



REFLEXÕES A RESPEITO DO PAPEL DO ESTADO NA PROTEÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À PREVIDÊNCIA.

REFLECTIONS ON THE FUNCTION OF THE STATE IN PROTECTING THE FUNDAMENTAL RIGHT TO SOCIAL SECURITY.

GUIMARÃES, Stênio Leão

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo investigar a prevalência do direito fundamental à previdência em detrimento de outros direitos fundamentais. Busca-se, através de uma pesquisa bibliográfica e normativa, refletir sobre a condução das políticas protetivas e sua complexa relação com o crescimento econômico e as relações de trabalho. As dificuldades do sistema protetivo são apontadas, como o envelhecimento da população e as crises econômicas. Evidencia-se um desafio ao Estado democrático de direito na construção de um legítimo consenso que permita a aplicação do direito fundamental à previdência com outros direitos fundamentais.

Palavras chave: Direito à previdência. Estado democrático de direito. Direitos fundamentais. Democracia. Seguridade Social.

ABSTRACT

The present work aims to investigate the prevalence of the fundamental right to social security to the detriment of other fundamental rights. It seeks, through a bibliographic and normative research, to reflect on the conduction of protective policies and their complex relationship with economic growth and labor relations. The difficulties of the protective system are pointed out, such as the aging of the population and economic crises. A challenge to the democratic rule of law is evident in the construction of a legitimate consensus that allows the application of the fundamental right to social security with other fundamental rights.

Keywords: Right to social security. Democratic State of Law. Fundamental rights. Democracy. Social Security.





1. INTRODUÇÃO

O direito fundamental à previdência surge da compreensão coletiva a respeito da fragilidade biológica do ser humano diante dos riscos inerentes à vida. Com a exploração dos trabalhadores influenciada pelo capitalismo e acirrada pela revolução industrial, é que fomentou a demanda por direitos sociais para manutenção do modelo de produção e estabilidade do poder político.

Todavia, nas bases que fundamentam a sociedade estão direitos importantes que necessitam conviver em um mesmo espaço para o progresso da sociedade. Primeiramente, o direito à dignidade da pessoa humana que concede ao indivíduo o direito civil, da propriedade e dos direitos políticos. Posteriormente, o direito ao pleno emprego e à previdência.

Contido no mesmo espaço de outros direitos fundamentais, o direito à previdência por vezes recebe estímulos pela sua redução e outras vezes se defende sua máxima efetividade. Tal incentivo acaba por influenciar negativamente no complexo modelo de produção e geração de renda da nação.

O presente estudo pretende demonstrar os desafios da promoção do direito à previdência evidenciando seus principais desafios, em especial em tempos de crise financeira. Deveria, portanto, o direito à previdência sagrar-se como um direito intocável frente aos demais? Caso se permita sua ponderação entre os demais direitos fundamentais, até que ponto o direito à previdência pode ser desgastado sem perder a sua essência?

Deste modo, se percebe um desafio do Estado democrático de direito na busca de um consenso legítimo, aceito por todos os segmentos da sociedade, para cristalizar a posição da previdência social em face de outros direitos fundamentais.

Nessa perspectiva, é necessário assumir a complexidade do tema e reconhecer a devida participação de outros ramos do conhecimento, sem prejuízo de observar as várias perspectivas de cada estrato social. Outrossim, tem-se como objetivo a reflexão a respeito dos desafios da previdência para amparar a sociedade em face dos riscos sociais, bem como demonstrar a complexidade da promoção de políticas sociais e seus efeitos em outras áreas do sistema de geração de emprego e renda.

Neste intento, especificamente, pretende-se abordar a respeito da história da previdência social observando a evolução do modelo de Estado. Apontando a concepção e desenvolvimento das políticas de previdência no Brasil e sua atual estrutura protetiva, além dos principais argumentos que fundamentam as medidas de redução e ampliação do direito à previdência, com foco especial a respeito do princípio de vedação do retrocesso social.

Tem-se como hipótese que as regras do regime de previdência sofrem influência de determinadas camadas da sociedade, não realizando uma análise mais ampla com vistas a

atender todos os direitos fundamentais salvaguardados na Carta Magna. Essa ausência de consenso legítimo, de participação democrática dos segmentos da sociedade, pode influenciar no desgaste desmedido de um direito fundamental em prevalência de outro.

O presente trabalho busca, através de uma pesquisa bibliográfica, normativa e doutrinária, fomentar o debate a respeito da condução das políticas sociais protetivas, observando a importância das instituições democráticas na construção de um consenso que possibilite uma atuação eficaz da promoção do empreendedorismo, do emprego e da previdência.

Ao final, verifica-se o alcance dos objetivos propostos evidenciando a hipótese indicada com a demonstração da problemática da efetividade do direito fundamental à previdência no Brasil. Destaca-se a complexidade em definir a justa medida do fomento à previdência em detrimento aos direitos fundamentais do pleno emprego e da livre iniciativa. Aponta-se ainda os desafios do Estado democrático de direito em garantir o debate político sem abalar suas estruturas democráticas.

2. A PREVIDÊNCIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL

A palavra previdência origina-se do latim, *praevidere*, e tem o sentido de presciência, preocupação, cautela, conhecimento antecipado do futuro. MARTINS (2002, p. 31) destaca que a previdência seria “ver com antecipação as contingências sociais e procurar compô-las”.

