MARCELA CARVALHO BOCAYUVA	Aceito
Folha de Rosto	folhaderosto.pdf	10/05/2019 17:11:48	MARCELA CARVALHO BOCAYUVA	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto.docx	07/05/2019 16:33:58	MARCELA CARVALHO BOCAYUVA	Aceito

Endereço: SEPN 707/907 - Bloco 6, sala 6.205, 2º andar

Bairro: Setor Universitário

CEP: 70.790-075

UF: DF

Município: BRASILIA

Telefone: (61)3966-1511

E-mail: cep.uniceub@uniceub.br

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE
BRASÍLIA - UNICEUB



Continuação do Parecer: 3.491.721

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

BRASILIA, 07 de Agosto de 2019

Assinado por:
Marilia de Queiroz Dias Jacome
(Coordenador(a))

Endereço: SEPN 707/907 - Bloco 6, sala 6.205, 2º andar

Bairro: Setor Universitário **CEP:** 70.790-075

UF: DF **Município:** BRASILIA

Telefone: (61)3966-1511

E-mail: cep.uniceub@uniceub.br