

FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

MATHEUS DE SOUZA GARCIA

**PREVIDÊNCIA SOCIAL E JUSTIÇA: ESTUDOS SOBRE A VIABILIDADE (OU
NÃO) DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019 SOB A PERSPECTIVA DE
JOHN RAWLS**

POUSO ALEGRE-MG
2021

MATHEUS DE SOUZA GARCIA

**PREVIDÊNCIA SOCIAL E JUSTIÇA: ESTUDOS SOBRE A VIABILIDADE (OU
NÃO) DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019 SOB A PERSPECTIVA DE
JOHN RAWLS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM) como requisito para a obtenção do título de mestre em Direito.

Área de concentração: Constitucionalismo e Democracia.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Alem de Mello Ferreira

FICHA CATALOGRÁFICA

G373p GARCIA, Matheus de Souza

Previdência Social e justiça: estudos sobre a viabilidade (ou não) da Emenda Constitucional nº 103/2019 sob a perspectiva de John Rawls. / Matheus de Souza Garcia. Pouso Alegre: FDSM, 2022.
139p.

Orientador: Rafael Alem de Mello Ferreira.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito do Sul de Minas, Programa de Pós-Graduação em Direito.

1. Previdência Social. 2. Emenda Constitucional nº 103/2019. 3. Lógica fiscal. 4. Teoria da justiça. 5. John Rawls. I Alem de Mello Ferreira, Rafael . II Faculdade de Direito do Sul de Minas. Programa de Pós-Graduação em Direito. III Título.

CDU 340

MATHEUS DE SOUZA GARCIA

**PREVIDÊNCIA SOCIAL E JUSTIÇA: ESTUDOS SOBRE A VIABILIDADE (OU
NÃO) DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019 SOB A PERSPECTIVA DE
JOHN RAWLS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM) como requisito para a obtenção do título de mestre em Direito.

Área de concentração: Constitucionalismo e Democracia.

Prof. Dr. Rafael Alem de Mello Ferreira – FDSM (Orientador)

Prof. Dr. Demétrius Amaral Beltrão – FDSM (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Vitor Amaral Medrado – UEMG (Banca Examinadora)

Pouso Alegre, 11 de Fevereiro de 2022.

Dedico este trabalho aos que buscam sobreviver, de maneira digna, em meio a tantos obstáculos impostos por nossa sociedade. Que esta pesquisa possa, ainda que indiretamente, contribuir para a construção de uma sociedade mais justa, afastando, gradativamente, o perpetuado “complexo de vira-latas” brasileiro.

Como diria Gonzaguinha: “Eu acredito é na rapaziada, que segue em frente e segura o rojão. Eu ponho fé é na fé da moçada, que não foge da fera e enfrenta o leão”.

AGRADECIMENTOS

De antemão, peço desculpas para aqueles que não menciono em meus agradecimentos. O espaço é curto, mas o sentimento de gratidão é gigantesco.

Primeiramente, agradeço Àquele que me sustentou desde meu primeiro dia de vida. Especialmente neste ano de grandes desafios, foi possível experimentar de Sua boa e perfeita vontade, bem como aprender que o tempo humano é falho, mas o Dele é certo. À Ele, hoje e sempre: Deus.

Agradeço também à minha família, por se mostrar essencial neste momento de minha vida, bem como ser minha base para que essa jornada pudesse ser finalizada. Hoje, mais do que nunca, percebo que a família é a coisa mais valiosa nessa vida.

De forma destacada, meu carinhoso agradecimento à minha esposa, Isabella, que esteve ao meu lado nos momentos de dificuldade, de alegria, de choro, de risada, dentre tantos outros dessa jornada. Quando pensava em desistir, me colocar para baixo, sempre estava disposta a me dar um ombro amigo, palavras de incentivo, de esperança. Obrigado por ser essa pessoa incrível, que me mostrou e mostra, diariamente, como a vida pode ser maravilhosa!

Agradeço ao meu orientador e hoje amigo, Professor Doutor Rafael Alem de Mello Ferreira, por me ensinar, por meio de exemplos, como o estudo muda vidas e como o conhecimento compartilhado é multiplicado. Obrigado por me mostrar que a orientação, em momentos acadêmicos como este, pode ser prazerosa. Obrigado por instigar, mais ainda, minha vontade de ensinar!

Por fim, mas não menos importante, agradeço a todos da Faculdade de Direito do Sul de Minas, sem restrição. Por muitos anos, a convivência com vocês foi maior do que com minha própria família. Ainda assim, me senti acolhido de uma forma ímpar, sempre com carinho, respeito e solicitude. Essa jornada não seria possível sem vocês!

*A justiça nunca será feita até aqueles que não
são afetados se indignarem como os que são.*

Benjamin Franklin

RESUMO

GARCIA, Matheus de Souza. **Previdência Social e Justiça: estudos sobre a viabilidade (ou não) da Emenda Constitucional nº 103/2019 sob a perspectiva de John Rawls**. Dissertação de mestrado. FDSM-MG, 2021.

Em 13 de novembro de 2019, entrou em vigor a Emenda Constitucional nº 103/2019, cujo teor versa sobre profundas alterações nas regras para a concessão de alguns benefícios previdenciários, bem como na forma de custeio destes. A alteração legislativa em foco surge como uma das medidas de urgência, tomadas pelo Governo Federal, com vistas a equilibrar as contas públicas, seguindo a mesma tendência proposta pela Emenda Constitucional nº 95/2016 (previsão de congelamento dos gastos públicos por 20 anos). Analisando sob uma perspectiva histórica, os mencionados processos de reforma constitucional seguem uma tendência latino-americana de reformas estruturais nos sistemas previdenciários, a exemplo da Argentina e Chile, sendo que este último experimentou reflexos reversos após a entrada em vigor das mudanças datadas da década de 80. Como o caso chileno, a reforma constitucional previdenciária mais recente no Brasil foi anunciada como necessária, visando solucionar problemas de déficit financeiro, em virtude do envelhecimento da população *versus* a diminuição do ingresso no Regime Geral de Previdência Social, em virtude do aumento do desemprego e da taxa de informalidade profissional. Tratando-se de um processo legislativo amplamente divulgado, muito se questionou acerca da justeza ou não da Emenda Constitucional nº 103/2019. Nesse sentido, a presente pesquisa busca respostas para tal pergunta, valendo-se da teoria da justiça proposta por John Rawls, analisando, primeiramente, o conceito de justiça (para o autor anteriormente mencionado e para outras vertentes), seu campo de análise, compreendendo-a em conjunto com a perspectiva dos direitos previdenciários enquanto direitos fundamentais. Em seguida, é feita uma análise das reformas estruturais no Chile, em especial aquelas a partir da década de 80 (cujos reflexos buscam ser amenizados até os dias atuais). Adiante, além de se analisar as amarras causadas, na seara previdenciária, pela Emenda Constitucional nº 95/2016, se busca estabelecer uma perspectiva crítica da reforma previdenciária constitucional em voga, sob a ótica da Constituição da República de 1988. Ademais, analisa-se um ponto em específico da alteração legislativa: a aposentadoria especial e os reflexos da adição do requisito idade na mesma. Sendo assim, na atual conjuntura do Estado Democrático de Direito, sob uma perspectiva social, em que medida a Emenda Constitucional nº 103 de 2019 corrobora com os ideais de justiça, trabalhados por John Rawls? O trabalho se valerá de métodos indutivos e dedutivos para verificar a realidade concreta e inferir regras e soluções as hipóteses fáticas averiguadas. Visando atingir as perspectivas anteriormente mencionadas, a presente pesquisa apoia-se, sobretudo, na documentação indireta como técnica de pesquisa (coleta de dados e informações, com vistas à análise e explanação dos aspectos teóricos), presente ao longo de toda a pesquisa. Por fim, conclui-se, por meio das averiguações, que a teoria da justiça de John Rawls é necessária para se analisar que a reforma previdenciária à Carta Magna poderia ter sido tomada por outra perspectiva, afastando a demasiada influência dos contingentes globais (a exemplo do capital), para se estudar os possíveis efeitos da medida de urgência.

Palavras-chave: Previdência Social; Emenda Constitucional nº 103/2019; lógica fiscal; teoria da justiça; John Rawls.

ABSTRACT

GARCIA, Matheus de Souza. **Social Security and Justice: studies on the feasibility (or not) of Constitutional Amendment No. 103/2019 from the perspective of John Rawls**. Masters dissertation. FDSM-MG, 2021.

On November 13, 2019, Constitutional Amendment No. 103/2019 entered into force, the content of which deals with profound changes in the rules for granting some social security benefits, as well as in the form of costing them. The legislative change in focus appears as one of the urgent measures taken by the Federal Government, with a view to balancing public accounts, following the same trend proposed by Constitutional Amendment No. 95/2016 (prediction to freeze public spending for 20 years). Analyzing from a historical perspective, the aforementioned constitutional reform processes follow a Latin American trend of structural reforms in social security systems, such as Argentina and Chile, the latter experiencing reverse effects after the entry into force of the changes dating from the decade of 80. As in the Chilean case, the most recent constitutional social security reform in Brazil was announced as necessary, aiming at solving problems of financial deficit, due to the aging of the population versus the decrease in the admission to the General Social Security System, due to the increase in the unemployment and the rate of professional informality. As this is a widely publicized legislative process, much has been questioned about the correctness or not of Constitutional Amendment No. 103/2019. In this sense, this research seeks answers to this question, using the theory of justice proposed by John Rawls, analyzing, firstly, the concept of justice (for the aforementioned author and for other aspects), its field of analysis, comprising -a together with the perspective of pension rights as fundamental rights. Then, an analysis of structural reforms in Chile is carried out, especially those from the 1980s onwards (whose consequences seek to be mitigated to the present day). Further on, in addition to analyzing the ties caused, in the social security area, by Constitutional Amendment No. 95/2016, an attempt is made to establish a critical perspective of the current constitutional social security reform, from the perspective of the Constitution of the Republic of 1988. Furthermore, a specific point of the legislative amendment is analyzed: the special retirement and the consequences of the addition of the age requirement in it. Thus, in the current context of the Democratic Rule of Law, from a social perspective, to what extent does Constitutional Amendment No. 103 of 2019 corroborate the ideals of justice, worked out by John Rawls? The work will use inductive and deductive methods to verify the concrete reality and infer rules and solutions from the verified factual hypotheses. Aiming to achieve the aforementioned perspectives, this research relies, above all, on indirect documentation as a research technique (data and information collection, with a view to analyzing and explaining theoretical aspects), present throughout the entire research. Finally, it is concluded, through the investigations, that John Rawls' theory of justice is necessary to analyze that the social security reform to the Magna Carta could have been taken from another perspective, removing the excessive influence of global contingents (for example capital), to study the possible effects of the emergency measure.

Keywords: Social Security; Constitutional Amendment No. 103/2019; fiscal logic; theory of justice; John Rawls.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 TEORIA DA JUSTIÇA E SEU CAMPO DE ANÁLISE	15
1.1 O que é justiça?	22
1.2 Teoria da Justiça em John Rawls.....	30
1.3 Apontamentos introdutórios sobre os direitos sociais fundamentais.....	44
2 A PREVIDÊNCIA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL.....	59
2.1 Modelo Contributivo Previdenciário: o caso chileno	71
2.2 A injustiça dos critérios adotados na Emenda Constitucional nº 103/2019 ..	79
2.3 As amarras causadas pela Emenda Constitucional nº 95/2016.....	88
3 A PERSPECTIVA CRÍTICA DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA SOB A ÓTICA DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA	95
3.1 O acréscimo da idade no benefício de aposentadoria especial do Regime Geral de Previdência Social.....	104
3.1.1 <i>Regras da aposentadoria especial antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/2019</i>	109
3.1.2 <i>Regras da aposentadoria especial a partir da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/2019</i>	112
3.2 A necessidade de uma Teoria da Justiça para o Direito Previdenciário	117
CONCLUSÃO	125
REFERÊNCIAS	129

INTRODUÇÃO

Dentre as diversas transições pelas quais o Estado passou ao longo da história, de plano podemos identificar a passagem do Estado Liberal para o Estado Social como uma das mais relevantes, especialmente no que tange aos direitos do cidadão. O fim do século XIX e início do século XX restaram marcados pelo início de uma perspectiva moderna de Estado, rompendo com as amarras liberais, cujo objetivo era a construção da figura estatal como ente neutro, “básico”, no sentido de se abster de eventuais interferências na vida privada.

Em um panorama macro, pode-se entender o Estado Social enquanto figura “metamorfósica” do Estado Liberal burguês, porém, com demandas extremamente plurais e novas, as quais, sob um outro espectro, traziam consigo grandes possibilidades de ordem técnica, social, econômica, etc. Gradativamente, países industrializados e pós-industrializados foram englobando não somente alguns pontos específicos da sociedade em seus programas, mas também, como exemplo, a classe média, em vista da tecnificação industrial e crescimento do setor de serviços¹.

A partir de então, o próximo passo para a “socialização” das sociedades, no sentido de incluí-las de fato, enquanto sujeitos destinatários de contingentes estatais, seria a constitucionalização social. Ou seja, a partir do momento em que as cartas constitutivas das sociedades passaram a prever em seus textos os anseios daqueles que por eles eram governados, depositaram-se, pois, ali, as esperanças de alteração do *status quo ante*. Notadamente, percebe-se a ascensão de tal fenômeno com a promulgação das Constituições de Querétaro (México), em 1917 e de Weimar (Alemanha), em 1918.

Quando a figura soberana do Estado passa a ser vista de maneira “positiva”, no sentido de se mostrar como um *player* preocupado e proativo em relação às demandas sociais, ao contrário do Estado liberal, a influência dos ideais da Revolução Francesa se mostram de maneira mais destacada, mormente pelas regulamentações cujo objetivo era centralizar o ser humano, trazê-lo como objetivo das articulações estatais, e não relegando a mero instrumento.

A partir do momento em que o homem passa a ser tido como o centro dos direitos e procedimentos políticos existentes dentro da sociedade, uma maior

¹ PELAYO, Manuel García. **As transformações do Estado contemporâneo**. Tradução e prefácio de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 1-2.

humanização passa a ser vista. Novas experiências políticas, jurídicas e econômicas eram experimentadas pelas cartas constitucionais que regiam as relações políticas (e agora, sociais). Como antônimo ao Estado liberal, os direitos sociais passavam a integrar o “patrimônio de bens jurídicos fundamentais impostos ao Estado”².

Uma das formas de manifestação do Estado se deu por meio da evolução gradativa da Seguridade Social, sob uma base de reciprocidade. Ou seja, a sociedade detinha certa expectativa sobre a criação de regras protetivas, no sentido de atuação positiva do ente estatal, promovendo bem-estar social, enquanto o Estado se legitimava, por meio de tais ações. Por meio da lógica em questão, permitiu-se a construção de um compromisso cívico-industrial, no sentido de acolher tanto os interesses do setor industrial (cujo poder decisório era grande) como dos trabalhadores, submetidos a um sistema de produção frenético, até então. A proteção era uma demanda que pulsava por regulamentação³.

Ao se analisar o direito previdenciário no decorrer do tempo, em especial sob uma perspectiva constitucional, a Carta Magna de 1988 trouxe direitos que se mostraram importantes para a exaltação do ser humano enquanto detentor legítimo de direitos e garantias fundamentais, as quais contrastavam de forma diametralmente opostas com as situações vivenciadas sob o regime militar pouco antes extirpado, como supressão de direitos, censura, redução do ser humano a mero fim, dentre outros. A Constituição da República de 1988 condensou os intensos movimentos sociais, no sentido de garantir direitos fundamentais aos cidadãos, instituindo a figura de um Estado Democrático de Direito positivo, promovendo o bem-estar social, por meio da implementação de direitos básicos, como saúde, segurança, educação, proteção ao trabalhador, dentre outros.

A inserção de tais matérias no corpo da Carta Magna brasileira reflete uma abordagem neoconstitucionalista sobre tal temática, no sentido de compreender a constitucionalização de matérias, ainda que sob argumentos nebulosos, como algo que expande o efeito da norma, irradiando, assim, o conteúdo material e axiológico

² ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Constituição e ordem econômica. *In*: FIOCCA, Demian; GRAU, Eros Roberto (Orgs.). **Debate sobre a Constituição de 1988**. São Paulo: Paz e Terra, 2001, p. 15.