A condição humana permite antever fragilidades que ensejam riscos ao indivíduo. É justamente buscando reduzir os riscos decorrentes da natureza humana que se desenvolveu a preocupação com futuro, em especial a respeito do risco de morte, do risco de redução da capacidade laborativa e sua consequente limitação ao pleno exercício do trabalho e acesso aos direitos básicos do ser humano.

Buscando a mitigação dos reveses da vida, desenvolveu-se no decorrer dos séculos técnicas protetivas em face dos riscos sociais decorrentes da frágil condição humana. Tais técnicas se desenvolveram conforme o contexto político, econômico e social que acabaram por ditar as ideias de atuação do Estado na sociedade, sendo por vezes um Estado liberal abstencionista, limitando-se a regulamentar os direitos civis e políticos, para um Estado intervencionista, ampliando sua influência na política econômica e na prestação de serviços sociais.

A transformação do Estado tem como influência a fragmentação do poder absolutista do príncipe e a modificação dos meios de produção por meio da revolução industrial.

Inicialmente, o Estado liberal surge como reação ao absolutismo, rompendo com a vontade do rei, em benefício da burguesia, herdeira do poder absolutista. Para SOARES (2011,



p. 60) Locke indicou que a função do Estado seria defender os direitos naturais da liberdade, propriedade privada e à vida através da Constituição. Por meio da Constituição escrita se garantia a segurança, fornecendo a estabilidade e previsibilidade nas relações jurídicas com o reconhecimento de direitos fundamentais de primeira geração.

A ideia de um estado não intervencionista garantia a liberdade da burguesia. Todavia com o avanço da industrialização na Europa geram-se desigualdades sociais e a exploração de trabalho dos burgueses em face do proletariado.

Como crítica ao Estado liberal, Marx e Engels publicaram o Manifesto do Partido Comunista, em 1848, que serviu de fundamento para a concepção ideológica do Estado socialista burocrático, SOARES (2011, p. 201). Indica o autor que para a teoria marxiana “o homem tem uma essência social, que faz com que não baste por si próprio e só consiga se transformar em homem total através de uma nova sociedade”. Nesse sentido seria atribuição do Estado assegurar o pleno exercício dos direitos relativos à liberdade do indivíduo.

O autor indica que da insatisfação social ocorre uma revisão dos direitos fundamentais burgueses pelos socialistas, em que o direito de participação dos operários seria o direito matriz socialista para concretização de direitos sociais.

A teoria marxiana apoia-se na ideia de que a sociedade é historicamente segmentada por classes, havendo sempre uma classe dominadora e outra dominada. MARX (2008, p. 46) aponta que o comunismo busca o fim da luta entre classes gerando “uma associação na qual o livre desenvolvimento de cada um é a condição para o livre desenvolvimento de todos”.

Para SOARES (2011, p. 199) houve uma mudança de paradigmas do Estado liberal que buscava a limitação do poder do estado para o constitucionalismo social trazendo como marca a participação no poder.

Reconhecendo os problemas sociais oriundos do avanço do capitalismo e trazendo um contraponto em face da teoria marxiana, o Papa Leão XIII editou Encíclica *Rerum Novarum*. O documento fixou que as classes sociais deveriam buscar a concórdia com a mediação da Igreja, ressaltou a importância da propriedade privada e defendia a plena efetividade do contrato de trabalho reforçando o conjunto de direitos e obrigações para ambas partes.

O Estado do Vaticano em seu item 29 convidou empregadores e trabalhadores para organizar associações de socorros mútuos com a finalidade de proteger os operários, as viúvas e os órfãos, no caso de falecimento, de acidentes ou de enfermidades.

A instabilidade política devido ao avanço do capitalismo, a Primeira Grande Guerra e o confronto ideológico a respeito da estrutura da sociedade provocaram no mundo uma série de manifestações populares que desencadearam importantes avanços na garantia dos direitos sociais.

Inicialmente, cita-se a revolução dos camponeses mexicanos que insatisfeitos com a situação política socioeconômicas buscavam mudanças imediatas. A pauta principal do

movimento era a separação da religião do estado, a reforma agrária, a jornada de trabalho de oito horas diárias e outros direitos trabalhistas. Dessa revolução originou-se a Constituição Mexicana de 1917.

Outro importante movimento social foi o fim da monarquia semiabsolutista do Império Alemão, após a Primeira Guerra Mundial, dando lugar à República de Weimar. Com a instabilidade política e buscando conter as massas que efervesciam uma revolução socialista no país, foram concedidos direitos sociais como proteção ao trabalhador e educação através da Constituição de Weimar de 1919. O Estado liberal pautado na formalidade do direito se moldou ao Estado social de direito com a inclusão da cláusula social.

Segundo SOARES (2011, p. 206) o paradigma do Estado de bem-estar social, *Welfare State*, surgiu após a Segunda Grande Guerra, pelos países desenvolvidos. Influenciado pela política econômica de John Maynard Keynes e pelo regime fordista de acumulação, o Estado passa a atender as demandas das classes sociais garantindo a cidadania social e o crescimento econômico.

SCHMIDT (2021, p. 40) indica que a Europa precisava se reerguer dos danos ocasionados na Segunda Grande Guerra, exigindo dos Estados ações de assistência voltadas para a população.

Segundo SOARES (2011, p. 207), o Estado de providência ou Estado social de direito tem a finalidade de obter o bem-estar social geral atuando na realidade social e na política econômica. Buscava-se compatibilizar em um mesmo sistema, o capitalismo com ideias socialistas, mantendo o livre empreendedorismo e a concorrência, além de buscar reduzir a desigualdade social mediante concessão de direitos sociais.

SCHMIDT (2021, p. 208) ressalta que uma crise do capitalismo conduz a uma crise no Estado de providência que se influencia por políticas neoliberais e se vê reduzido a Estado assistencialista. Para o autor, o Estado social de direito diante da crise do capital é cerceado por ideias neoliberais do Estado mínimo e de redução de direitos e garantias fundamentais.

A figura do Estado democrático de direito surge para compatibilizar os interesses públicos e privados através da livre participação dos cidadãos nos centros de poder e do fortalecimento das instituições democráticas.

É justamente sobre a discursão do papel do Estado na garantia do direito à previdência que o Estado democrático de direito ganha importância. Pois será através da participação política das classes sociais na condução do Estado que se refletirá a respeito dos meios para promoção do bem estar da coletividade.

Segundo SOARES (2011, p. 216) o paradigma do Estado democrático de direito não impõe um conteúdo normativo, mas é voltado ao procedimento de garantia de direitos em um sistema flexível que permite, pela democrática atuação dos cidadãos, a resolução sobre um problema da sociedade.



Destarte, o Estado democrático de direito amolda-se às necessidades e complexidades da sociedade de maneira dinâmica. Todavia para manutenção deste modelo mutável são necessárias medidas de proteção do sistema como a salvaguarda da soberania constitucional, a fragmentação dos poderes do Estado, a segurança jurídica, a legalidade e a garantia de acesso ao Poder Judiciário pelo cidadão.

3. ASPECTOS HISTÓRICOS E ESTRUTURAIS DO DIREITO À PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

No ordenamento jurídico brasileiro houve uma evolução do direito à previdência partindo como ponto inicial a Constituição Política do Império do Brasil de 1824. Neste documento fundamental se garantia o direito à segurança individual através dos socorros públicos (Inciso XXXI do Art. 179), já a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, fixou que a aposentadoria seria dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação (Art. 75).

Infraconstitucionalmente cita-se o Decreto nº 3.724/1919 que figura como primeira lei brasileira a regulamentar acidente do trabalho e o Decreto nº 4.682/1923, conhecida como Lei Eloy Chaves, que criou a Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários.

Apesar do crescimento tímido, as Caixas de Aposentadorias e Pensões. eram constituídas por empresa e tinham a gestão do empregador e dos empregadores com pouca interferência estatal. No Brasil, essa estrutura de previdência é considerada a semente do sistema previdenciário contemporâneo dada a sua sustentabilidade, em contraponto com os montepios do século XIX conforme SARAIVA (2009, p. 8).

No âmbito internacional o direito à previdência é amplamente reconhecido, influenciando politicamente sobre o papel do Estado na promoção da previdência social.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) reconhece que todo ser humano tem direito ao bem-estar e ao “direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle”.

Já os Estados partes signatários do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) “reconhecem o direito de toda pessoa à previdência social, inclusive ao seguro social”.

O direito fundamental à previdência é um direito de segunda geração conforme lição de SAMPAIO (2020, p. 570). Como direitos fundamentais de segunda geração estão os direitos sociais, econômicos e culturais. Deste modo, quando a Lei Maior destaca a proteção de políticas públicas sociais impõe-se um compromisso estatal de proteção das pessoas de baixa renda.

Segundo SAMPAIO (2020, p. 569), os direitos de primeira geração contêm em sua essência direitos civis individuais, garantindo uma autonomia individual para o desenvolvimento da personalidade de cada um e o direito de propriedade. Cita-se ainda os direitos políticos que são manifestados através da liberdade para vida política como votar e ser votado, direito de expressar sua opinião, se associar e de se reunir.

Os direitos sociais conquistaram seu valor na sociedade com o afastamento do individualismo exacerbado que desencadeou uma crise das relações trabalhistas devido aos modos liberais de produção. Outrossim, tornou-se necessário a adoção de políticas de inclusão aos necessitados e minorias para equilibrar a liberdade com a igualdade SAMPAIO (2020, p. 570).

Os direitos sociais antes resumidos à caridade, alcançam seu lugar com igualdade aos direitos liberais. MARSHALL (1950, p. 11) indica que os direitos sociais como toda variedade de direitos a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de compartilhar plenamente os benefícios da convivência social e viver a vida de um povo civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.

O trato do direito à previdência pelo Estado atualmente firma-se no modelo bismarckiano e no modelo beveridiano. Com origens distintas, os modelos se colidem gerando o modelo híbrido da seguridade social brasileira.

O seguro social obrigatório abrangendo trabalhadores da indústria e comércio, em 1883, no governo do Chanceler do Império Alemão, Otto Von Bismarck foi um importante marco da previdência contemporânea. A criação do sistema protetivo surgiu devido à pressão dos trabalhadores por direitos sociais, e aos avanços da "Social Democracia Alemã" que incentivava uma revolução socialista SALES (2022, p. 39).