³ LANZARA, Arnaldo Provasi. O Seguro Social e a Construção da Proteção do Trabalho no Brasil. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 2, p. 463-502, abr/jun 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/3VwTVcnWSrPhV3hKhph4nRq/?lang=pt> Acesso em: 10 dez. 2021.

para as demais ramificações jurídicas. Tal fenômeno também se dá pela própria centralidade da Constituição no sistema jurídico⁴.

Em 13 de novembro de 2019, entrou em vigor a Emenda Constitucional nº 103/2019, cujo teor versa sobre profundas alterações nas regras para a concessão de alguns benefícios previdenciários, bem como na forma de custeio destes. A alteração legislativa em foco surge como uma das medidas de urgência, tomadas pelo Governo Federal, com vistas a equilibrar as contas públicas, seguindo a mesma tendência proposta pela Emenda Constitucional nº 95/2016 (previsão de congelamento dos gastos públicos por 20 anos).

Muito se debate acerca da justeza ou não da reforma constitucional previdenciária anteriormente debatida, ainda mais quando esta foi amplamente divulgada em rede nacional como necessária, sob o argumento de regulação das contas públicas e déficit nos cofres previdenciários. O interesse público passa a ser mormente exaltado. Além disso, uma perspectiva interessante de se enfrentar o direito previdenciário e suas mutações é por meio da pluricontextualidade, conforme aduz Rafael Lazzarotto Simioni⁵:

Com base nessa seletividade jurídica da pluralidade de sentidos possíveis de um acontecimento social, os métodos jurídicos conseguem operacionalizar uma racionalidade decisória para o direito. Pois a partir dessa seletividade, a complexidade de um fato social torna-se uma complexidade estruturada, capaz de ser desenvolvida com vistas a uma distinção entre quem tem e quem não tem razão jurídica. O justo e o injusto transformam-se, assim, em uma questão de decisão entre a licitude da pretensão do autor ou a do réu.

Uma das formas adotadas, nesta pesquisa, para averiguar a questão acima ventilada é a teoria da justiça proposta por John Rawls, a qual exige uma abordagem introdutória sobre sua concepção de posição original, bem como a justificativa para utilizar de tal argumento para construir uma teoria da justiça avessa ao utilitarismo, a qual entende que a sociedade se encontra estruturada de maneira correta quando as

⁴ COUTO, Cláudio Gonçalves; LIMA, Giovanna de Moura Rocha. Continuidade de Políticas Públicas: a Constitucionalização Importa? **Dados-Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, p. 1055-1089, out/dez 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582016000401055&lng=pt&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

⁵ SIMIONI, Rafael Lazzarotto. A despolitização do discurso jurídico nas teorias da interpretação, argumentação e decisão jurídica. In: SIMIONI, Rafael Lazzarotto (Org.). **Constitucionalismo e democracia 2017**: anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da FDSM. São Paulo: Max Limodad, 2017, p. 235.

instituições contidas nela planejam obter o maior saldo de satisfação, fruto da soma das participações dos seus membros. Dentro de uma formulação, não se pode falar em utilitarismo na elaboração de sua teoria, ao passo que o conceito fundante de justiça é justamente a virtude das instituições sociais, a qual nega a perda de liberdade justificada pelo bem maior, pela satisfação máxima, pela otimização⁶.

Nesse sentido, enquanto o interesse público se destina a englobar, dentre outros interesses, as demandas colaborativas para a promoção de um bem comum, este conceito se aproxima intimamente da conceituação de “justiça social” de John Rawls, ao passo que atingí-la só pode ser possível enquanto o interesse público estiver equilibrado, devidamente relacionado com outros princípios e outras regras, produzindo efeitos benéficos de maneira comum, aos partícipes dessa relação tão delicada.

Portanto, a presente pesquisa busca averiguar a justeza ou não da Emenda Constitucional nº 103/2019, sob a ótica da teoria da justiça desenvolvida por John Rawls e seus postulados (véu da ignorância, justiça como equidade, princípios da liberdade e igualdade, etc.), analisando, à título de exemplo, o benefício de aposentadoria especial, o qual se direciona àqueles trabalhadores que, quando do desenvolvimento de seu mister, se mostram expostos a agentes prejudiciais à saúde e à integridade física (agentes químicos, físicos e/ou biológicos).

Inicialmente, será realizada uma abordagem demonstrativa do motivo pelo qual os direitos previdenciários devem ser tidos enquanto direitos fundamentais, passando por uma análise das formas em que o Estado (ente promotor do direito previdenciário, enquanto política pública em sentido macro) se manifestou ao longo do tempo, até chegarmos ao formato atual (Estado providência, cuja atuação é positiva, visando o bem-estar social).

Em seguida, é feita uma análise das reformas estruturais no Chile, em especial aquelas a partir da década de 80 (cujos reflexos buscam ser amenizados até os dias atuais). Adiante, além de se analisar as amarras causadas, na seara previdenciária, pela Emenda Constitucional nº 95/2016, se busca estabelecer uma perspectiva crítica da reforma previdenciária constitucional em voga, sob a ótica da Constituição da República de 1988. Ademais, analisa-se um ponto em específico da alteração legislativa: a aposentadoria especial e os reflexos da adição do requisito idade na

⁶ RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 3.

mesma. Por fim, conclui-se, por meio das averiguações, que a teoria da justiça de John Rawls é necessária para se analisar que a reforma previdenciária à Carta Magna poderia ter sido tomada por outra perspectiva, afastando a demasiada influência dos contingentes globais (a exemplo do capital), para se estudar os possíveis efeitos da medida de urgência.

Para o desenvolvimento do tema e para se alcançar os objetivos propostos anteriormente, a presente pesquisa apoia-se sobretudo na documentação indireta como técnica de pesquisa. Segundo Lakatos e Marconi⁷, podemos definir técnicas de pesquisa como “instrumentos utilizados para se coletar dados e informações em pesquisa de campo, que devem ser escolhidos e elaborados criteriosamente, visando à análise e explicação de aspectos teóricos estudados”. Para tanto, enquanto documentação indireta, a técnica de pesquisa bibliográfica estará presente no desenvolvimento de todo o trabalho, inclusive nas incursões que envolvem a teoria do marco teórico adotado.

⁷ LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 118.

1 TEORIA DA JUSTIÇA E SEU CAMPO DE ANÁLISE

Antes da estreia da seleção brasileira de futebol na Copa do Mundo de 1958, o dramaturgo e escritor brasileiro Nelson Rodrigues, conhecido por suas crônicas sobre o cotidiano do cidadão médio brasileiro, publicou um texto intitulado de “Complexo de vira-latas”, editado na revista “Manchete Esportiva”, em 31 de maio de 1958, e republicado em “À sombra das chuteiras imortais - crônicas de futebol”, cujo trecho que explana melhor o significado da expressão merece transcrição:

A pura, a santa verdade é a seguinte: - qualquer jogador brasileiro, quando se desamarra de suas inibições e se põe em estado de graça, é algo de único em matéria de fantasia, de improvisação, de invenção. Em suma: - temos dons em excesso. E só uma coisa nos atrapalha e, por vezes, invalida as nossas qualidades. Quero aludir ao que eu poderia chamar de "complexo de vira-latas". Estou a imaginar o espanto do leitor: - "O que vem a ser isso?". Eu explico. Por "complexo de vira-latas" entendo eu a inferioridade em que o brasileiro se coloca, voluntariamente, em face do resto do mundo. Isto em todos os setores e, sobretudo, no futebol. Dizer que nós nos julgamos "os maiores" é uma cínica inverdade. Em Wembley, por que perdemos? Porque, diante do quadro inglês, louro e sardento, a equipe brasileira ganiu de humildade. Jamais foi tão evidente e, eu diria mesmo, espetacular o nosso vira-latismo. Na já citada vergonha de 50, éramos superiores aos adversários. Além disso, levávamos a vantagem⁸.

Inferior ao resto do mundo. Essa é a sensação da qual o escritor se vale para explicar o possível infortúnio sofrido pela seleção brasileira de futebol de 1958 (ainda que a sorte tenha sorrido, naquela oportunidade), à sombra do revés experimentado em terras tupiniquins, no ano de 1950. Ao passar dos anos, pôde se perceber que a ideia principal do viralatismo serviria não como um suposto encorajador para que o *status quo* pudesse ser alterado, mas sim como argumento retórico das elites brasileiras, para que esta pudessem perpetuar seus interesses e ideologias, perfilando e exaltando, assim, o desprezo das elites nacionais pelo seu próprio povo⁹.

Segundo Edmund Burke, “um povo que não conhece a sua história está fadado a repetí-la”. A frase do filósofo irlandês se encaixa perfeitamente na temática sob a qual este trabalho pretende se debruçar, pois tratar do tema justiça envolve uma

⁸ RODRIGUES, Nelson. **À sombra das chuteiras imortais**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993, p. 51-52.

⁹ SOUZA, Jessé. **Subcidadania brasileira**: para entender o país além do jeitinho brasileiro. Rio de Janeiro: LeYa, 2018, p. 228.

viagem histórica milenar, passando por diversos regimes e formas de compreensão de tal conceito.

Inicialmente, é possível perceber que a importância do debate sobre justiça e seu conceito se dão em virtude de uma radicalização, polarização inflamada pelas mídias sociais, as quais, embebidas de um sentimento de desconfiança em relação às instituições sociais (o qual muitas vezes é vazio, materialmente), incitam o retorno a um sentido de *ultima ratio*, resolvendo as questões criminais, por exemplo, por meio das Leis de Talião (“olho por olho, dente por dente”)¹⁰.

A conceituação de justiça passa pela análise da sociedade sob a qual se debruça para que os estudos sejam desenvolvidos, pois os contingentes sociais inseridos nos estudos apontam para a forma que a conceituação adotará. O justo para uma sociedade rica, superavitária em questão de qualidade de vida não será o justo para aquele que se insere em um contexto de não possuir uma refeição diária.

Representatividade sendo sinônimo de relação estática não é mais algo em vigor a partir da consolidação do modelo dinâmico de democracia, principalmente com a adoção do sufrágio universal, a partir do século XX, campo este extremamente fértil para a ascensão dos fatores externos ao político, como opinião pública e vida social. A representação abrange não somente os agentes legitimados ou instituições governamentais, mas também novas formas de processo político que são estruturadas nos termos da imbricação entre as instituições e a sociedade, não mais confinada à deliberação e decisão na assembleia¹¹.

A transformação do Estado de Direito determinou o relançamento do vínculo entre a moral e o direito, o qual foi interrompido pelo positivismo jurídico, se colocando em posição hierarquicamente superior em relação à lei, no sistema de fontes. Já no Estado Constitucional, a Constituição se encontra em posição hierarquicamente superior, não só formal, mas também material. Referidas constituições estariam dotadas de uma força invasiva geral, no sentido de terem constitucionalizadas uma série de valores que convertiam a Constituição em um objeto diverso da lei

¹⁰ FONSECA, Maria Fernanda Soares; FERREIRA, Maria da Luz Alves. As Teorias da Justiça: um contraponto entre as concepções de John Rawls e Robert Nozick. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, v. 11, n. 2, p. 601-617, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/21015/pdf> Acesso em: 10 dez. 2021.

¹¹ URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200007&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

infraconstitucional: seria um valor em si. Já o direito não constitucional seria um sistema meramente formal, dotado de um vazio conteudístico e axiológico, ligando as normas por simples coerência estrutural. Ao passo que todo o direito positivo havia sido constitucionalizado, o juspositivismo não daria conta de tal fenômeno, sendo que havia uma imposição pela reforma do direito positivo, segundo critérios materiais contidos na Carta Constitucional¹².

A crescente desse movimento pró-sociedade representava mais do que a inserção icônica da sociedade, implicando na participação na elaboração de projetos sociais e econômicos, quebrando com a lógica exclusiva entre Estado e mercado como decisores dentro da esfera pública, com a sociedade prestando papel de destinatária. A tensão entre os dois entes se mostrou determinante na divisão de posições, onde de um lado se defendia a intervenção e de outro o tipo liberal¹³.

Dentro da lógica imutável inscrita tanto no Estado como no mercado daquilo que é bom, certo, correto de se perseguir, se desenvolve a ideia de que a formação de nossa identidade se dá por meio das escolhas realizadas dentro de um pano de fundo valorativo, dentro de uma ontologia dada e contingencial do ser humano. A transição para a modernidade deve ser menos entendida como uma racionalização e mais como uma “reconstrução da topografia moral ocidental”¹⁴.

No que concerne à sociedade brasileira, Florestan Fernandes, em sua obra “Integração do negro na sociedade de classes”, estuda a maneira pela qual o negro se inseriu na sociedade, mais especificamente no período pós-abolição da escravidão, bem como as peculiaridades que levaram o mesmo a ser gradativamente marginalizado.

Nos primórdios desse período posterior à libertação dos escravos, o autor demonstra que sua inserção no meio social, dotado de aspectos concorrenciais capitalistas, se deu de maneira totalmente aleatória, sem que tal grupo contivesse

¹² POZZOLLO, Susanna. Un constitucionalismo ambíguo. In: CARBONELL, Miguel. **Neoconstitucionalismo(s)**. Trotta: Madrid, 2003, p. 187-210.

¹³ VALENCIA AGUDELO, Germán Darío. Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. **Pap.polit.**, Bogotá, v. 17, n. 2, p. 469-496, dez 2012. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092012000200004&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁴ SOUZA, Jessé. **Subcidadania brasileira**: para entender o país além do jeitinho brasileiro. Rio de Janeiro: LeYa, 2018, p. 51.

condições psicossociais para integrar o meio em que se encontravam. De acordo com os estudos de Jessé Souza¹⁵, acerca da obra de Fernandes:

A tese de Florestan é a de que a família negra não chega a se constituir como uma unidade capaz de exercer as suas virtualidades principais de modelação da personalidade básica e controle de comportamentos egoísticos. Existe aqui, neste tema central da ausência da unidade familiar como instância moral e social básica, uma continuidade com a política escravocrata brasileira, que sempre procurou impedir qualquer forma organizada familiar ou comunitária da parte dos escravos. É a continuidade de padrões familiares disruptivos que é percebida, corretamente, por Florestan, como o fator decisivo para a perpetuação das condições de desorganização social de negros e mulatos.

Quando Jessé Souza menciona as “virtualidades principais de modelação da personalidade básica e controle de comportamentos egoísticos” e sua consequente ausência de possibilidade de manifestação pelos escravos libertos, toca-se em um ponto de extrema importância para o estudo da noção de justiça, pois desde então, nota-se a exclusão dos sociais que não possuem essa condição mínima psicossocial, independente do porquê.

O fator participação é essencial para que o conceito de justiça não padeça de facticidade, sob pena de se tornar letra morta. Historicamente, mais detidamente em relação à história do Brasil, a partir de 1930, o Estado passa a alargar as suas bases desenvolvimentistas no sentido de, além de ampliar o seu plano industrial, com vistas ao alargamento do espectro capitalista, chamar o cidadão médio (economicamente falando) para o debate:

A indústria passa a ser, no contexto da política de substituição de importações, o principal fator dinâmico do crescimento econômico. O Estado reformador de 1930 lança as bases dessa profunda transformação econômica, pela ênfase nas indústrias de base – como siderurgia e petróleo – e pela construção da infraestrutura para um crescimento capitalista em grande escala. No plano político, alarga-se a ínfima base participativa antes existente, ainda que em bases democráticas apenas a partir de 1946, de modo a incluir os setores médios urbanos, um dos maiores beneficiários do novo modelo de desenvolvimento, e os trabalhadores urbanos, ainda que sob bases corporativas, repressivas e desmobilizadoras.¹⁶

¹⁵ SOUZA, Jessé. **Subcidadania brasileira**: para entender o país além do jeitinho brasileiro. Rio de Janeiro: LeYa, 2018, p. 195.

¹⁶ SOUZA, Jessé. **Subcidadania brasileira**: para entender o país além do jeitinho brasileiro. Rio de Janeiro: LeYa, 2018, p. 189.

No entanto, o contexto social presenciado ao passar dos anos difere muitos das iniciativas primárias do Estado, pois a noção de inserção social, participação dos afetados pela decisão na própria conceituação de justiça, por exemplo, se embrica com o desenvolvimento do capitalismo global, o qual, através de seus efeitos (nefastos ou não, a depender da análise), chega ao ponto de vincular o cidadão à sua colocação mercatória/profissional, para fins de atribuição de direitos (trabalhistas e previdenciários, por exemplo)¹⁷.

Atualmente, a globalização, enquanto fenômeno que assombra sociedades marginalizadas do cenário internacional, se mostra como um potencializador entre as discrepâncias sociais existentes nas sociedades periféricas, justamente pelo fato de que estas não se alinham aos interesses daqueles que são os detentores do poder de mando nas relações de poder.