Com financiamento tripartite dos trabalhadores, empregadores e do Estado, a visão do sistema era criar uma poupança obrigatória com gestão pública fundada nos princípios da equidade e justiça GENTIL (2009, p. 59). O modelo bismarckiano iniciou-se com a Lei dos Seguros Sociais garantindo seguro-doença, ampliando-se em 1884 com o seguro contra acidentes do trabalho e em 1889 com a cobertura de seguro por invalidez e velhice conforme destaca JÚNIOR (2005, p. 2)

Em 1942, durante a Segunda Grande Guerra, William Henry Beveridge elaborou o Plano Beveridge (*Report on Social Insurance and Allied Services*) ao governo inglês com objetivo de combater a pobreza no país.

SALES (2022, p. 46), sustenta que se surgiu a ideia de criar um fundo público composto por contribuições dos trabalhadores, empregadores e do Estado, cabendo ao último cobrir através de políticas públicas o desemprego, a invalidez e o falecimento. O Estado passava a ser provedor de políticas públicas, afastando a ideia de um estado puramente assistencialista.

SCHMIDT (2021, p. 38) aponta que através do Plano Beveridge o governo inglês combatia os cinco grandes males da sociedade: a escassez, a doença, a ignorância, a miséria e



a ociosidade. Através do sistema contributivo se definiu um nível mínimo de vida em que ninguém deveria estar abaixo.

Deste modo, o sistema tinha a missão de ampliar ao máximo sua rede de proteção a todas as pessoas, em especial aos desempregados e pessoas com baixa renda. Neste intento, caberia ao Estado prover benefícios contributivos, mediante suporte dos trabalhadores e benefícios não-contributivos para as pessoas em situação de vulnerabilidade.

O Brasil, estruturando suas políticas públicas na Seguridade Social adota o modelo híbrido, sendo a saúde e assistência social influenciada pelo modelo Beveridiano, em que os serviços são concedidos independentemente de contribuição, e a previdência social induzida pelo modelo Bismarckiano que demanda o pagamento de um determinado número de contribuições para obter benefícios.

A Constituição Federal de 1988 aponta como fundamentos do Estado democrático de direito a dignidade da pessoa humana (Inciso III do Art. 1º) e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (Inciso IV do Art. 1º).

A Constituição Federal de 1988 indicando como objetivo fundamental a construção uma sociedade livre, justa e solidária (Inciso III do Art. 3º), fixa a previdência social como um direito social (art. 6º). A ordem social é baseada no trabalho como via para o bem-estar e justiça social, através da atuação política na reversão dos tributos e recursos que fazem parte da coletividade a benefício da sociedade (Art. 193).

Outrossim, a Constituição Federal de 1988 estabelece como direito fundamental a proteção do indivíduo, do berço ao túmulo, frente aos riscos sociais. Neste intento, fora institucionalizado a seguridade social como uma rede integrada de amparo com ações de participação do Estado e da sociedade buscando a máxima cobertura de atendimento.

A seguridade social está estruturada na prestação de serviços na área da saúde, assistência social e previdência social (Art. 194 da CRFB/88). A previdência social é organizada sob a forma de regimes básicos e de regime complementar.

O regime básico público é organizado com regras de custeio e de benefícios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, com natureza contributiva, de filiação obrigatória e com benefício definido (Art.s 40 e 201 da CRFB/88). Estão inseridos como regimes básicos o Regime Geral de Previdência Social – RGPS e os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos – RPPS de cargo efetivo de cada ente da federação.

O regime complementar tem natureza privada, de filiação facultativa, baseado, através da contribuição definida ou benefício definido, que compõe reservas que garantam o benefício contratado. Materializam o regime de previdência complementar as entidades abertas de previdência complementar, que são de livre adesão e geridas por instituições financeiras, com fins lucrativos, e as entidades fechadas de previdência complementar, de adesão restrita ao vínculo laboral, que são organizações sem fins lucrativos.

Esse sistema complexo carrega desafios relevantes exigindo do Estado constantes estudos em políticas públicas para promoção do bem estar da coletividade e o crescimento econômico.

4. AS ADVERSIDADES NA EFETIVIDADE DO DIREITO À PREVIDÊNCIA SOCIAL

Segundo a Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE (2020, p. 10), o Brasil vem sofrendo uma redução demográfica que afeta o desenvolvimento econômico. Buscando o balanceamento, a organização indica ações que promovam o crescimento da produtividade e ajuste das contas públicas.

Outrossim, a OCDE (2020, p. 30) convida o país para o fortalecimento fiscal, reduzindo a dívida pública bruta, gastando os recursos públicos de forma mais eficiente, além de promover reformas estruturais que revisem a política de subsídios e isenções fiscais, a redução do tamanho do setor público brasileiro e retirada de regulamentos complexos que prejudicam a concorrência e o empreendedorismo.

A respeito da reforma previdenciária realizada em 2019, a OCDE (2020, p.21) destaca sua importância na distribuição de renda na previdência social, enaltecendo a fixação da idade mínima como mecanismo de igualdade para os trabalhadores formais e informais.

A organização cita que a reforma previdenciária de 2019 reduziu as desigualdades entre o RGPS e os RPPS dos servidores públicos, e espera-se gerar uma economia de 10% do PIB nos próximos 10 anos.

Para a OCDE (2020, p. 35) a reforma previdenciária de 2019 foi essencial para a sustentabilidade fiscal, pois se tinha como expectativa que os gastos previdenciários duplicariam até 2060 (OCDE, 2017, p. 1).

No que tange a distribuição de renda através de benefícios sociais, a OCDE (2020, p. 34) aponta que o Brasil direciona mais de 15% do PIB para demandas sociais, sendo que 13% do PIB destinados para aposentadorias e benefícios não contributivos com cobertura quase universal dos idosos. Indica ainda que tal medida reduziu fortemente a pobreza na velhice, porém aponta que quase metade dos benefícios sociais é pago aos beneficiários nos níveis mais elevados de faixa de renda evidenciando má alocação dos recursos públicos.

Segundo a OCDE (2020, p. 34), a alocação de recursos crescentes de benefícios tem impulsionado gastos previdenciários por anos, explicando grande parte do aumento dos gastos públicos.

A OCDE criada em 1961, é um fórum de 38 países-membros que trocam experiências de políticas públicas no sentido de aprimorar as instituições democráticas e fomentar o



crescimento de economias de mercado. Em 2017, no Governo de Michel Temer, o Brasil fez um pedido formal para aderir à OCDE e em 2022, no Governo de Jair Bolsonaro, graças ao forte estímulo do Governo Federal¹ na promoção de reformas estruturais, recebeu o convite para iniciar o processo de adesão à organização.

A adesão do Brasil na OCDE poderia atrair investimentos do exterior já que teria mais confiabilidade do mercado, se beneficiando dos grupos de pesquisa em políticas públicas que orientam os países membros na melhoria dos indicadores sociais e econômicos.

Todavia, a adesão à instituição retira a autonomia do país em gerir a economia, já que a organização defende a intervenção mínima do estado e a liberalização do fluxo de capitais, não impondo meios de controle na entrada e saída de dinheiro no país.

A indicação da instituição pela má distribuição de recursos públicos para a previdência social aparenta ter fundamento. Por exemplo, verifica-se uma distorção do valor médio da aposentadoria entre os regimes básicos de previdência social.

Conforme Anuário Estatístico da Previdência Social, enquanto o valor médio da aposentadoria (urbana e rural) do RGPS em 2020 foi de R\$ 1.616,67, o valor médio do benefício mantido pelo RPPS da União no âmbito do Poder Legislativo, em 2021, atingiu o patamar de R\$ 32.970,45.

Essa distorção é evidente também em outros RPPS. Em 2021, a média do valor da aposentadoria no RPPS de Aracaju foi de R\$ 4.607,57 e no RPPS do Governo de Sergipe foi de R\$ 5.248,62. Enquanto no RPPS da União no âmbito do Poder Executivo o valor médio do benefício foi de R\$ 9.261,35, no mesmo.

Esse contraste pode ser verificado de acordo com o número de beneficiários ativos em inversa proporção em cada regime. Enquanto no RGPS, em 2020, haviam 21.271.555 beneficiários com aposentadoria urbana ou rural, no RPPS da União, no âmbito do Poder Legislativo, em 2021, haviam 8.767 beneficiários aposentados.

Outrossim, as alterações estruturais nos planos de benefício e custeio dos regimes de previdência social, na prática, são executadas de acordo com impacto no orçamento verificando o quantitativo de beneficiários e o valor do benefício concedido. Olvidando-se de garantir igualdade na distribuição de renda.

Os regimes básicos não podem estar sujeitos à redução demográfica pois são operados no regime de repartição simples. Visto que a redução da população economicamente ativa diminui a base de financiamento. Desta forma, há necessidade periódica de ajuste das contas públicas quando afetadas pela desaceleração econômica ou pelo envelhecimento da população.

¹ BRASIL (2020, p.1) indica que para ingresso na OCDE é necessário um alinhamento do país aos modelos de governança estabelecidos na organização ao total são 245 instrumentos normativos. Até 2017 o país havia aderido 35 instrumentos em um crescimento gradual. Nos anos seguintes houve um forte estímulo do Governo Federal aderindo no total de 98 até 2020.

As reformas previdenciárias tem como marca ajustes relevantes no RGPS que são erodidos nos demais RPPS. A erosão das reformas nos outros regimes de previdência ocorre devido seu menor impacto no orçamento da seguridade social e o interesse do funcionalismo público na manutenção de seu poder real de compra durante sua inatividade.

Menciona-se que a EC nº 103/2019 provocou alterações significativas no RGPS e no RPPS da União, aproximando as condições de acesso aos benefícios nos dois regimes².

Como a União, Estados, Distrito Federal e municípios possuem competência concorrente em legislar sobre Previdência Social no âmbito dos RPPS³, apesar de buscar as mesmas regras fixadas no RGPS e no RPPS da União, as reformas previdenciárias dos demais entes da federação sofreram alguma desidratação devido à maior influência política de seus servidores ou ausência de interesse político de seus governantes.

Insta salientar que somente em 1993⁴ o servidor público federal de cargo efetivo passou a contribuir para sua aposentadoria, que era calculada pela totalidade de sua remuneração. Doutra lado, desde a Lei Eloy Chaves, em 1923, o ferroviário contribuía para sua aposentadoria que era calculada pela média dos cinco últimos anos de contribuição à Caixa de aposentadoria e pensão⁵. Nesta perspectiva, se percebe a prevalência do direito à previdência de alguns em detrimento do direito à igualdade.