Pelos dizeres de Gosta Esping-Andersen¹⁸:

Os assalariados estão inerentemente atomizados e estratificados no mercado - obrigados a competir, inseguros e dependentes de decisões e forças fora de seu controle. Isso limita sua capacidade de mobilização e solidariedade coletiva. Os direitos sociais, seguro-desemprego, igualdade e erradicação da pobreza que um *welfare state* universalista busca são pré-requisitos necessários para a força e unidade exigidas para a mobilização coletiva de poder.

Vislumbrando a necessidade de um estudo detido do produto das relações sociais, partindo do pressuposto de regras básicas e mínimas para a convivência, no sentido de analisar detalhadamente as relações humanas, Terezinha Oliveira Domingos¹⁹ nos dá um parâmetro inicial, um “ponto de partida” para o estudo da justiça:

Nessa seara, na teoria da justiça, em regra, o cidadão deve possuir três tipos de juízo: apreciar a justiça da legislação e da política social; decidir sobre as soluções constitucionais que, de modo justo, podem conciliar as opiniões contrárias quanto à justiça; e ser capaz de determinar os fundamentos e

¹⁷ SOUZA, Jessé. **Subcidadania brasileira**: para entender o país além do jeitinho brasileiro. Rio de Janeiro: LeYa, 2018, p. 191.

¹⁸ ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *welfare state*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 24, p. 95, set 1991. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁹ DOMINGOS, Terezinha Oliveira. A teoria da justiça. **Revista do Curso de Direito da Universidade Metodista de São Paulo**, São Bernardo do Campo, v. 4, n. 4, p. 285, 2007. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-metodista/index.php/RFD/article/view/526/524> Acesso em: 10 dez. 2021.

limites do dever e da obrigação políticas. Assim, a teoria da justiça relaciona-se com, pelo menos, três questões básicas, sugerindo a aplicação de seus princípios em planos ou etapas distintos. Com a aplicação dos princípios originais de justiça, as partes realizam uma convenção para estabelecer uma Constituição, que por sua vez determina o sistema que contenha a estrutura e funções do poder político e dos direitos fundamentais, respeitados sempre os princípios de justiça já adotados originalmente.

Por mais que os vetores analíticos possam mudar, a depender do enfoque sob o qual se interpreta a justiça, pode-se verificar que esta se encontra desenvolvida sob uma base fundante: a cooperação. À luz da interpretação de Michael Sandel²⁰, nota-se que uma sociedade tida por boa busca cooperação em tempos de dificuldade, se mantém unida. Portanto, ao passo que a sociedade repreende comportamentos gananciosos, os quais visam única e exclusivamente o bem de um determinado grupo, um elemento crucial da conceituação de justiça é exaltado.

Um argumento interessante acerca da justiça é aquele abordado dentro de uma perspectiva da moral, no sentido de demonstrar que antes mesmo de se tratar a justiça conceitualmente, existe algo intrínseco àqueles que a postulam, defendem ou criticam: o argumento do ultraje, que, nas palavras de Sandel²¹, “é o tipo específico de raiva que você sente quando acredita que as pessoas estão conseguindo algo que não merecem. Esse tipo de ultraje é a raiva causada pela injustiça”.

Nesse sentido, ao passo em que dificuldades começam a surgir dentro de uma sociedade, se analisarmos dentro de uma lógica utilitarista, seria natural pensar em um cenário no qual uma pequena porção pressionaria certa instituição ou liderança para obter mais vantagens, ainda que isso acarrete em prejuízo a alguns grupos.

Uma boa sociedade, imbuída dessa rejeição ao ultraje social, se mostra no momento em que seus componentes buscam ajudar-se mutuamente, punindo, conseqüentemente, o comportamento ganancioso, no sentido de extirpá-lo gradativamente e buscando sedimentar a virtude cívica do esforço coletivo, em prol do bem social como um todo:

Reconhecer a força moral do argumento da virtude não é insistir no fato de que ele deva sempre prevalecer sobre as demais considerações. Você poderia concluir, em alguns casos, que uma comunidade atingida por um furacão deveria fazer um pacto com o diabo — permitir o abuso de preços na esperança de atrair de regiões distantes um exército de prestadores de

²⁰ SANDEL, Michael J.. Justiça: o que é a coisa certa a se fazer. Tradução de Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015, p. 14.

²¹ SANDEL, Michael J.. **Justiça**: o que é a coisa certa a se fazer. Tradução de Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015, p. 13.

serviços para consertar telhados, mesmo ao custo moral de sancionar a ganância. A prioridade é consertar telhados; as considerações de natureza social ficam para depois. O que se deve notar, entretanto, é que o debate sobre as leis contra o abuso de preços não é simplesmente um debate sobre bem-estar e liberdade. Ele também aborda a virtude — o incentivo a atitudes e disposições, a qualidades de caráter das quais depende uma boa sociedade²².

Ademais, outro fator importante no debate sobre a virtude moral do argumento da justiça é a ação do Estado, o qual deve agir de maneira efetiva no sentido de permitir a disseminação de atitudes que permitam o fluir das atitudes civicamente boas, até porque controlar o cerne desta questão por meio de legislações ou outras formas de agir é algo um tanto quanto delicado.

A ordem social, assim como a econômica, não teve amparo nos primórdios do constitucionalismo moderno, a partir do século XVIII, quando as cartas supremas tratavam exclusivamente de direitos de primeira geração e da organização do poder político. Somente a partir do constitucionalismo moderno (século XIX e início do século XX) é que houve um alargamento das matérias constitucionalmente previstas, principalmente no sentido de efetiva implementação dos direitos sociais previstos, os quais antes eram somente reconhecidos formalmente, refletindo, pois, em uma tendência de abarcar as pretensões sociais pós-guerra, seja de caráter econômico, demográfico ou social.

De acordo com Sandel, essa questão pode ser explicada dentro de duas perspectivas: antiga e moderna. A primeira se baseia na concepção aristoteliana, a qual entende que justiça é dar às pessoas aquilo que lhe é devido, dentro de uma análise das virtudes merecedoras de tal recompensa, impondo, ademais, à legislação a necessidade de definir a qualidade de vida de seus súditos. Aqui, a virtude é algo de suma importância, ao passo que define a sociedade, sua vida cotidiana e seus desdobramentos (para ilustrar tal questão, Sandel narra a polêmica acerca da medalha norte-americana “Coração Púrpura²³”).

²² SANDEL, Michael J.. **Justiça**: o que é a coisa certa a se fazer. Tradução de Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015, p. 4.

²³ “A medalha “Coração Púrpura” trata-se de uma condecoração, concedida pelo governo dos Estados Unidos desde 1932, àqueles soldados que são feridos ou mortos pelo inimigo, em combate (sem distinção), ressaltando a bravura e coragem, além de algumas benesses junto à hospitais para veteranos. No entanto, após alguns estudos, em 2009 o Pentágono anunciou que tal medalha não poderia ser concedida aos soldados veteranos com problemas mentais e traumas psicológicos, sob o argumento de que tais patologias não são causadas, necessariamente, pela ação de inimigos, bem como são difíceis de diagnosticar, de forma conclusiva”. Cf: SANDEL, Michael J.. **Justiça**: o que é a coisa certa a se fazer. Tradução de Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015, p. 16.

Já o pensamento moderno dos filósofos políticos, como Immanuel Kant e John Rawls, ensina que a concepção virtuosa de justiça não deve ser imposta dentro de um certo padrão dogmático, imposto, por exemplo, pela legislação; ao contrário, deve respeitar a concepção individual dos sujeitos em determinar, dentro de suas convicções e experiências, aquilo que seja uma vida boa.

Algo na obra de Sandel fica bem claro: a justiça pode ser pensada sob três óticas: leva em consideração o bem-estar, a liberdade e a virtude. Dentro da pesquisa, uma das pretensões seria identificar, dentro dos parâmetros dados por Sandel e Rawls, qual a forma de justiça que mais se aproxima de um viés dos direitos fundamentais, dentro da perspectiva do direito previdenciário, como base fundante do trabalho.

Porém, com o avanço das constituições e das sociedades (não necessariamente de maneira concomitante), as promessas da modernidade, no sentido de uma perspectiva social, disruptiva, não foram implementadas. Nesse sentido, o direito é uma das áreas que passa a ser debatida com maior veemência, dentro da perspectiva pós-moderna de volatilidade, em especial com o deslocamento do interesse público, posto em xeque, em virtude da crescente individualidade dos coletivos, cuja capacidade de promover uma justiça social materialmente possível de fruir é baixa²⁴.

Portanto, a partir dos presentes apontamentos é que este trabalho passa a concentrar seus esforços no estudo dos principais pontos das teorias da justiça propostas tanto por John Rawls como pela tradição filosófica, compreendendo-as de forma a transportá-las até os dias atuais, realizando um paralelo com a condução reformista dos direitos sociais, mais especificamente a partir da promulgação da “Constituição Cidadã” de 5 de outubro de 1988, marco histórico do fim de um período nebuloso da história brasileira.

1.1 O que é justiça?

A palavra “justiça” sempre esteve presente nas mais diversas concepções tomadas pelo direito, ao longo da história. Analisando as definições deste termo, pelo

²⁴ PIRES, Luis Manuel Fonseca. Interesse público líquido e pós-modernidade: a lógica do individualismo e os desafios do Estado social no século XXI. *In*: MARRARA, Thiago (Org.). **Direito Administrativo: transformações e tendências**. São Paulo: Almedina, 2014, p. 375-390.

dicionário Michaelis, temos a justiça como “qualidade ou caráter do que é justo e direito”, “conformidade dos fatos com o direito; faculdade de julgar segundo o que é justo e direito”, “princípio moral e de valor que se invoca para dirimir a disputa entre as partes litigantes”, dentre outros²⁵.

Justiça. Palavra de curta pronúncia, no entanto, carregada de enorme significado. Viver em uma sociedade dotada de pluralismos singulares significa ter diversos significados deste termo aqui estudado, pois, dentro da temática da segurança pública, por exemplo, o policial carrega consigo uma concepção de justiça, enquanto aquela família que teve seu ente querido morto por ação policial detém outra forma de exegese. Interesses políticos determinam também o que é considerado justiça, forma de distribuição das riquezas de uma sociedade, etc. O conflito de interesses é inerente ao convívio social:

A justiça não é conceito meramente formal e vazio de conteúdo, pois representa a exigência concreta de respeito à personalidade de todos. Anseia em tratar cada homem como senhor de seus próprios atos perante seus semelhantes. Em sua essência, a lei deve ser justa, os deveres devem ser justos, os direitos devem ser justos, o salário e o preço devem ser justos, a sanção deve ser justa²⁶.

A pluralidade é uma das formas pelas quais a justiça pode ser compreendida, ao passo que diversas perspectivas subjetivas são levadas em consideração, quando dos debates acerca do significado e desdobramentos do conceito em questão. No entanto, ainda que nem todas sejam tomadas à cabo, quando eventual decisão é de fato tomada, justamente por se levar em conta os fatores exógenos à compreensão (fatores políticos, econômicos, dentre outros), adotar apenas uma visão sobre justiça em determinada situação não necessariamente significa a obtenção de um caminho correto a ser tomado, ao passo que outros fatores incrementam os estudos, variando de teoria para teoria²⁷.

²⁵ JUSTIÇA. In: **Michaelis**. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. São Paulo: Melhoramentos, 2021, *online*. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=justi%C3%A7a> Acesso em: 10 dez. 2021

²⁶ DOMINGOS, Terezinha Oliveira. A teoria da justiça. **Revista do Curso de Direito da Universidade Metodista de São Paulo**, São Bernardo do Campo, v. 4, n. 4, p. 285, 2007. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-metodista/index.php/RFD/article/view/526/524> Acesso em: 10 dez. 2021.

²⁷ SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2009, p. 2.

É importante deixar claro que a conceituação de justiça possui conotações distintas dentre os juristas e os moralistas: enquanto estes veem o conceito como qualidade inerente ao sujeito, aqueles vislumbram justiça como algo a ser diuturnamente perseguido, como uma demanda obrigatória da vida em coletividade. A pesquisa aqui realizada preterirá a conceituação filosófica do termo, aplicando-se à aspectos práticos do direito (em especial, do direito previdenciário)²⁸.

Enquanto compreensão voltada para o ordenamento jurídico positivo e seus desdobramentos, a justiça exerce função central, por ser um valor fundamental inerente aos elementos constantes de uma determinada estrutura jurídica (exemplo: uma sentença deve ser justa, uma decisão interlocutória deve ser justa, um contrato deve ser justo). A justiça é aquilo que a norma concreta efetivamente busca, sendo como o “espírito” daquilo que o legislador produz²⁹.

A justiça (mais especificamente em seu viés social) recebeu considerável relevância nos idos do século XVIII e XIX, no campo do Iluminismo europeu, cenário por meio do qual é possível identificar duas vertentes compreensivas da justiça: a primeira trabalha o conceito de forma a localizar o seu estado da arte, ou seja, se desamarrando de comparações e analisando a natureza do termo então trabalhado, analisando arranjos institucionais justos (abordagem mormente trabalhada por Thomas Hobbes e Jean-Jacques Rousseau). Já a segunda forma de compreensão, adotada por diversos filósofos iluministas (Jeremy Bentham, Mary Wollstonecraft, Karl Marx, John Stuart Mill, dentre outros) buscava comparativos entre suas abordagens e os contingentes reais, ou seja, aos comportamentos fáticos da sociedade, visando de fato remover o que se mostrava injusto para estes³⁰.

No que tange à primeira abordagem, ganha destaque um filósofo político que é considerado o mais importante de nossa época: John Rawls, o qual trabalha, em “uma teoria da justiça”, conceitos básicos, no sentido de demonstrar que as

²⁸ DOMINGOS, Terezinha Oliveira. A teoria da justiça. **Revista do Curso de Direito da Universidade Metodista de São Paulo**, São Bernardo do Campo, v. 4, n. 4, p. 283-302, 2007. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-metodista/index.php/RFD/article/view/526/524> Acesso em: 10 dez. 2021.

²⁹ MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do Direito**. 28. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 158.

³⁰ “Um “contrato social” hipotético, supostamente escolhido, claramente diz respeito a uma alternativa ideal para o caos que de outra forma caracterizaria uma sociedade, e os contratos que foram mais discutidos por tais autores lidavam sobretudo com a escolha de instituições. O resultado geral foi o desenvolvimento de teorias da justiça que enfocavam a identificação transcendental das instituições ideais” Cf: SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2009, p. 4-5.

instituições sociais trabalham com a justiça como a primeira das virtudes. Ou seja: legislações e instituições sociais, por mais que sejam dotadas de organização e eficiência, não podem se sustentar, enquanto injustas³¹.

Em relação à segunda forma de compreensão da justiça (comparação focada em realizações), sobre a qual Amartya Sen tece importantes considerações, à luz de proposições trazidas por Karl Marx, John Stuart Mill, dentre outros, esta trabalha sob uma perspectiva mais “trágica”, assumindo a incapacidade de se encontrar uma racionalidade perfeita, a qual alcançaria um suposto conceito exato e perfeito de justiça, preterindo, no entanto, construções que busquem orientar posicionamentos e ações políticas capazes de transformar e ampliar a justiça social³².

Desde a antiguidade, buscou-se, por meio da justiça, a construção de uma estrutura universal capaz de racionalizar o direito, no sentido de funcionar como um decantador, sob as bases da legitimidade ou ilegitimidade, ainda que a estrutura jurídica sofra insurgências de contingentes sociais, passíveis de modificar legislações, por exemplo. Guardadas as devidas ressalvas, nota-se que o intuito desta conceituação possui o intuito de não somente dar sentido moral à vida do ser humano, mas também de fluir sentido à existência do próprio direito. A justiça, sob esse aspecto, pode ser compreendida como o fundamento básico de uma sociedade, algo mais intrínseco moralmente ao ser humano e sua *polis*³³.

Com a modernidade, o debate se ampliou, não se limitando somente a compreender a justiça enquanto atributo moral, mas também como algo fruível materialmente, passível de ser atribuído ao seu destinatário, sob determinados parâmetros (dar à César o que é de César), razão pela qual novas teorias passaram

³¹ “Vários preeminentes teóricos contemporâneos da justiça também adotaram, de modo geral, a via institucional transcendental-aqui tenho em mente Ronald Dworkin, David Gauthier, Robert Nozick, entre outros. Suas teorias-que forneceram insights diferentes mas importantes sobre as exigências de uma “sociedade justa”-compartilham o objetivo de identificar regras e instituições justas, embora as identificações desses arranjos institucionais assumam formas muito distintas. A caracterização de instituições perfeitamente justas transformou-se no exercício central das teorias da justiça modernas”. Cf: SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2009, p. 6.

³² COSTA, Alexandre Araújo; CARVALHO, Alexandre Douglas Zaidan de. Amartya Sen: a ideia de Justiça (resenha). **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 8, p. 305-316, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-33522012000200011> Acesso em: 10 dez. 2021.

³³ FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do Direito**: técnica, decisão, dominação. 4. ed., revisada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2003, p. 352.

a estudar os aspectos materiais e formais da justiça, bem como suas implicações concretas³⁴.

Ainda sobre o aspecto formal, importantes considerações foram feitas por Aristóteles, no livro V de *Ética à Nicômaco*, ao passo que suas considerações vão no sentido de se demonstrar uma justiça universal (cuja concretude se estabelece a partir das leis positivadas) e particular (característica dos indivíduos que estão sob a égide dessa justiça universal, respeitando-a), além de se verificar a igualdade enquanto ponto fulcral da justiça, principalmente quando estas são avaliadas em suas classificações aristotelianas (justiça comutativa e distributiva)³⁵:

Essas observações fazem-nos ver, assim, que o princípio da igualdade imprime à justiça um caráter de racionalidade que preside permanentemente e constantemente o sentido do jogo sem fim do direito. O direito é um jogo de igualdades e desigualdades. No correr do jogo, porém, as “jogadas” ou “atos de jogar” são decodificações, fortes ou fracas, que admitem variedades e composições nem sempre universalizáveis no tempo e no espaço. Por isso, se a justiça, em seu aspecto formal, exige igualdade proporcional e exclui a desigualdade desproporcional como princípio estrutural sem o qual não há sentido no jogo jurídico, em seu aspecto material denuncia-se um campo de probabilidades e possibilidades que tomam a justiça o problema que dá também sentido ao jogo³⁶.

Nesse sentido, Ana Paula Dezem Amorim³⁷:

Nas primeiras linhas da abertura do Livro V da *Ética Nicomaquéia*, Aristóteles já conceitua e caracteriza a justiça, tomando-a em seu caráter universal e particular. A primeira forma de justiça é a virtude como um todo, aquela que compreende todas as virtudes, sendo portando, a virtude completa e perfeita, que ganha materialidade na cidade através das leis positivas. Já a justiça particular, sendo parte da justiça absoluta, é parte da virtude – a igualdade, ou seja, ser injusto nesse último sentido é tomar mais do que lhe é devido ou desrespeitar a igualdade.

³⁴ FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do Direito**: técnica, decisão, dominação. 4. ed., revisada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2003, p. 352-353.

³⁵ FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do Direito**: técnica, decisão, dominação. 4. ed., revisada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2003, p. 353-356.

³⁶ FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do Direito**: técnica, decisão, dominação. 4. ed., revisada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2003, p. 356.

³⁷ AMORIM, Ana Paula Dezem. A justiça em Aristóteles: estudo sobre o caráter particular da justiça aristotélica. **Revista Jurídica da Faculdade de Direito de Franca**, Franca, v. 4, n. 1, p. 75, 2011. Disponível em: <https://www.revista.direitofranca.br/index.php/refdf/article/view/90/78> Acesso em: 10 dez. 2021.

A necessidade de teorizar os estudos sobre a justiça reside no fato de promover um debate racional acerca da temática, não se valendo somente de instintos subjetivos e clamores sociais, sob pena de inserção de um importante tema no senso comum. Ao argumentar por uma teoria da justiça, é preciso levantar a racionalidade à baila para que a definição do que é justo e do que é injusto não parta de locais vazios, sem o devido subsídio, procurando fazer o que é certo³⁸.

Ao longo do tempo, diversos autores buscaram estudar a justiça e seus desdobramentos na sociedade. Hans Kelsen, por exemplo, para elaborar sua teoria da justiça positivista, se debruça sobre as teses produzidas sobre o tema desde a Antiguidade até os idos da primeira metade do século XX, analisando justiça e conceito de bom, à luz dos debates platônicos e aristotélicos, os quais, ao sentir daquele autor, não lograram êxito em definir algo concreto acerca da justiça, buscando racionalizar o conceito. Nesse mesmo afinco, Habermas também trabalha com a justiça³⁹:

O genial da teoria de HABERMAS reside, portanto, na substituição de uma razão prática, baseada num indivíduo que, por meio de sua consciência, chega à norma, pela razão comunicativa, baseada numa pluralidade de indivíduos que, orientando sua ação por procedimentos discursivos, chegam à norma. Assim, a fundamentação do Direito, sua medida de legitimidade, é definida pela razão do melhor argumento. Como emanção da vontade discursiva dos cidadãos livres e iguais, o Direito pode realizar a grande aspiração da humanidade: a efetivação da justiça.

O termo comporta diversas variações, a depender da área em que se está trabalhando, no contexto aplicado, até mesmo daquele que estuda a terminologia, se mostrando algo dotado de certa subjetividade, sofrendo influência de diversos contingentes, dentre os quais pode ser citada a linguagem à título de exemplo. Justiça na época da ditadura militar brasileira com certeza não possuía o mesmo significado atualmente, em uma era democrática, com tantos contingentes constitucionalmente vinculantes⁴⁰.

³⁸ SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2009, p. 2-3.

³⁹ NUNES JÚNIOR, Amandino Teixeira. As modernas teorias da justiça. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 39, n. 156, p. 56, out./dez. 2002. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/815> Acesso em: 10 dez. 2021.

⁴⁰ “A justiça é invariavelmente crítica. Não importa se estamos discutindo *bailouts* ou Corações Púrpuras, barrigas de aluguel ou casamento entre pessoas do mesmo sexo, ação afirmativa ou serviço militar, os salários dos executivos ou o direito ao uso de um carrinho de golfe, questões de justiça são indissociáveis de concepções divergentes de honra e virtude, orgulho e reconhecimento. Justiça não é

Um fator que também guarda grande relevância na designação dos significados do termo justiça é a memória, ao passo que esta nada mais é do que um produto social suscetível a movimentações, mudanças, ação de grupos sociais de determinadas épocas tanto no passado como no presente, com característica de espontaneidade, desinteresse, no sentido de emergir de maneira natural. Tendo em vista a natureza fenomenológica da memória, esta, por meio dos processos descritos, se constrói e se multiplica, no sentido de exaltar a função simbólica da linguagem (exemplo: ressignificação do “terrorista” para “combatentes pela liberdade”), demandando, por óbvio, interação entre indivíduos⁴¹.

Em John Rawls, por exemplo, temos a construção de um conceito de justiça se valendo de conceitos já conhecidos pela tradição filosófica, como o contrato social (Locke, Rousseau e Kant), valendo-se deste para a compreensão de uma terceira via. “Entre as visões tradicionais, acredito ser essa a concepção que mais se aproxima de nossos juízos ponderados sobre a justiça, e que constitui a base moral mais apropriada para uma sociedade democrática”⁴².

Nesse sentido, a justiça em Rawls é trabalhada também sob a perspectiva individual (cada ser social tem uma concepção inviolável de justiça, a qual não pode ser relativizada ou até mesmo desconsiderada sob o argumento do benefício de alguns determinados cidadãos). Portanto, perder a liberdade de alguns não se justifica, para o bem partilhado de outros⁴³.

Compreendendo a sociedade como uma organização de seres, sob a égide de determinadas regras que visam o bem comum, as quais, na maioria das vezes, são cumpridas, Rawls entende que, dentro desse núcleo, há conflitos e identidade de interesses (identidade pois a união dos cidadãos permite com que um bem maior se atinja em relação àquele buscado individualmente; já conflito pois o produto dessa identidade de interesse – benefícios – é visto pelos cidadãos da seguinte maneira:

apenas a forma certa de distribuir as coisas. Ela também diz respeito à forma certa de avaliar as coisas” Cf: SANDEL, Michael J.. **Justiça**: o que é a coisa certa a se fazer. Tradução de Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015, p. 278.

⁴¹ PAIXÃO, Cristiano; FRISSE, Giovanna Maria. USOS DA MEMÓRIA: AS EXPERIÊNCIAS DO HOLOCAUSTO E DA DITADURA NO BRASIL. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 97, p. 191-212, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-6445191-212/97> Acesso em: 10 dez. 2021.

⁴² RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 22-23.

⁴³ RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 3-4.

prefiro ter a maior parte para mim, e isso é inegável. Portanto, visando a distributividade adequada desses benefícios, são eleitos os princípios da justiça social, os quais definem como serão atribuídos direitos e deveres, nas instituições sociais, assim como a forma mais apropriada de distribuição de benefícios e ônus, na cooperação social⁴⁴.

No começo de seu trabalho, Rawls deixa claro que entende ser a justiça algo inerente às instituições sociais, ao passo que seus eventuais produtos devem passar pelo crivo da justiça, visando a sobrevivência. Por compreendê-la como um elemento intrínseco, Rawls sinaliza que em uma sociedade justa, as “justiças individualizadas” devem ser levadas em consideração, não se admitindo abrir mão das mesmas em detrimento de eventuais negociações políticas ou até mesmo cálculos de interesses sociais (o bem de alguns pode ser sacrificado em prol do bem de outros).

Portanto, a justiça, dentro do trabalho de Rawls, tem por finalidade a captação dos mais diversos conceitos particulares, obtidos dos componentes da sociedade objeto do estudo, e a posterior extração dos ideais em comum, visando a construção de um *locus* ordenado. Aqui, semelhanças e diferenças entre as pessoas e suas respectivas conceituações sobre justiça são levadas em consideração, no momento em que direitos e deveres são atribuídos.

A utilização de juízos pessoais intuicionistas pode ter a sua carga de importância, em virtude de sua relevância quando da eleição de princípios na posição inicial, por exemplo. No entanto, devem ser “consumidos com moderação”, ao passo que esta é uma das etapas mais relevantes, dentro da posição original, a qual, dentro dessa perspectiva, torna-se apenas parcial, pelo fato de que “na justiça como equidade, o papel da intuição está limitado de várias maneiras [...]”. A utilização de intuição nesse momento pode levar a um equivocado consenso, abalando sensivelmente o propagado “equilíbrio reflexivo”.⁴⁵

Portanto, a compreensão de justiça passa pela análise de fatores sociais, exegeses particulares acerca do conceito (concepção de justiça de acordo com os cidadãos daquele cenário), contexto sob o qual se debate a terminologia em questão, dentre outros. Conceituar justiça é tarefa que, além de ser hercúlea, traz o risco de

⁴⁴ RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 4-5.

⁴⁵ RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 45.

fechar um círculo interpretativo importante dentro da filosofia, a qual, de tradição para tradição, traz importantes elementos para que se busquem novas teorias, capaz de responder aos anseios sociais.

1.2 Teoria da Justiça em John Rawls

O desenvolvimento do conceito de justiça é diretamente proporcional ao campo teórico sob o qual o pesquisador irá se debruçar. Para os utilitaristas, a justiça deriva do produto da soma das experiências comunitárias em geral, desde que essa produza mais felicidade do que um caminho alternativo, independente de qual seja este⁴⁶; já para a vertente intuicionista, após o sopesamento e comparação de vários princípios basilares, o equilíbrio por meio da intuição basta para que se possa obter, ainda que aproximadamente, o que é justo⁴⁷.

Fora dos campos acadêmicos, nota-se que também há grande influência das concepções morais e políticas sob os *players* de relevância, inclusive quando da participação em processos de construção discursiva. A própria disputa pelo poder sofreu importante alteração, ao passo que, enquanto anteriormente este se encontrava concentrado na figura do soberano monarca, na figura do “rei-sol”, agora o mercado se mostra cada vez mais interessado em abocanhar um grande pedaço desse bolo para si (utilitarismo).

Uma das consequências seria relegar os interesses da sociedade em detrimento dos interesses do capital, da lógica capitalista excludente, até porque essa forma de “jogar o jogo” interessa à diversos *players*, cujas práticas podem ser refletidas e maximizadas no espectro social, bem como em outros, excluindo o homem como foco dessa abordagem⁴⁸.

Porém, pensando dentro de uma mínima racionalidade humana, ambas as teorias brevemente mencionadas se esbarram em alguns obstáculos para a sua plena concretização, por óbvio, como direitos humanos, direitos individuais, necessidade de

⁴⁶ SANDEL, Michael J.. **Justiça: o que é a coisa certa a se fazer**. Tradução de Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015, p. 41-42.

⁴⁷ RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 36-37.

⁴⁸ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Constituição e ordem econômica. In: FIOCCA, Demian; GRAU, Eros Roberto (Orgs.). **Debate sobre a Constituição de 1988**. São Paulo: Paz e Terra, 2001, p. 9-34.

consideração da vontade social individual, sob pena de massificação homogeneizante (generalização).

A construção rawlsiana de uma teoria de justiça se afasta das concepções superficiais das teorias utilitaristas e intuicionistas para negar a perda da liberdade de alguns, em detrimento do ganho de alguns poucos, mas ainda assim privilegiados, dentro de um sistema de legitimação da desigualdade⁴⁹.

A formulação teórica de Rawls sobre o tema “justiça” tem lugar de grande destaque no campo da filosofia moderna, ao passo que representa uma quebra com os paradigmas teóricos até então estabelecidos, questionando, por exemplo, fortemente o utilitarismo, implantando dúvidas e levantando pontos positivos dessa corrente de pensamento.

Nas palavras de Matheus Salvadori⁵⁰:

Rawls, em *Uma Teoria da Justiça*, de 1971, apresenta a concepção da justiça como equidade, embasada em um liberalismo igualitário, que visa lidar com o conflito entre os princípios da liberdade (liberty) e da igualdade (equality), que estão em choque desde a Revolução Francesa, e busca aplicá-los na sociedade contemporânea marcada pelo pluralismo razoável (reasonable pluralism) de doutrinas abrangentes (comprehensive doctrines).

Cleusy Araújo Galindo⁵¹ também nos dá um panorama importante acerca da teoria rawlsiana, bem como de sua importância no pensamento filosófico:

A teoria de John Rawls é considerada revolucionária dada o seu caráter inovador, reorientando o pensamento filosófico americano da época focado num igualitarismo teórico deixando de ser de oportunidades para ser de resultado. Foi na verdade uma resposta ao utilitarismo reinante da época (...) é salutar mencionar que o foco da Teoria de Rawls é a necessidade e premência de uma justiça justa de fato, coadunada e alinhada com os clamores daqueles que mais precisam dela os mais desfavorecidos, esquecidos pela letra da lei que desconsidera ou fecha os olhos às minorias.

⁴⁹ SOUZA, Jessé. **Subcidadania brasileira**: para entender o país além do jeitinho brasileiro. Rio de Janeiro: LeYa, 2018, p. 191.

⁵⁰ SALVADORI, Mateus. Justiça, equidade e liberalismo em Rawls. **Cadernos do PET Filosofia**, Teresina, v. 6, n. 11, p. 1, 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpi.br/index.php/pet/article/view/3446/2751> Acesso em: 10 dez. 2021.

⁵¹ GALINDO, Cleusy Araújo. A Teoria da Justiça de John Rawls e a problemática argumentativa e principiológica entre a igualdade de oportunidades e a distribuição de riquezas. **Revista Eletrônica Intr@ciência**, p. 8, 2012. Disponível em: http://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20170531143414.pdf Acesso em: 10 dez. 2021.

Inicialmente, é necessária a compreensão de que Rawls entende ser a justiça algo inerente às instituições sociais, ao passo que seus eventuais produtos devem passar pelo crivo da justiça, visando a sobrevivência. Por compreendê-la como um elemento intrínseco, Rawls sinaliza que, em uma sociedade justa, as “justiças individualizadas” devem ser levadas em consideração, não se admitindo abrir mão das mesmas em detrimento de eventuais negociações políticas ou até mesmo cálculos de interesses sociais (o bem de alguns pode ser sacrificado em prol do bem de outros)⁵².

Nesse sentido, Flávia Renata Quintanilha⁵³:

Os cidadãos, por sua vez, que serão parte integrante da sociedade, farão dela um sistema de cooperação movido a fins. Assim, a escolha dos princípios de justiça segue a condição do reconhecimento de que devem ser públicas e sua neutralidade se dá pelo fato desses princípios servirem de estatuto público para uma sociedade bem-ordenada. São eles, portanto, uma forma provisória de consenso na posição original. Além disso, eles devem ser obedecidos numa ordem lexical, isto é, cumpre-se o primeiro princípio e depois se passa ao segundo.