Aponta-se que a EC nº 103/2019 vedou a existência de mais de um RPPS e de mais de uma unidade gestora para cada ente da federação⁶ estipulando o prazo de dois anos para adequação do órgão ou entidade gestora⁷.

Seguindo essa tendência, para o poder executivo Federal foi editado Decreto nº 10.620/2021 no sentido de indicar como órgão responsável pela concessão e manutenção dos benefícios previdenciários para os servidores da administração indireta, o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e para os servidores da administração direta, o Departamento de centralização de serviços de inativos, pensionistas e órgãos extintos – DECIPEX.

² Verifica-se a aplicação de mesmas regras ao Regime Geral de Previdência Social e ao Regime Próprio da União na EC nº 103/2019 como a regra de cálculo de benefício de aposentadoria pela média aritmética (Art. 26), as regras e condições de manutenção da pensão civil por morte (Art. 23), da aposentadoria por exposição a agentes nocivos (art. 21) e da aposentadoria com pedágio de 100% (art. 20).

³ Inciso XII do Art. 24 da CRFB/88.

⁴ O Art. 1º da EC nº 03/93 incluiu o §6º no Art. 40 da CRFB/88: § 6.º As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei.

⁵ Art.s 9º e 10 do Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923.

⁶ § 20 do Art. 40 da CRFB/88.

⁷ §6º do Art. 9º da EC nº 103/19.



No intuito de se criar uma entidade gestora única para o RPPS da União, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 189/2021 em 11/11/2021.

Em seu Art. 4º o Projeto de Lei Complementar aponta como entidade gestora única o INSS. Segundo, SALES (2022, p. 196) atribuir ao INSS essa competência geraria um custo ao Estado de R\$ 1,7 milhões por ano, enquanto criar uma nova autarquia para assumir a demanda poderia ter um custo no patamar de R\$ 6,8 milhões por ano.

Além da desigualdade na distribuição dos recursos, outras problemáticas a respeito do sistema previdenciário devem ser superadas. O IPEA (2021, p. 34) alarma a respeito da amplitude da cobertura da seguridade social. Aponta-se que em 2019, haviam 83,9 milhões de pessoas economicamente ativas no país sendo apenas 69,4% dessas pessoas protegidas pela Previdência Social.

O IPEA (2021, p. 41) destaca ainda a dificuldade na efetiva proteção da rede protetiva da Seguridade Social, já que em 2019, do total de 34,4 milhões de pessoas com 60 anos ou mais de idade apenas 29,1 milhões de idosos estavam protegidos. Ou seja, cerca de 15,8% dos idosos não tinham qualquer tipo de amparo da seguridade social.

Evidencia-se, portanto, um grande desafio ao Estado no sentido de criar mecanismos para amparar o trabalhador na rede protetiva da previdência social, bem como ao estabelecer condições vantajosas para que haja interesse do cidadão na filiação.

Partindo-se da premissa que a sociedade busca um sistema de previdência social que seja sustentável e não sobrecarregue o fisco do Estado verifica-se outro obstáculo. Em 2020, o resultado primário do fundo do RGPS atingiu o déficit de R\$ 259 milhões de reais. Insta salientar que o resultado primário de 2015 a 2020 vem crescendo de forma contínua, enquanto a arrecadação líquida apresenta um crescimento tímido de acordo com o Anuário estatístico da Previdência Social da Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência.

Segundo o IPEA (2021, p. 53) os fatores que determinam a despesa previdenciária são afetados pela evolução demográfica, pela política de valorização do salário mínimo e pelos critérios e condições de acesso aos benefícios previdenciários.

A dificuldade de sustentabilidade e independência do fisco se acentua ainda mais no Fundo do RPPS da União. Em 2020, o fundo apresentou o resultado deficitário de R\$ 99 milhões de reais.

Segundo o Anuário estatístico da Previdência Social, de 2021, no âmbito do RPPS da União houve uma leve redução do déficit previdenciário em 2020, fruto dos efeitos da alteração de alíquota da contribuição previdenciária⁸.

⁸ Art. 11 da EC nº 103/2019.

GENTIL (2009, p. 150) aponta que o incremento dos gastos em benefícios sociais é atualmente um comportamento comum das sociedades ocidentais visto a importância do atendimento às necessidades básicas da população. Frisa a autora que os gastos com juros e encargos da dívida são as maiores despesas do orçamento federal e alerta a redução gradual de investimentos públicos nos últimos anos.

SCHMIDT (2021, p. 159) aponta que o Brasil vem sofrendo contrarreformas ao Estado de bem-estar social desde a década de 90 no sentido de atender o mercado financeiro. Destaca o autor que a instituição do regime de capitalização vem se mostrando como via para redução da responsabilidade do Estado na manutenção dos benefícios previdenciários.

A EC nº 103/19 impôs a criação do regime de previdência complementar para todos os entes da federação no prazo de dois anos e estabeleceu o teto máximo de pagamento dos benefícios no mesmo limite estabelecido no RGPS⁹. Anota-se ainda que existe a possibilidade de a previdência complementar do funcionalismo público ser gerido por instituições financeiras através de entidades abertas de previdência complementar¹⁰.