Tomando a sociedade como uma organização de indivíduos que se cooperam para buscar um bem comum, aceitando, para tanto, determinadas regras de condutas como obrigatórias, necessária é a compreensão de que existem duas questões básicas iniciais: primeiro, essa sociedade tem por característica o conflito de interesses (pelo questionamento acerca de como o produto desse bem comum é distribuído, obviamente preterindo a maior do que a menor) e segundo, a identidade de interesses (será melhor a cooperação para atingir um bem comum ao invés de dispensar esforços individuais)⁵⁴.

Para uma melhor compreensão do ideal rawlsiano, é importante compreender a sua ideia sobre posição original, bem como a justificativa para utilizar de tal argumento para construir uma teoria da justiça avessa ao utilitarismo, a qual entende que a sociedade se encontra estruturada de maneira correta quando as instituições

⁵² RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 4-5.

⁵³ QUINTANILHA, Flávia Renata. A concepção de justiça de John Rawls. **Intuitio**, Porto Alegre, v. 3, n. 1, p. 39, jun. 2010. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/intuitio/article/view/6107> Acesso em: 10 dez. 2021.

⁵⁴ RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 5.

contidas nela planejam obter o maior saldo de satisfação, fruto da soma das participações dos seus membros.

A partir da definição da posição original, permitida pelo véu da ignorância, passa-se então a definir quais os princípios de justiça escolhidos naquele momento, princípios estes conceituados como produto de um ajuste entre os partícipes desse “fenômeno”. Por isso que o termo “justiça como equidade” faz sentido, pois os princípios de justiça são escolhidos, ainda que não unanimemente, dentro de uma perspectiva equânime, de posições originais iguais.

Entende-se que quando os princípios de justiça são efetivados pelas instituições sociais, há uma correspondência entre a vontade da sociedade, consubstanciada nos princípios, e a ação da instituição, quase que em uma ideia de responsividade⁵⁵, levando em consideração que as instituições contidas na sociedade também estão submetidas aos princípios de justiça eis que fazem parte da estrutura social.

Em Rawls, resta muito claro que a posição inicial/original é *conditio sine qua non* para que haja a possibilidade de se falar em equidade, consensos equitativos. Nesse sentido, a classificação dos conceitos de justiça, dentro dos consensos à luz da posição original, se presume, dentro da teoria ora trabalhada, dotada de aceitabilidade. Por isso que a posição original tem tamanha importância: pois se mostra como um terreno fértil para a sementeira de conceitos de justiça, lançados pelos cidadãos racionais, todos esses envolvidos pelo “véu da ignorância”⁵⁶.

Nas palavras de Hermano Roberto Thiry-Cherques⁵⁷:

Esse “contrato ideal” seria a expressão de um acordo sobre os princípios fundamentais da justiça, estabelecido em um ato coletivo, por agentes livres, racionais e iguais, que abstraem sua posição socioeconômica particular. Pessoas, que, ignorando o que o futuro possa lhes reservar e desejosas de favorecer os seus próprios interesses, chegariam a um pacto fundado em preceitos necessariamente justos.

⁵⁵ CARREIRAO, Yan de Souza. Representação política como congruência entre as preferências dos cidadãos e as políticas públicas: uma revisão da literatura internacional. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 2, p. 393-430, ago 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762015000200393&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

⁵⁶ RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 19.

⁵⁷ THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. John Rawls: a economia moral da justiça. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 26, n. 3, pp. 553, set./dez. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69922011000300007> Acesso em: 10 dez. 2021.

Nesse ponto em específico (cooperação social), reside uma importante diferença em relação à teoria utilitarista. Enquanto esta possui uma perspectiva consequencialista (ou seja, não importam as ações tomadas no curso de um fato, mas sim as consequências avistadas em seu desfecho, o resultado líquido de satisfação), a teoria de Rawls dá relevante importância ao curso da ação, a atitude, a atribuição de direitos e deveres, buscando um resultado mais inclusivo do que aquele almejado na teoria adversa.

Roberto Gargarella⁵⁸ tece alguns pontos sobre o comportamento consequencialista:

Muito além dessas breves considerações iniciais - que revelam alguns problemas e virtudes comumente associados ao intuicionismo e ao utilitarismo -, deve-se reconhecer que o desafio teórico representado pelo utilitarismo tem sido, em geral, muito mais sério que o representado pelo intuicionismo. De fato, implícita ou explicitamente, muitos de nós tendemos a favorecer soluções utilitaristas quando temos dúvidas sobre como decidir algum dilema moral. Por exemplo, tendemos a preferir as decisões que beneficiam uma maioria de pessoas quando não sabemos como decidir um certo caso; tendemos a considerar como aceitáveis aquelas políticas orientadas a promover o bem-estar geral. Agimos de modo "consequencialista" quando, com a finalidade de avaliar determinado curso de ação, examinamos o modo como tal ação contribui para a obtenção de um certo estado de coisas que consideramos intrinsecamente bom. E o utilitarismo representa uma espécie notável dentro desse gênero de soluções consequencialistas.

Para determinar como essa divisão será realizada, bem como selar um acordo entre os seres sociais sobre as partes distributivas adequadas, se faz necessária a eleição de determinados princípios da justiça social, entendendo a terminologia "princípio" como algo sob o qual se fundará determinada interpretação acerca de um fenômeno (no caso, social)⁵⁹.

A respeito da escolha dos princípios de justiça que nortearão a sociedade e seus desdobramentos contingenciais, poderia surgir o seguinte questionamento: o princípio da utilidade poderia ser escolhido, tendo em vista a liberdade de convenção entre os sociais, para tanto?

John Rawls explica⁶⁰:

⁵⁸ GARGARELLA, Roberto. **As teorias da Justiça depois de Rawls**: um breve manual de filosofia política. Tradução de Alonso Reis Freire. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2020, p. 8.

⁵⁹ RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 5.

⁶⁰ RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 15-16.

À primeira vista, parece pouco provável que pessoas que se veem como iguais, com direito a fazer exigências mútuas, concordariam com um princípio que pode exigir para alguns expectativas de vida inferiores, simplesmente por causa de uma soma maior de vantagens desfrutadas por outros. Uma vez que cada um busca proteger seus próprios interesses, sua capacidade de promover sua concepção do bem, ninguém tem razão para aceitar uma perda duradoura para si mesmo a fim de causar um saldo líquido maior de satisfação. Na ausência de impulsos benevolentes fortes e duráveis, um homem racional não aceitaria uma estrutura básica simplesmente porque ela maximizaria a soma algébrica de vantagens, independentemente dos efeitos permanentes que pudesse ter sobre seus interesses e direitos básicos. Assim, parece que o princípio da utilidade é incompatível com a concepção da cooperação social entre iguais para a vantagem mútua.

No entanto, dado esse cenário, nasce o problema da escolha dos princípios de justiça, dentro de um cenário racional, em virtude da situação contratual. Visando uma possível solução, a justificativa seria o conhecimento das circunstâncias subjetivas que levam os seres sociais a escolherem um princípio de justiça em detrimento a outro (crenças, contingentes sociais, processo de escolha, contexto social, dentre outros)⁶¹. Ou seja, como escolher a aceitação mais adequada?

Sob esse aspecto, a boa organização de uma sociedade se dará tanto quando se planeja para o bem de seus membros como quando aceita uma concepção pública de justiça, a qual limita o alcance de outros fins, fenômeno este certamente raro nas sociedades globais, ao passo que o conceito de justo e injusto em muito se assemelha ao conceito de belo e feio, certo e errado: sempre dependerá do intérprete e de suas concepções particulares. A construção de um conceito coletivo de justiça permite que os entendimentos díspares acerca de tal conceito desvirtuem o objetivo final, inclusive limitando-o, formando, conseqüentemente, um “pacto” cívico ordenado⁶².

Além da harmonia quanto à concepção de justiça, Rawls entende que outros fatores fundamentais devem ser postos à compreensão, como coordenação entre os planos dos indivíduos, ao ponto de que suas ações sejam executadas, sem que haja possibilidade de frustração grave; execução eficaz, dentro dos parâmetros estabelecidos de justiça e cooperação estável, espontaneamente norteando a ação, a ponto de que, caso haja infração, formas estabilizadoras estejam presente para evitar uma desordem social.

⁶¹ RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 20.

⁶² RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 5.

Sob a perspectiva da aceitação pública da concepção de justiça como sinônimo de uma sociedade bem ordenada, bem como de planos subjetivos dos indivíduos alinhados aos dos demais, dentro da concepção de justiça social, Rawls apresenta o debate acerca da justiça como equidade, a qual “generaliza e leva a um nível mais alto de abstração o conceito tradicional do contrato social”⁶³.

Certamente que uma sociedade contemporânea, haja vista a pluralidade de grupos sociais existentes, até então relegados a um segundo plano, porém, agora, com a devida visibilidade, não suporta tal ideal de linearidade no que tange aos ideais e princípios iniciais de justiça. Rawls reconhece tal fato, e ainda ressalta que a sociedade que buscar a efetivação de tais postulados, aproximar-se-á de um sistema voluntário, em que pessoas livres os aceitariam, em condições equânimes.

Rawls presta alguns esclarecimentos importantes sobre a escolha dos princípios iniciais de justiça, situação que possa ser vista talvez como demasiadamente hipotética:

A resposta é que as premissas incorporadas na descrição da posição original são premissas que de fato aceitamos. Ou, se não as aceitamos, talvez possamos convencer-nos a fazê-lo mediante o raciocínio filosófico. Pode ser demonstrado o fundamento de cada aspecto da situação contratual. Assim, o que faremos é juntar num único conceito um número de postulados para os princípios que, após as devidas reflexões, estaremos dispostos a aceitar como razoáveis. Essas restrições expressam aquilo que estamos prontos a considerar como limites em termos equitativos de cooperação social⁶⁴.

A adoção dos princípios iniciais é dotada de peculiaridades, dentro da teoria da justiça proposta por Rawls, como a aceitação de que não haja favorecimento ou desfavorecimento em virtude de fatos naturais ou até mesmo por contingentes sociais. Em suma, a compreensão mais exata desse pressuposto rawlsiano se dá quando nenhuma escolha inicial ocorre sob a influência de fatos já conhecidos anteriormente:

Por exemplo, se um homem soubesse que era rico, ele poderia achar racional defender o princípio de que vários impostos em favor do bem-estar social fossem considerados injustos; se ele soubesse que era pobre, com grande probabilidade proporia o princípio contrário. Para representar as restrições desejadas imagina-se uma situação na qual todos estejam privados desse tipo de informação. Fica excluído o conhecimento dessas contingências que criam disparidades entre os homens e permitem que eles se orientem pelos

⁶³ RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 3.

⁶⁴ RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 12.

seus preconceitos. Desse modo chega-se ao véu de ignorância de maneira natural⁶⁵.

Mateus Salvadori⁶⁶ ainda ressalta que:

A justiça como equidade não se aplica aos indivíduos, mas a estrutura básica (instituições) da sociedade. As instituições que não fazem parte da estrutura básica, como, por exemplo, igrejas, sindicatos, empresas, família, escolas, etc. não são reguladas pelos princípios de justiça. Tanto para os indivíduos quanto para essas instituições, os efeitos da concepção de justiça como equidade são apenas indiretos.

A partir do momento em que uma determinada gama de princípios iniciais são escolhidos, é de suma importância sua confrontação com as convicções mais íntimas dos sujeitos sociais acerca da justiça, bem como se estas convergem ou divergem dos parâmetros criados pela situação inicial. Ou seja, “podemos observar se a aplicação desses princípios nos levaria a fazer, a respeito da estrutura básica da sociedade, os mesmos julgamentos que agora fazemos intuitivamente”⁶⁷.

Ou seja, Rawls deixa aberta a possibilidade, dentro de sua teoria de justiça, da ocorrência de duas situações, quando da escolha inicial: ou os princípios inicialmente escolhidos, sob o véu da ignorância, atendem nossas convicções mais profundas, ou estas serão modificadas pelo contingente ora imposto.

Desse movimento, a teoria rawlsiana versa que há a possibilidade de se encontrar um “equilíbrio reflexivo”, enquanto produtora de concepções iniciais razoáveis, bem como convergentes com nossas convicções subjetivíssimas⁶⁸.

Porém, para que não se diga que os postulados ora estudados são demasiadamente “exatos para serem verdades”, o próprio Rawls mostra a volatilidade dessa situação, obviamente, sob certas bases fundantes, quando ressalta que as concepções de justiça calcadas em seu trabalho se baseiam em uma pluralidade de premissas, as quais se ajustarão em uma versão mais coerente.

⁶⁵ RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 21.

⁶⁶ SALVADORI, Mateus. Justiça, equidade e liberalismo em Rawls. **Cadernos do PET Filosofia**, Teresina, v. 6, n. 11, p. 3, 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpi.br/index.php/pet/article/view/3446/2751> Acesso em: 10 dez. 2021.

⁶⁷ RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 21.

⁶⁸ RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 23.

Quando se fala em escolha dos princípios de justiça, conseqüentemente se fala em priorizar alguns em detrimento de outros, valendo-se de determinadas premissas. Em Rawls, dentro da noção de justiça como equidade, é possível verificar que o movimento produzido pelo “equilíbrio reflexivo” nos permite selecionar quais princípios serão priorizados. Na vertente intuicionista, resumidamente, a intuição daquele que escolhe é que o guiará, sem outros instrumentos. Por fim, no utilitarismo, o único princípio válido seria o utilitário, ou seja, aquele que produz o maior resultado líquido de satisfação⁶⁹.

A utilização de juízos pessoais intuicionistas pode ter a sua carga de importância, em virtude de sua relevância quando da eleição de princípios na posição inicial, por exemplo. No entanto, devem ser consumidos com moderação, ao passo que esta é uma das etapas mais relevantes, dentro da posição original, a qual, dentro dessa perspectiva, torna-se apenas parcial, pelo fato de que “na justiça como equidade, o papel da intuição está limitado de várias maneiras [...]”. A utilização de intuição nesse momento pode levar a um equivocado consenso, abalando sensivelmente o propagado “equilíbrio reflexivo”⁷⁰.

Rawls aponta para a relevância e os cuidados com o princípio intuicionista⁷¹:

Na discussão do problema da prioridade, o que se deve fazer é reduzir a nossa dependência em relação a juízos intuitivos, e não eliminá-los completamente. Não há razão para supor que podemos evitar todos os apelos à intuição, de qualquer espécie, ou que deveríamos fazê-lo. A finalidade prática é alcançar um consenso confiável no modo de julgar, a fim de se estabelecer uma concepção coletiva de justiça. Se os juízos intuitivos dos homens sobre as prioridades forem semelhantes, não importa, na prática, se eles não podem formular os princípios que explicam essas convicções, ou sequer provar que existem. Todavia, entendimentos contraditórios criam uma dificuldade, pois a base para atender reivindicações é obscura na mesma medida das contradições. Assim, nosso objetivo deveria ser formular uma concepção da justiça que, por mais que apele para a intuição, ética ou sábia, tenda a tornar convergentes os nossos entendimentos meditados sobre a justiça.

A escolha dos princípios que regerão uma sociedade, mais especificamente uma instituição social, diretamente falando, conforme anteriormente mencionado,

⁶⁹ RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 44.

⁷⁰ RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução. de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 45.

⁷¹ RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução. de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 48.

passa pela ideia rawlsiana de que os sujeitos eleitores de tais postulados preterirão os dois seguintes princípios: liberdade e igualdade.

Sobre o primeiro, trata-se de uma concepção em que os agentes componentes da posição original não possuem dados concretos sobre a sua concepção particular de bem, sendo que a premissa básica reside no fato de que as instituições sociais não os causem prejuízos ou discriminação (possibilidade de liberdades básicas, sem adentrar em pormenores, até então)⁷².

Já o segundo (igualdade), conhecido também como “princípio da diferença”, deriva da ignorância não acerca da concepção particular de bem, mas sim de dados mais específicos, como posição social, econômica, dons, talentos, dentre outros. Aqui, Rawls busca superar a ideia de distributividade, propondo afastar a atribuição igual de oportunidades como a materialização do postulado em voga:

O princípio da diferença, tal como está exposto, implica a superação de uma ideia de justiça distributiva, habitual em sociedades modernas, segundo a qual o que cada um obtém é justo se os benefícios ou posições em questão também forem acessíveis aos demais. Dado que nesse caso e, como vimos, entende-se que ninguém merece seus maiores talentos ou capacidades, o esquema de justiça não se considera satisfeito com uma mera igualdade de oportunidades. Afirma-se, em contrapartida, que as maiores vantagens dos mais beneficiados pela loteria natural só são justificáveis se elas fazem parte de um esquema que melhora as expectativas dos membros menos favorecidos da sociedade⁷³.