5. PONDERAÇÕES A RESPEITO DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL

Vale mencionar que o Brasil é signatário da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 que veda o retrocesso social (Art. 30). O Estado democrático de direito necessita de um sistema político-administrativo bem estruturado para conter arbitrariedades e possibilitar ações democráticas.

Dito isso, o princípio da proibição do retrocesso deve ser prestigiado já que está intimamente ligado à segurança jurídica e a salvaguarda do princípio da dignidade da pessoa humana conforme lição de SARLET (2021, p. 452).

Segundo o autor, no ordenamento jurídico brasileiro, o princípio da proibição do retrocesso também encontra guarida através do princípio da máxima eficácia e efetividade dos direitos fundamentais¹¹ e do princípio da proteção da confiança, onde se exige do poder público boa-fé no trato com os particulares. Para SARLET (2021, p. 457) a “supressão pura e simples dos sistemas de seguridade social, sem qualquer tipo de compensação, não é, em princípio, admissível”.

Já CANOTILHO (2003, p. 338) destaca que diante de uma crise econômica a proibição de retrocesso social seria relativizada, salvaguardando o direito adquirido, em homenagem ao

⁹ §14 do Art. 40 da CRFB/88 c/c §6º do Art. 9º da EC nº 103/19.

¹⁰ §13 do Art. 40 da CRFB/88 c/c Art. 33 da EC nº 103/19.

¹¹ §1º do Art. 5 da CRFB/88.



princípio da proteção da confiança e à preservação do núcleo essencial da existência mínima do direito fundamental. Segundo o autor “o desafio da bancarrota da previdência social, o desemprego duradouro, parecem apontar para a insustentabilidade do princípio da não reversibilidade social”.

Segundo JABORANDY (2017, p. 97) a crise global econômica de 2008, provocou uma mudança de perspectivas no Tribunal Constitucional de Portugal. Surgiu então a “jurisprudência de crise” que consiste em uma série de decisões judiciais com medidas de austeridade sobre o orçamento do país.

Constata-se, portanto, um perigoso caminho que a previdência social brasileira pode se sujeitar diante de uma crise do capital sem precedentes, setores vinculados ao mercado financeiro e elites poderão influenciar o Estado a direcionar normativas para que outras parcelas da sociedade custeiem os impactos de uma crise, gerando empobrecimento e miséria da população.

Diante do conflito de interesses de cada segmento social, o Estado democrático de direito tem um desafio relevante nos dias atuais. Será testada a capacidade de coalizão do Estado em manter a via democrática caso um segmento da sociedade se radicalize e rompa por desinteresse pelo contrato social anteriormente firmado.

Portanto, verifica-se a possível colisão entre o direito fundamental à previdência com outros direitos fundamentais com vistas a sua aplicação otimizada. SAMPAIO (2020, p. 717) aponta que os direitos fundamentais contidos na CRFB/88 não possuem uma hierarquia em prioridades de aplicação. Segundo o autor decidir pela prevalência de um bem coletivo e o interesse público, é uma tarefa desafiadora visto que fazer prevalecer um direito em detrimento do outro culminaria no autoritarismo.

Uma maneira de resolução de conflitos entre direitos fundamentais é formulação argumentativa para compor um juízo de ponderação. Ao equacionar os direitos, SAMPAIO (2020, p. 719) defende a aplicação do princípio da proporcionalidade ou do princípio da razoabilidade para resolução da colisão entre os direitos.

HESSE (1998, p. 66), nesse sentido, alerta que para concretização dos direitos constitucionais é necessária aplicação do princípio da concordância prática, no sentido de traçar os limites dos direitos para que ambos possam chegar à aplicação ótima diante do caso concreto. Deste modo, a ponderação entre os direitos não pode ser efetuada numa fórmula matemática, sendo necessário um exercício argumentativo prático fixando limites que “devem, por conseguinte, ser proporcionais; eles não devem ir mais além do que o necessário para produzir a concordância de ambos os bens jurídicos”.

Desta feita, apresenta-se o desafio ao Estado democrático de direito para ponderar a respeito da aplicação do direito fundamental à previdência diante de outros direitos fundamentais como a liberdade, livre iniciativa, cidadania e o pleno emprego.

Desta feita, é necessário juízo de ponderação entre os direitos fundamentais uma vez que é clara a conexão e colisão do direito fundamental à previdência com outros direitos fundamentais. SILVA (2015, p. 228) ao asseverar a respeito da natureza jurídica do direito ao salário justo atinge similar argumentação.

Isto é, na defesa do direito ao benefício previdenciário digno que mantenha o poder real de compra não se pode perder de vista seus reflexos na política macroeconômica, seja na promoção da igualdade social entre os beneficiários, na geração de emprego e renda para a classe trabalhadora, ou na criação de um ambiente propício para o empreendedorismo e a concorrência fomentando crescimento econômico.

Nesse sistema complexo defende-se ainda a criação de políticas de gestão do controle demográfico no sentido de rejuvenescer a população com políticas afirmativas de incentivo à natalidade, além do amplo acesso à educação e saúde de excelente qualidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É necessário assumir a importância do direito fundamental à previdência como forte instrumento de proteção à vulnerabilidade humana, porém é essencial reconhecer que sua exacerbada promoção afeta outras áreas da cadeia econômica de forma relevante, afinal o direito à previdência é tão importante quanto o direito ao pleno emprego e à livre iniciativa.