Michael Sandel também tece importantes considerações sobre os dois princípios mencionados⁷⁴:

Rawls acredita que dois princípios de justiça poderiam emergir do contrato hipotético. O primeiro oferece as mesmas liberdades básicas para todos os cidadãos, como liberdade de expressão e religião. Esse princípio sobrepõe-se a considerações sobre utilidade social e bem-estar geral. O segundo princípio refere-se à equidade social e econômica. Embora não requeira uma distribuição igualitária de renda e riqueza, ele permite apenas as desigualdades sociais e econômicas que beneficiam os membros menos favorecidos de uma sociedade.

⁷² GARGARELLA, Roberto. **As teorias da Justiça depois de Rawls**: um breve manual de filosofia política. Tradução de Alonso Reis Freire. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2020, p. 8.

⁷³ GARGARELLA, Roberto. **As teorias da Justiça depois de Rawls**: um breve manual de filosofia política. Tradução de Alonso Reis Freire. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2020, p. 25.

⁷⁴ SANDEL, Michael J.. **Justiça**: o que é a coisa certa a se fazer. Tradução de Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015, p. 155.

Ou seja, outra constatação importante para o desenvolvimento desta pesquisa é a de que a teoria da justiça rawlsiana admite a ocorrência de eventuais violações à igualdade, desde que sirva como propulsor de oportunidades àqueles que não foram bem favorecidos, pela seletividade natural, quando do contratualismo inicial.

Um conceito importante na escolha dos princípios de justiça é o do “véu da ignorância”, o qual:

impede os legisladores (membros fundadores da nova sociedade bem ordenada) criarem princípios que os favoreçam em detrimento de outros que serão desfavorecidos. Por desconhecer as posições futuras que serão ocupadas, é impossível tentar se beneficiar. Somente assim é possível, segundo Rawls, uma justiça como equidade. A concepção de justiça criada na posição original estará embasada na moralidade. Os princípios escolhidos, a saber, os princípios da liberdade e da igualdade visam à busca pela justiça⁷⁵.

Gargarella⁷⁶ constata que Rawls pretere a estabilidade do conceito de igualdade, em detrimento de uma concepção meramente formal, apenas “para inglês ver”. Nesse sentido, compreende-se da obra do último autor que a estabilidade reside no fato de causar a menor sensação possível de estar sendo lesado, injustiçado, sob pena de chegarmos a um estado de utilitarismo (igualdade formal, mas o resultado líquido de felicidade é o que ainda importa, por exemplo).

Para que se alcance um resultado mais refinado acerca do conceito de justiça, se mostra muito importante a reflexão moral, ainda mais em virtude de sua necessidade em se demonstrar enquanto exercício coletivo, visando afastar a introspecção enquanto meio de buscar a melhor conceituação de justiça. Nesse mesmo sentido, podemos refletir então que a justiça não se faz apenas com concepções fechadas e isoladas, sendo necessariamente, dentro dessa ótica, o produto de imbricações entre pontos de vista sociais:

Na opinião de Platão, para captar o sentido de justiça e da natureza de uma vida boa, precisamos nos posicionar acima dos preconceitos e das rotinas do dia a dia. Ele está certo, creio, mas apenas em parte. Os clamores dos que ficaram na caverna devem ser levados em consideração. Se a reflexão moral é dialética — se avança e recua entre os julgamentos que fazemos em

⁷⁵ SALVADORI, Mateus. Justiça, equidade e liberalismo em Rawls. **Cadernos do PET Filosofia**, Teresina, v. 6, n. 11, p. 6, 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpi.br/index.php/pet/article/view/3446/2751> Acesso em: 10 dez. 2021.

⁷⁶ GARGARELLA, Roberto. **As teorias da Justiça depois de Rawls**: um breve manual de filosofia política. Tradução de Alonso Reis Freire. São Paulo: WMF Martins Fontes, p. 26.

situações concretas e os princípios que guiam esses julgamentos — necessita de opiniões e convicções, ainda que parciais e não instruídas, como pontos de partida. A filosofia que não tem contato com as sombras na parede só poderá produzir uma utopia estéril⁷⁷.

A justiça de um indivíduo se resume ao extrato da justiça de sua conduta social, sendo aquela *conditio sine qua non* ao trato com os demais seres sociais. Desse contingente, resulta uma aferição, no sentido de apurar justeza ou não nas condutas humanas⁷⁸.

Outro ponto de grande relevância dentro do conceito de justiça rawlsiano é o contratualismo, pois, a partir desta vertente, é possível responder a duas relevantes questões: o que a moral exige de nós e porque devemos obedecer a certas regras (por meio das questões a seguir, podemos perceber como se trata de uma concepção inserida em uma tradição que valoriza a autonomia do sujeito).

O contratualismo se mostra como teoria racional de extrema relevância, a partir do momento em que questionamentos semelhantes a estes certamente eram respondidos sob a ótica religiosa, dogmática. Autoridade e moral, conceitos que antes encontravam-se vagos e sem concretude, agora no contratualismo residem em aportes voltados ao ser humano e suas relações, criações.

Sobre a primeira pergunta, o contratualismo responde que a moral exige que nós cumpramos aquilo com o que nós nos comprometemos à tanto; da mesma forma, a segunda pergunta pode ser respondida: o comprometimento com as regras é o que leva à obediência destas inicialmente impostas, quando do estabelecimento de princípios iniciais de justiça⁷⁹.

Flavia Renata Quintanilha bem trabalha o contratualismo de Rawls, traçando linhas iniciais importantes⁸⁰:

⁷⁷ SANDEL, Michael J.. **Justiça**: o que é a coisa certa a se fazer. Tradução de Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015, p. 32-33.

⁷⁸ DOMINGOS, Terezinha Oliveira. A teoria da justiça. **Revista do Curso de Direito da Universidade Metodista de São Paulo**, São Bernardo do Campo, v. 4, n. 4, p. 283-302, 2007. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-metodista/index.php/RFD/article/view/526/524> Acesso em: 10 dez. 2021.

⁷⁹ GARGARELLA, Roberto. **As teorias da Justiça depois de Rawls**: um breve manual de filosofia política. Tradução de Alonso Reis Freire. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2020, p. 14.

⁸⁰ QUINTANILHA, Flavia Renata. A concepção de justiça de John Rawls. **Intuitio**, Porto Alegre, v. 3, n. 1, p. 34, jun. 2010. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/intuitio/article/view/6107> Acesso em: 10 dez. 2021.

Para Rawls, sua concepção contratualista dá um passo adiante em relação ao utilitarismo, pois almeja fornecer, através da posição original, uma base dedutiva para os princípios que orientarão tais julgamentos. Nesse sentido, ele salienta que as características desse espectador compreensivo, isto é, a imparcialidade, o conhecimento e a compreensão natural das situações que lhe confere atingir um resultado de satisfação quantitativo, não são compatíveis com a ideia de uma justiça equitativa. Isto porque não há como garantir uma concordância plena ao se tomar o princípio clássico da utilidade, por este não considerar a distinção entre pessoas. Segundo ele, os indivíduos são capazes de escolher seus próprios fins, via um pluralismo de valores.

O contratualismo rawlsiano, partindo do pressuposto de que a face trabalhada em sua obra é aquela tida como “hipotética” (pelo fato de ser firmado sob determinadas condições ideais, respeitando certas características dos seres humanos, como liberdade e igualdade), ao ser assumido como aporte argumentativo e teórico, implica em exclusão de outras formas de compreensão sobre tal fenômeno (exemplo: concepção hobbesiana, englobando conceitos como o de “vantagens mutuamente benéficas”).

Portanto, dentro das concepções trabalhadas, e até mesmo para fins de continuidade da pesquisa, podemos entender a justiça enquanto virtude máxima existente dentro das instituições, sejam elas sociais ou estruturantes de um Estado, a qual busca atingir o bem-estar de uma sociedade, assim como sua liberdade. Para sua definição “justa”, compreendem-se uma série de princípios de justiça, escolhidos pelos sociais, dentro de um contrato social. Para tanto, a virtude moral da justiça se encontra justamente na liberdade individual dos cidadãos em escolher, dentro de suas concepções, o melhor ideal de uma vida boa.

Michael Sandel⁸¹ explicita o ideal rawlsiano acerca da justiça, ao passo que, quando se chega à questão de como um contrato social “tacitamente” aceito por todos os cidadãos de uma determinada sociedade exerce um papel moral tão forte, similar ao de um acordo real, concreto, documental, o argumento de Rawls seria para buscar princípios de justiça sob os quais parem concordância, em um cenário inicial:

Rawls raciocina da seguinte forma: suponhamos que estamos reunidos, como agora, para definir os princípios que governarão nossa vida coletiva — para elaborar um contrato social. Que princípios selecionaríamos? Provavelmente teríamos dificuldades para chegar a um consenso. Pessoas diferentes têm princípios diferentes, que refletem seus diversos interesses, crenças morais e religiosas e posições sociais. Algumas pessoas são ricas, outras são pobres; algumas têm poder e bons relacionamentos; outras, nem

⁸¹ SANDEL, Michael J.. **Justiça**: o que é a coisa certa a se fazer. Tradução de Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015, p. 154.

tanto. Algumas fazem parte de minorias raciais, étnicas ou religiosas; outras não. Temos de chegar a um consenso. Mas até mesmo o consenso refletiria o maior poder de barganha de alguns sobre o dos demais. Não há motivos para acreditar que um contrato social elaborado dessa maneira seja um acordo justo.

Em Rawls, justiça e moral possuem uma relação de imbricação basilar para o desenvolvimento das demais questões de sua teoria. O justo se trata de uma atividade moral, cuja influência externa de elementos como amor, amizade ou deveres para com o outro inexistem. Trata-se daquilo que baseia a relação humana, fundado em princípios de racionalidade. O justo é anterior ao bem.

Hermano Roberto Thiry-Cherques⁸² identifica quais as noções que Rawls pretende inserir aos princípios de justiça, eleitos dentro da perspectiva já tratada anteriormente:

Rawls integra três noções ao princípio de justiça: o reconhecimento dos outros enquanto pessoas reais, com sentimentos e interesses; uma formulação kantiana, da ideia de não se tratar os outros como meios, mas unicamente como fins; a ideia de que o justo é anterior ao bem, querendo isto significar que o bem integra o justo.

Inclusive, pode-se perceber claramente a acepção kantiana em Rawls, ao se analisar sua crítica ao comportamento consequencialistas do utilitarismo, ao se debruçar sobre a lógica de que o produto líquido das ações (resultados) vale muito mais do que a análise detida das ações em si. É de grande relevância, no trabalho de Rawls, quando este atribui à ética a função de guiar o estabelecimento de princípios que, eleitos dentro de sua estrutura procedimental, se relacionem intimamente com a moral.

Acerca da relação entre moral e a concepção do bem, Mateus Salvadori⁸³ tece importantes considerações:

A concepção de bem não deve ser pensada apenas em curto prazo, mas em longo prazo; não pensar um bem somente para o hoje, mas também para o amanhã. Para a construção de uma sociedade justa é necessário que os interesses individuais estejam relacionados com os interesses coletivos. As

⁸² THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. John Rawls: a economia moral da justiça. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 26, n. 3, p. 552-553, set./dez. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69922011000300007> Acesso em: 10 dez. 2021.

⁸³ SALVADORI, Mateus. Justiça, equidade e liberalismo em Rawls. **Cadernos do PET Filosofia**, Teresina, v. 6, n. 11, p. 6, 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpi.br/index.php/pet/article/view/3446/2751> Acesso em: 10 dez. 2021.

virtudes pessoais (auto-respeito e auto-estima) são relevantes para a construção de um ideal de justiça. Isso garante à sociedade uma evolução moral a partir da mudança de gerações. Os princípios formulados na posição original serão a base para a justiça concebida na sociedade. A legislação deve ser sempre atualizada a partir dos preceitos de uma teoria da justiça que concebe o avanço da moralidade.

O ideal de justiça em Rawls, portanto, prescreve acerca da evolução da sociedade e da justeza de suas instituições sociais no momento em que seus indivíduos possam expressar suas virtudes particulares de maneira a contribuir com a construção daquele conceito inicialmente mencionado, levando em consideração o plano de vida que mais lhes aprouver. Nesse cenário, o Estado se limita a apenas fomentar o crescimento de instituições justas, as quais permitam a busca por uma concepção de boa vida⁸⁴.

Essa abertura social se mostra extremamente relevante, no sentido da mais otimizada busca pela conceituação de justiça, ao passo que esta se insere na perspectiva científica, de debate, confrontos e pareceres críticos. Por meio de um paralelo com as críticas tecidas por Edgar Morin⁸⁵, a moral não pode ser algo dogmático, enrijecido, servindo apenas para preenchimento de dados ou conceitos, mas sim produto de um refinado debate interseccional, abrindo novos horizontes (com responsabilidade) para as mais plurais perspectivas do mundo concreto.

1.3 Apontamentos introdutórios sobre os direitos sociais fundamentais

Após breve análise do modelo de justiça proposto por John Rawls, o trabalho passa a enfrentar sua segunda vertente: direito previdenciário. A partir daqui, mediante análise sobre o modelo de estado social, bem como quais os seus mais importantes desdobramentos para a temática, a pesquisa busca identificar imbricações entre a teoria da justiça proposta por John Rawls e a forma com que o direito social previdenciário é concebido em nossa sociedade (brasileira).

Dentro da perspectiva proposta por este trabalho, os direitos sociais previdenciários serão compreendidos enquanto políticas públicas, as quais são

⁸⁴ GARGARELLA, Roberto. **As teorias da Justiça depois de Rawls**: um breve manual de filosofia política. Tradução de Alonso Reis Freire. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2020, p. 30.

⁸⁵ MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Tradução de Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. 82. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005, p. 17.

objetivos do Estado, no sentido de dar efetividade a determinados direitos fundamentais. Entretanto, é necessário compreender que existe a influência de questões internas e externas ao processo de elaboração, implementação, etc., assim como por fatores estruturais, pela cultura política e pela conjuntura política, doméstica ou internacional⁸⁶.

De acordo com Sônia Draibe⁸⁷, através de uma análise histórica, é possível constatar que políticas sociais são reguladas por motivações diversas, de acordo com os interesses daqueles que detêm a possibilidade de criá-las. Os objetivos principais das referidas políticas podem explicitar-se na agenda governamental, a depender da vontade das elites políticas, dentro de diversos graus de generosidade, por exemplo.

O contraste entre a sociedade e o Estado com o nascimento da sociedade burguesa é a consequência natural de uma diferenciação que ocorre nas coisas e uma divisão de tarefas, cada vez mais necessária, entre os que se ocupam de “riqueza de nações” e os que se ocupam das instituições políticas. A socialização do Estado através do desenvolvimento das inúmeras formas de participação nas opções políticas, do crescimento das organizações de massa que exercem direta ou indiretamente algum poder político, na qual a expressão “estado social” poder ser entendida não somente no Estado que permeou a sociedade, mas também no sentido do Estado permeado pela sociedade.

O primeiro momento desta abordagem consiste na compreensão do que se nomeou de estado social. Historicamente, Lorenz von Stein é tido como precursor de tal ideia, ao passo que, em seus escritos, datados de 1850, nota-se o início de uma era de revoluções e reformas sociais, bem como, por meio de ideais hegelianos (distinção entre Estado e sociedade), afirma que o Estado se volta a um desenvolvimento isolado da sociedade, o qual tende à dependência, servidão, sustentação pelas relações de propriedade, dominação. A situação de escória experimentada pela sociedade vai contra a própria ideia de Estado, a saber, dependência do nível material e social de seus súditos e estabilidade estrutural,

⁸⁶ PENTEADO, Claudio Camargo; FORTUNATO, Ivan. Mídia e políticas públicas: possíveis campos exploratórios. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 87, p.129-141, fev. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092015000100129&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

⁸⁷ DRAIBE, Sônia Miriam. Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenário latino-americano. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 31, p. 5-46, dez. 1993. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-4451993000300002&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

contrastando, respectivamente, com a miséria social lato sensu e com a revolução pelas organizações e seus movimentos.

Percebe-se uma humanização dos procedimentos constitucionais, considerando o homem como centro dos direitos e procedimentos políticos ali existentes. O direito constitucional passava por uma ruptura, no sentido de viver novas experiências políticas, jurídicas e econômicas. Em contraponto ao Estado liberal, os direitos sociais passavam a integrar o “patrimônio de bens jurídicos fundamentais impostos ao Estado”. Naturalmente, os sistemas jurídicos tiveram que se adequar a uma nova demanda, eis que as cartas políticas passaram a prever direitos materialmente alcançáveis, acoplando-se aos princípios pelos quais se formalizam, resultando, pois, na chamada “Constituição Econômica”. Não se fala mais em um direito estático, sendo aquilo e nada mais; se tem um direito permissivo, possibilitando novas formulações e estruturas⁸⁸.

Ao mesmo tempo em que o Estado alimenta seus súditos com imposições formais, por meio de procedimentos não tão transparentes dentro das assembleias, a sociedade passa a servir como fonte que molda o ritmo da representação, por meio das variadas formas comunicativas, o que pressupõe diversos conflitos e tensões ideológicas, dialética prevista dentro do processo e que inclusive pode gerar uma pulverização dos grupos sociais, cujos interesses e intenções são múltiplos, o que é normal dentro da representatividade.

A representação política invalida a opinião de que a sociedade é a soma de indivíduos dissociados que competem e se unem, votam e agregam preferências por atos discretos de livre escolha e cálculo instrumental. Ela se contrapõe a uma concepção da democracia como uma multidão numérica de unidades singulares ou associadas forçadas a delegar seu poder pela simples razão de que uma multidão não pode ter uma vontade, não pode exercer nenhum poder ou ser um governo⁸⁹.

A sociedade civil passa a ser vista então não somente como mera destinatária dos resultados obtidos pelos debates políticos realizados por aqueles que legitimamente ocupavam o posto de representantes, mas também como um *player*.

⁸⁸ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Constituição e ordem econômica. In: FIOCCA, Demian; GRAU, Eros Roberto (Orgs.). **Debate sobre a Constituição de 1988**. São Paulo: Paz e Terra, 2001, p. 9-34.

⁸⁹ URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 dez. 2021.

É importante para o debate ressaltar que a democracia não se desenvolve exclusivamente por meio da delegação de responsabilidade formal para órgãos estatais, mas também por meio de formas refinadas de mediação entre processo público da política e da prática cotidiana. Um conceito importante dentro da discussão é o de “povo”, não somente como referencial quantitativo eleitoral, mas como elemento plural, ativo de interpretação⁹⁰.

Com a volatilidade dos interesses políticos podendo prejudicar o objetivo final das políticas públicas, estas passaram a sofrer um processo de formalização, à nível constitucional e infraconstitucional. O texto da Carta Magna estaria, portanto, protegido das frequentes mudanças pela capacidade de mobilizar atores em sua defesa, pelas dificuldades de emendamento e pelo controle de constitucionalidade, e ao mesmo tempo está a salvo da obsolescência por permitir seu aperfeiçoamento via emendamento e revisão judicial⁹¹.

A Constituição da República de 1988 trouxe diversas previsões no sentido de promover a participação democrática da sociedade civil, como: orçamentos participativos, conferências públicas, consultas públicas, etc. Pode se perceber que a intenção intrínseca é justamente a tomada de um novo paradigma relacional entre o Estado e a sociedade civil, na acepção de cooperação para o controle da Administração Pública, aumentando a participação direta dos cidadãos na gestão pública, ampliando as possibilidades de eficiência e efetividade das políticas públicas, além de constituir princípio para formulação e monitoramento das ações governamentais, sob uma nova perspectiva de poder existente⁹².

Acerca da constitucionalização de diretrizes governamentais, haja vista o protagonismo do texto contido na Carta Magna como promotor dos direitos sociais,

⁹⁰ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional. A sociedade aberta de intérpretes da Constituição**: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002, p. 36-37.

⁹¹ COUTO, Cláudio Gonçalves; LIMA, Giovanna de Moura Rocha. Continuidade de Políticas Públicas: a Constitucionalização Importa? **Dados-Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, p. 1055-1089, out/dez 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582016000401055&lng=pt&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

⁹² BARDDAL, Fabiana Marissa Etzel; TORRES, Ricardo Lobato. Efetividade da participação cidadã nos conselhos municipais de Curitiba. **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 12, p. 1-15, 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692020000100203&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

Cláudio Gonçalves Couto e Giovanna de Moura Rocha Lima⁹³ demonstram as consequências de tal situação:

O fato é que, de uma forma ou de outra, as constituições contemporâneas incidem cada vez mais sobre as ações dos governos, frequentemente demandando ou restringindo a formulação de políticas públicas, influenciando diretamente os produtos do jogo político. A constitucionalização do direito à educação, por exemplo, exigirá que governos se empenhem para garanti-lo. Este processo demanda a mobilização de diferentes atores, tendo em vista que as políticas públicas específicas a serem adotadas passam a constituir objeto de disputa. A constitucionalização de conteúdos substantivos (políticas públicas propriamente, não apenas princípios ou regras procedimentais) abre possibilidades, fornece ferramentas e representa um ponto focal para a organização dos atores sociais ao interpelar governos. É esperado que diferentes governos atuem de forma a priorizar alguns direitos mais do que outros, dando primazia a políticas que lhes deem efetividade – e esta é sua prerrogativa.

Ademais, outro ponto que gera certa incerteza no processo de constitucionalização é o fato de que a participação social da sociedade civil dentro dos processos reformistas se mostrou tímida (quase inexistente), no sentido de não haver a convocação de setores necessários ao debate qualificado, mostrando quais os reais anseios daqueles que se encontram na “linha de frente”. As reformas previdenciárias a partir dos anos 1990 não visam apenas o aprimoramento do Estado de bem-estar social, a ampliação de direitos⁹⁴.

Em meio aos entraves entre o conflito autoafirmação do indivíduo e lógica estatal e mercatória ontológicas, para que a compreensão de como os direitos sociais são ou não reivindicados pela classe social enquanto agente político dentro do cenário brasileiro, Jessé Souza⁹⁵ menciona o conceito de “cidadania regulada”:

Por cidadania regulada, entende Dos Santos a resultante da vinculação entre cidadania e ocupação profissional, vinculação esta que restringe o acesso aos direitos sociais do cidadão – direitos trabalhistas, previdenciários, etc. – apenas àqueles cujo lugar na produção é reconhecido pelo Estado, excluindo todos aqueles que a lei não reconhece. Como descrição do processo pelo

⁹³ COUTO, Cláudio Gonçalves; LIMA, Giovanna de Moura Rocha. Continuidade de Políticas Públicas: a Constitucionalização Importa? **Dados-Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, p. 1056-1057, out/dez 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582016000401055&lng=pt&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

⁹⁴ ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *welfare state*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set 1991. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

⁹⁵ SOUZA, Jessé. **Subcidadania brasileira**: para entender o país além do jeitinho brasileiro. Rio de Janeiro: LeYa, 2018, p. 191.

qual se deu a formalização das relações de trabalho e proteção estatal na modernização brasileira, a definição é perfeita.

A partir de tal afirmação, podemos compreender que a subcidadania seria justamente pertencente àqueles que não se enquadram dentro dos moldes produtivos estabelecidos pela lógica ontológica estatal, dentro de um viés laboral. Sob o ponto de vista do “complexo de vira-lata”, Florestan Fernandes demonstra o quão traumáticas e impactantes foram as experiências sociais disruptivas, especialmente a abolição da escravatura para os negros, a qual inseriu na sociedade uma figura sem condições de se afirmar na nova ordem competitiva, bem como o florescer da marginalização continuada de negros e mulatos, dentre outros motivos.

Nota-se também, por outro lado, que os processos constituintes latino-americanos demonstram como não somente a classe hierarquicamente superior passou a tomar tais processos sobre outra perspectiva, mas também o povo:

Ao contrário desta situação, justamente para o entendimento da evolução constitucional latino-americana coloca-se a questão da necessidade de uma Constituição real. As principais mudanças constitucionais analisadas estão diretamente relacionadas às necessidades das sociedades, às suas circunstâncias culturais e ao grau de percepção que essas sociedades têm sobre as possibilidades de mudança de suas condições de vida que, em geral, na América Latina não atendem. com as expectativas esperadas nos tempos que passam. Algumas sociedades latino-americanas, no auge dos processos sociais de demanda e protesto ocorridos nos últimos tempos, sentiram fortemente essa necessidade, o que resultou no que poderia ser conhecido como uma nova independência, dois séculos depois da política. Independência que desta vez não atinge apenas as elites de cada país, mas seus súditos são, principalmente, os povos. O interesse pelo constitucionalismo e o papel das Constituições para o avanço das sociedades tem aumentado em muitos países latino-americanos, paralelamente ao aumento da consciência da exploração de seus cidadãos e diante da evidência da escassa identidade entre os interesses dos representantes políticos e representados⁹⁶.

Sobre a constitucionalização dos direitos sociais e sua importância para a transposição do texto legal a um plano de efetividade, ainda se faz importante analisar o referido fato sob uma perspectiva histórica, evolucionista, sob a ótica da forma em que direitos tão sensíveis foram elevados a um nível constitucional, externando as pretensões dos grupos sociais.

⁹⁶ VICIANO PASTOR, Roberto. MARTÍNEZ DALMAU, Rúben. Los procesos constituyentes latino-americanos y el nuevo paradigma constitucional. **IUS. Revista del instituto de ciencias jurídicas de Puebla A.C.**, Puebla, n. 25, p. 15, 2010. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2932/293222977001.pdf> Acesso em: 10 dez. 2021.

A constitucionalização do direito previdenciário aumenta a necessidade de trata-la enquanto política pública, como proposto no início, visando a solução dos contingentes, sejam aqueles criados ou aqueles potencializados pela Emenda Constitucional nº 103/2019.

Por fim, a questão da judicialização toca tangencialmente ao fato de que o direito do Estado constitucional, cujo conteúdo era dotado de princípios de justiça, direitos fundamentais, não poderia se aproximar ao juspositivismo, o qual desatenderia as exigências materiais referidas. A nova realidade constitucional necessitaria de uma metodologia interpretativo-aplicativa não dedutiva, como a da subsunção, conectada a uma racionalidade prática e a instrumentos equitativos, dirigida a uma ponderação e balanceamento dos princípios em jogo, de acordo com o caso concreto. Neste novo sistema, o intérprete deverá eleger entre a estrita legalidade e a justiça substancial, adotando a solução menos traumática e mais adequada ao caso concreto e ao sistema jurídico como um todo, devendo prevalecer um ou outro valor relevante⁹⁷.

Um ponto importante nesse processo de transferência das pretensões para o texto legal é a relevância que os grupos detentores do poder dão para a memória, a qual consiste em um fenômeno social, suscetível a movimentações, mudanças, ação de grupos sociais de determinadas épocas tanto no passado como no presente, com característica de espontaneidade, desinteresse, no sentido de emergir de maneira natural⁹⁸.

A memória é tida como o produto de determinada época, posicionada no ordenamento nacional como um todo de acordo com as pretensões e características dos grupos de controle da época. Assim, pode se admitir que as memórias nem sempre serão refletidas, compreendidas da maneira mais fidedigna possível, ao passo que é volátil dentro do contexto social.

Fundadas tais premissas, nota-se que o direito é o instrumento pelo qual as tensões existentes entre memória e linguagem se manifestam, justamente no sentido de perpetuar determinadas teorias conservadoras, sendo entendido como objeto de

⁹⁷ POZZOLLO, Susanna. Un constitucionalismo ambíguo. In: CARBONELL, Miguel. **Neoconstitucionalismo(s)**. Trotta: Madrid, 2003, p. 187-210.

⁹⁸ PAIXÃO, Cristiano; FRISSE, Giovanna Maria. USOS DA MEMÓRIA: AS EXPERIÊNCIAS DO HOLOCAUSTO E DA DITADURA NO BRASIL. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 97, p. 191-212, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-6445191-212/97> Acesso em: 10 dez. 2021.

perpetuação de uma certa forma de pensar que exclui eventos relegados a um segundo plano, historicamente falando, ou compreendido de maneira macro, como paradigma sempre suscetível à uma revolução científica, razão pela qual se mostra tão importante a produção científica responsável dentro do direito (responsável no sentido de não se confundir conceitos jurídicos do dito “senso comum” com produção científica).

De 1964 a 1985, o Brasil esteve sob um severo regime de exceção, no sentido de legislações repressoras de direitos básicos ao cidadão, censura, violência bruta e tentativa de perpetuação de um determinado modo de pensar, viver e agir. Um dos instrumentos utilizados pelo regime militar para, além de perpetuar, legitimar o sistema vigente era a linguagem, ao passo que se referia ao golpe militar como “revolução”, desconhecimento ou amenização de desaparecimentos e sessões de torturas, dentre outros. A partir de então, o sentido da linguagem passava a ser cunhado gradativamente no subconsciente daqueles que sobrevivem até hoje, pois tais eventos não são semanticamente estabelecidos pelos mortos, mas por quem os trata⁹⁹.

Ainda nesse mesmo exemplo, podemos entender de maneira mais clara o conceito de “semiologia do poder”, de Warat, sendo uma reflexão acerca do discurso, seu poder enquanto domínio de palavras e saberes e seu alcance social. Tal conceituação se preocupa, principalmente, em compreender como as compreensões politicamente lapidadas lançam suas consequências à sociedade, se estabelecendo como instrumento de controle social e perpetuando estereótipos que se mostram supostamente legitimados¹⁰⁰.

O papel da literatura é de suma importância para a compreensão de como a linguagem sempre teve seu papel manipulador. Em “1984” (George Orwell), distopia escrita após a 2ª Guerra Mundial, o desaparecimento do direito também é descrito, porém, de uma maneira menos abrupta, eis que não há a produção laboratorial de humanos, muito menos a ditadura da felicidade. O totalitarismo que reina na Oceania se impõe ainda pela coação violenta, mas com a mesma finalidade da obra anterior: erradicar qualquer forma de oposição, assim como pensamentos alternativos.

⁹⁹ PAIXÃO, Cristiano; FRISSE, Giovanna Maria. USOS DA MEMÓRIA: AS EXPERIÊNCIAS DO HOLOCAUSTO E DA DITADURA NO BRASIL. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 97, p. 191-212, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-6445191-212/97> Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁰⁰ WARAT, Luis Alberto; ROCHA, Leonel Severo. **O direito e sua linguagem**. 2. ed. Aumentada. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995, p. 17-18.

Neste sentido, o “Big Brother” (órgão soberano) decreta o rompimento com os limites do totalitarismo por meio de diversas receitas, como: cultivo sistemático de uma cultura de ódio baseada em mitos políticos, criação do Goldstein (bode expiatório ao qual todos os males são atribuídos), criação de uma constante e simulada guerra que a Oceania deve manter com seus vizinhos etc. Tal ideologia reside na ideia de duplo pensamento: deformar a realidade, permitindo uma razão permanente por parte do partido, podendo despir de seriedade qualquer decisão (exemplo de pensamentos: guerra é paz, liberdade é a escravidão).

O discurso manipulado tem uma finalidade precípua: manipulação do tempo. O argumento seria de que, como o controle do passado consiste no controle do futuro, o soberano manipula maquiavelicamente o passado, falsificando arquivos e retroagindo com leis garantindo uma ideia continuamente estática do partido.

Uma das “receitas” mais notórias é a gradativa extirpação da antiga linguagem simbólica, em favor de uma nova linguagem política: a Novlíngua, sob o império da qual não seria possível exprimir uma ideia minimamente articulada, erradicando a heterodoxia. Por fim, a própria linguagem normativa desaparecerá, e com ela o crime, a justiça, o perdão, etc.

No decorrer da obra de Ost¹⁰¹ é possível perceber que uma das teses defendidas é a possibilidade de se consubstanciar uma correlação entre direito e literatura pelo fato de ambos serem construídos sobre o paradigma da linguagem. Segundo o autor, a comunidade política está envolvida em um imaginário histórico partilhado. Por meio da construção de significações sociais, no decorrer do processo histórico, esse imaginário partilhado é formado a partir da estabilização e da cristalização dessas significações. Todavia, essas significações não são perpétuas, pois sofrem a influência do próprio caminhar da história, o que acarreta momento de auto alteração desse imaginário.