Daí surge a relevância do Estado democrático de direito como promotor do debate democrático a respeito das políticas públicas. O Estado cada vez mais está sendo testado quanto a sua integridade em permitir a colisão de ideias sem erodir suas instituições democráticas.

Desse debate político, a sociedade deve adquirir a noção de onde vem o dinheiro público, assumir quais são os padrões mínimos aceitáveis de vida na inatividade e determinar da melhor maneira a destinação dos recursos que antes de serem públicos, eram privados.

A gestão da previdência social é um desafio e fomenta debates no mundo inteiro a respeito da justa medida de promoção do direito fundamental à previdência sem afetar negativamente o crescimento econômico e o acesso ao emprego.

Devido à sua complexidade a promoção da previdência social exige a congregação de vários ramos do conhecimento como o direito, economia, contabilidade, ciência política, sociologia e filosofia, sem exclusão de outras mais. É necessário o debate entre esses ramos do conhecimento para que possam discutir sobre o estilo de vida ideal para a sociedade.

Essa discussão não pode ser realizada somente entre estudiosos, mas deve ser ampla, com a efetiva participação democrática de todos. Já que a ausência de um verdadeiro consenso social, claro e definido a respeito dos objetivos e o modo de progresso da sociedade brasileira inevitavelmente provocarão retrocessos em todos os segmentos da sociedade periodicamente.



Evidenciou-se no presente trabalho um processo contínuo de fragmentação do poder estatal, antes concentrado em uma única pessoa no Estado absolutista. A real distribuição do poder à sociedade indica a necessidade da efetiva participação do cidadão nos ambientes de poder.

Essa salutar discussão já encontra oportunidade para ser realizada, visto que as constantes crises econômicas em escala global provocam a reflexão nos estados nacionais a respeito de suas estruturas e de suas atuações na promoção das políticas públicas e econômicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Casa Civil. **Brasil adere a mais instrumentos da OCDE**. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/dezembro/brasil-adere-a-mais-instrumentos-da-ocde-1>> Acesso em 24.abr.2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Anuário Estatístico de Previdência Social do RPPS (AEPS)**. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps>> Acesso em 24.abr.2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Anuário Estatístico da Previdência Social**. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos-previdencia/previdencia-social-regime-geral-inss/dados-abertos-previdencia-social>> Acesso em 24.abr.2022.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, v. 28 – Brasília-DF : Ipea, 2021.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: uma história de desconstrução e de saques** - Rio de Janeiro: Mauad X, 2019.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. trad. Luís Afonso Heck Porto Alegre: Fabris Editor. 1998

JABORANDY, Clara Cardoso Machado. MARTINS, Daniel Vaqueiro Menezes. **Vedação ao retrocesso social: uma análise comparada entre o contexto da jurisprudência de crise em Portugal e a crise econômica brasileira** in: Revista Jurídica da UFERSA Mossoró, v. 1, n. 2, ago./dez. 2017.



JÚNIOR, Aécio Pereira. **Evolução histórica da Previdência Social e os direitos fundamentais.** Teresina: Jus Navigandi, ano 10, n. 707, 12 jun. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/6881>>. Acesso em: 24 abr. 2022.

MARSHALL, Theodore H. **Citizenship and social class and other essays.** 4. ed. London: UNIVERSITY PRESS, 1950.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social:** custeio da seguridade social, benefícios, acidente do trabalho, assistência social, saúde. São Paulo: Atlas, 2002.

MARX, Karl. ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista.** São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2008.

OECD (2020), **OECD Economic Surveys: Brazil 2020**, Paris: OECD Publishing, Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/250240ad-en>> Acesso em 24.04.2022.

OECD (2017), **OECD Policy Memo: Pension reform in Brazil**, Paris: OECD Publishing, Disponível em: < <https://www.oecd.org/economy/surveys/reforming-brazil-pension-system-april-2017-oecd-policy-memo.pdf> > Acesso em 24.04.2022.

SALES, Jobson de Paiva Silveira. **Uma breve história da Previdência Social:** de Bismarck às iniquidades de gênero em previdência, combate à COVID-19 e inclusão (exclusão?) previdenciária dos trabalhadores de aplicativos. Brasília-DF. Ed. dos Autores, 2022.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da constituição e dos direitos fundamentais.** Belo Horizonte. Editora Del Rey. 2020.

SARAIVA, Luiz Fernando; ALMICO, Rita de Cássia da Silva. **Montepios e Auxílio Mútuo no Brasil Império** in: VIII Congresso Brasileiro de História Econômica e 9ª Conferência Internacional de História de Empresas - Campinas/2009. Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica (ABPHE). 2009.



SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado. 13. Ed., 2021.

SCHMIDT, Jonas Albert. **RPPS: entre a política social e o mercado financeiro**: O processo de financeirização da previdência do Servidor Público. São Paulo: Editora Dialética. 2021

SILVA, Lucas Gonçalves da. SILVA, Luciana Aboim Machado Gonçalves da. **Direito social do trabalhador: salário justo** in: I Encontro de Internacionalização do CONPEDI / organizadores: Jordi Garcia Viña, Raymundo Juliano Feitosa. – Barcelona: Ediciones Laborum, 2015.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado novos paradigmas em face da globalização**. 4. ed. São Paulo: Atlas. 2011.