Nos casos em que a expressão máxima da linguagem se imbrica com experiências traumáticas, dificuldades narrativas são verificadas, assim como impossibilidade em transmitir o que lembra, de socializar a experiência. O ser humano, nessas condições, encontra-se impossibilitado de articular minimamente corpo e linguagem. Conforme verificado, a memória não se trata simplesmente de um compilado de lembranças, mas sim de processos socialmente complexos, passíveis

¹⁰¹ OST, François. **Contar a lei**: as fontes do imaginário jurídico. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2005.

de impossibilidade de interação com situações futuras e perspectivas de autodeterminação social, situações que podem gerar um desequilíbrio entre aquele que determina o significado e aquele que é significado.

O fenômeno da linguagem se relaciona com a memória de maneira complementar, ao passo que, enquanto aquela se mostra como ferramenta de significação e comunicação entre os seres sociais, esta é tida como produto do movimento dos diversos grupos sociais, ao longo do tempo, intimamente ligado às relações de poder vigentes à época. Quando eu indago um determinado procedimento linguístico utilizado, estou automaticamente questionando a significação de algo, dentro do processo de comunicação social, permitindo, então, a incompletude de determinados significados, demonstrando, assim, a importância das memórias, na forma de reconstrutora. A linguagem deve ser analisada de acordo com seu significado contextual, assim como a memória tida como um processo passado, presente e futuro, suscetível de influência de suas contingências, porém, de maneira a reconstruir significados.

A importância da memória para a reconstrução dos fenômenos históricos é bem pontuada por Johnny Roberto Rosa:

O impacto desorientador da repressão é uma realidade revigorada ainda em restos que deixaram de ser simbolizados pela equiparação dos crimes do Estado com os da oposição, como representado pelo efeito da decisão do STF em sentença atribuída à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 153 (ADPF 153), que expressa a visão de que há possibilidade de reconciliação na legitimação do reconhecimento da ditadura, como se esta fosse Estado de Direito, sem que as vítimas tenham acesso à verdade (histórica e processual) e à justiça. Nesse contexto, o impacto desorientador da repressão exercida é uma realidade revigorada em restos que deixaram de ser simbolizados pela expressão silenciada na anulação jurídica do direito à memória. Restos que desrespeitam o sofrimento e deslegitimam o reconhecimento, que dificultam a redefinição de normas e valores que respondam aos anseios das vítimas, colocando obstáculos ao esclarecimento, ao conhecimento e à formação, absolvendo o engajamento social perante as responsabilidades do Estado e comprometendo a orientação, a atribuição de sentido à experiência pretérita¹⁰².

Memória tem significado de reconstituição guiada, pautada em processos minuciosos no sentido de não as reviver retoricamente, apenas para registros históricos ou políticos (guiados, intencionados). O diálogo (comunicação) exerce

¹⁰² ROSA, Johnny Roberto. À perlaboração da violência traumática da repressão: o caso brasileiro. **História (São Paulo)** [online], v. 39, p. 24, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1980-4369e2020006> Acesso em: 13 dez. 2021.

importante função no referido processo, ao passo que permite a ascensão de significados que a própria vítima não percebia, tanto dos fatos como da própria existência, por meio do compartilhamento de ideias, da troca de experiências.

Entretanto, no sentido de ressignificação a partir de memórias traumáticas, especificamente no contexto brasileiro pós-ditadura militar, a globalização avassaladora é um fenômeno que tem sido experimentado em diversos países latino-americanos, de maneira simultânea à redemocratização, se inserindo na lógica mercatória/fiscal, sem que eventos traumáticos pudessem ser debatidos de maneira a fomentar o desenvolvimento das contingências sociais latentes, principalmente em relação a abertura participativa dos grupos sociais nos processos democráticos¹⁰³.

Nessa perspectiva da memória e da linguagem, os direitos sociais passam por mudanças, porém, pautadas em uma lógica de resolução de demandas fiscais, relegando a efetividade e proeminência dos direitos sociais constitucionais a segundo plano. Nota-se que as promessas da modernidade, principalmente presentes a partir da promulgação das constituições do final do século XIX e início do século XX, não foram efetivadas.

O modelo social brasileiro passa por transformações dentro da lógica do “cobertor curto”: para que um déficit no mínimo questionável possa ser amenizado, reformas sociais são propostas ao argumento de que trarão mais direitos e fomentarão a economia a crescer. O modelo discriminatório sistêmico permite com que a lógica das instituições, refletidas nas classes sociais, perpetue a ideia sutilmente fatal de “ideologia do desempenho” coloque os membros da subcidadania de tal forma, impedindo perspectivas de aquela situação mudar, levando ao reforço do complexo de vira-lata. Nas palavras de Jessé Souza¹⁰⁴:

O europeu e a europeidade, mais uma vez, para evitar mal entendidos, percebidos como o referente empírico de uma hierarquia valorativa peculiar, que pode, por exemplo, como no caso do Rio de Janeiro do século XIX, ser personificada por um mulato, vai se transformar na linha divisória que separa gente de não gente e cidadão de subcidadão. É o atributo da europeidade, no sentido preciso que estamos utilizando este termo aqui, que irá segmentar as sociedades periféricas modernizadas exogenamente, como a brasileira,

¹⁰³ LOUREIRO, Maria Rita. DEMOCRACIA E GLOBALIZAÇÃO: POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA ARGENTINA, BRASIL E CHILE. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 100, p. 187-223, jan. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452017000100187&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁰⁴ SOUZA, Jessé. **Subcidadania brasileira**: para entender o país além do jeitinho brasileiro. Rio de Janeiro: LeYa, 2018, p. 224-225.

em classificados e desclassificados sociais. Estou convencido de que o mesmo vale para o que chamei de nova periferia, de modo a nomear um conjunto de sociedades, como as latino-americanas, por exemplo, resguardadas as peculiaridades históricas e regionais, que se constituem, como sociedades complexas, sob o impacto direto da expansão mundial da Europa.

O que se percebe é que os problemas brasileiros, especialmente aqueles de origem social, se mostram como consequência de um diálogo prematuro, ou até mesmo inexistente, com os setores sociais mais atingidos, no sentido de compreender o significado de determinados símbolos naquele contexto trabalhado. Consequência de um eufemismo exacerbado sobre os horrores históricos sofridos no período ditatorial, cuja contingência não tem o seu devido valor reconhecido, fazendo com que questões centrais para um desenvolvimento construtivo ocorra, e não apenas estrutural.

O problema da indeterminação da linguagem seria justamente o um processo de “coisificação” daqueles que foram vítimas de uma experiência historicamente traumática, eis que sua própria significação se resume a um código, símbolo indeterminado. Dentro de uma só palavra, nota-se um ensurdecido silêncio da memória daqueles que sequer tiveram a oportunidade de contá-la. Por certo que o reconstrutor do passado é aquele que sobrevive para contar¹⁰⁵.

Em contrapartida, novas perspectivas devem ser tomadas, caso haja o interesse na modificação do status quo ante da desregrada e fiscal lógica dos direitos sociais atuais. O fenômeno da zetetica jurídica, por exemplo, permite com que o pesquisador aborde temas juridicamente relevantes, não somente no âmbito prático, mas também teórico, invocando novas áreas para uma compreensão mais ampla sobre as raízes estruturais do problema, como a Filosofia do Direito, Sociologia do Direito, História do Direito, dentre outros. Em decorrência disso, questionamentos sobre os objetivos das questões postas como centrais são realizados para todas as direções, sempre respeitando determinados limites, possibilitando debates sobre a lógica de sistemas¹⁰⁶.

¹⁰⁵ PAIXÃO, Cristiano; FRISSE, Giovanna Maria. USOS DA MEMÓRIA: AS EXPERIÊNCIAS DO HOLOCAUSTO E DA DITADURA NO BRASIL. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 97, p. 191-212, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-6445191-212/97> Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁰⁶ FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do Direito**: técnica, decisão, dominação. 4. ed., revisada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2003, p. 44-47.

O sentido que a promulgação de nossa Carta Magna quis transparecer por meio de seu texto foi justamente aquele da justiça como equidade rawlsiana, ou seja, a sociedade enquanto empreendimento cooperativo, com seus partícipes contribuindo para que os princípios eleitos (ainda que por representantes eleitos legitimamente) sejam efetivados dentro das instituições. É nesse sentido que versa o artigo 3º, inciso I e IV, indicando como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a constituição de uma sociedade livre, justa e igualitária, com a promoção do bem de todos, indistintamente.

É nesse ponto que reside a incompatibilidade da lógica utilitária com a concepção de sociedade que busca a efetivação de direitos sociais (em especial, o ora tratado: previdenciário): ao passo que esta trabalha com a perspectiva de construção conjunta de uma racionalidade, com base em ajustes mútuos sobre princípios de justiça básicos, aquela pauta sua legitimidade na decisão do observador imparcial, cujo teor trilha rumo à obtenção do maior saldo líquido de satisfação, não importando quais são os objetos de desejo individuais (aqui, se trabalha quase que com uma lógica binária: satisfação/insatisfação, como legitimador social).

Dentro dessa perspectiva, os direitos fundamentais são essenciais para a legitimação da interpretação aberta. O cidadão detém o domínio da democracia, eis que essa é a expressão da vontade daquele (em conjunto), ao contrário da concepção do povo como mero elemento substitutivo do monarca. Podemos pensar em diversas formas de legitimação democrática, desde que esta rompa com o modelo linear e engessado, no sentido de colocar o cidadão como destinatário e remetente da norma constitucional, gerando uma sociedade livre e aberta¹⁰⁷.

O conceito de povo não pode mais ser apenas um instrumento retórico para a perpetuação da lógica sistêmica utilitarista, pois se levarmos em consideração a abordagem de efetivação de direitos sociais por meio de um diálogo racional entre os sociais acerca dos princípios básicos que constarão do conceito de justiça, cujo teor se vincula à todos aqueles *players* que se inserem na dinâmica social (incluindo as instituições sociais), a perspectiva volátil das relações sociais permite dizer que a lógica utilitarista e a figura do povo apenas como instância legitimadora engessada

¹⁰⁷ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional. A sociedade aberta de intérpretes da Constituição**: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002, p. 37-38.

não guarda possibilidade de existência, ainda mais em um cenário constitucional moderno, cujo cerne teórico dos debates é sempre o ser humano.

Em vista da ascensão da objetificação do sujeito, visando sua transformação em objeto de barganha dentro do cenário constitucional e político, a lógica utilitarista encontra campo fértil para disseminar seus ideais de máxima satisfação líquida, não importando tanto a questão moral, ao contrário do que se verifica da lógica constitucional moderna. A sociedade moderna não deve se abster de implementar gradativamente uma lógica vigente desde o pós-guerra do início do século XX, cujo objetivo principal é a centralização do ser humano enquanto destinatário das pretensões sociais, com vistas a implementação de condições dignas de vida.

Tanto a memória como a linguagem são elementos que, se não forem trabalhados dentro de um contexto social, não surtem os efeitos esperados de modificação do *status quo ante*. A participação social nos processos de reformas sociais deve ser fomentada, mas não apenas de maneira retórica, mas também substancial.

Nos dizeres de Suelen Carlos de Oliveira, Cristiani Vieira Machado e Aléx Alarcón Hein¹⁰⁸:

O Brasil, em comparação com o Chile, se caracteriza por maiores taxas de informalidade laboral, desigualdades socioeconômicas, expectativa de vida mais baixa e heterogênea no território nacional e entre grupos sociais. Os efeitos de uma reforma orientada pela austeridade e argumentos contábeis falaciosos podem ser trágicos para as próximas gerações. Uma reforma da previdência deveria ser orientada para consolidar um sistema que ofereça proteção efetiva na velhice, o que requer considerar o quadro social do país para pensar 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 da Constituição de 1988 representa o caminho oposto a esse que, como adverte Vianna, pode empurrar o Brasil para a vala do atraso social.

Memória e linguagem: dois elementos que possibilitam novos horizontes nos direitos sociais, mas que, ao mesmo tempo, são operacionalizados de maneira a atender os interesses dos grupos detentores do poder de fala, sem que a sociedade civil, destinatários, sejam devidamente consultados. Assim como na literatura, direito

¹⁰⁸ OLIVEIRA, Suelen Carlos de; MACHADO, Cristiani Vieira; HEIN, Aléx Alarcón. Reformas da Previdência Social no Chile: lições para o Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 5, p. 4, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019000600301&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

sem linguagem dialética e memória reconstrutora se torna apenas instrumento de dominação e perpetuação do poder do “Big Brother”.

Encarar a sociedade enquanto *locus* de um consenso social, ainda que incompleto, mas demasiadamente avançado em relação ao que vivenciamos atualmente, demanda que o atendimento dos interesses dos mais diversos *players* do jogo, por parte da complexa estrutura estatal, seja o oposto de uma tendência utilitarista que se percebe, no sentido de visar apenas a produção máxima de satisfação, “doa a quem doer”.

Ainda nesse sentido, a lógica neoliberal, cujo *slogan* principal é ser “liberal na economia, mas conservador nos costumes” bota em risco os grandes avanços sociais experimentados pela sociedade brasileira, em específico, desde a redemocratização, com a promulgação de 1988. De fato, ainda há muito o que se conquistar.

Em vista da ascensão da objetificação do sujeito, visando sua transformação em objeto de barganha dentro do cenário constitucional e político, a lógica utilitarista encontra campo fértil para disseminar seus ideais de máxima satisfação líquida, não importando tanto a questão moral, ao contrário do que se verifica da lógica constitucional moderna. A sociedade moderna não deve se abster de implementar gradativamente uma lógica vigente desde o pós-guerra do início do século XX, cujo objetivo principal é a centralização do ser humano enquanto destinatário das pretensões sociais, com vistas a implementação de condições dignas de vida.

2 A PREVIDÊNCIA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL

Conforme foi possível verificar nos capítulos anteriores, a presente pesquisa tem o escopo de traçar um paralelo entre o direito previdenciário brasileiro e a teoria da justiça de John Rawls, abordando conceitos chave (responsividade, justiça como equidade, subcidadania), os quais se mostram pontuais para a identificação (ou não) do grau de implementação do processo participativo, sob um viés de legitimidade.

Porém, a compreensão de todo esse complexo emaranhado de ideias e conceitos passa, inicialmente, pelo estudo da Previdência Social enquanto uma política pública macro, conceito este que merece maiores investigações, sob pena de se reproduzir o dito “senso comum”, apenas tangenciando, portanto, a cientificidade exigida em qualquer pesquisa.

Ao se falar de política pública, uma de suas possíveis vertentes analíticas é acerca da participação dos afetados diretamente por seus resultados práticos: a sociedade civil, a qual passa a ter papel de relevância em virtude de uma série de fatores sociais, políticos e econômicos ocorridos a partir do final do século XX, momento em que o foco das ações estatais se volta ao cidadão, bem como à sua participação nesse processo¹⁰⁹.

Neste período, a sociedade civil se mostra enérgica quanto a participação na elaboração de projetos sociais e econômicos, por meio dos quais o cidadão se mostra a figura principal. Antes, se falava apenas de Estado e mercado como decisores dentro da esfera pública, sendo que a sociedade prestava papel de destinatária. A tensão entre os dois entes se mostrou determinante na divisão de posições, onde de um lado se defendia a intervenção e de outro o tipo liberal. Sociedades que priorizavam a ação do mercado tiveram como marca a procura do cidadão por outros mecanismos de tomada de decisão (grupos, associações).

Nos países da América Latina, em especial naqueles de tradição inflacionária, a partir dos anos 80, uma nova agenda passou a dominar o campo estratégico governamental, no sentido de substituição da política keynesiana, característica do pós-guerra, singularizada pela sua dinâmica de crescimento econômico e

¹⁰⁹ VALENCIA AGUDELO, Germán Darío. Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. **Pap.polit.**, Bogotá, v. 17, n. 2, p. 469-496, dez. 2012. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092012000200004&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

desenvolvimento social, pelo modelo de restrição, tanto econômica (equilíbrio entre receitas e despesas) como social (Estado menos intervencionista, no que tange às demandas sociais¹¹⁰).

A partir dessa década, dentro de uma perspectiva latino-americana, quase todos os países já contavam com programas de proteção social, no sentido de se valerem de iniciativas públicas e privadas, visando o fortalecimento da tríade social (hoje com previsão em nossa Constituição da República de 1988) assistência, previdência e saúde, assim como programas educacionais, de educação básica e habitacional:

Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile e México seguramente haviam alcançado em 1980 esse estágio de constituição dos seus Estados de Bem-Estar Social. Com mais dificuldade, poderíamos afirmar o mesmo para a Bolívia, dada a alta fragmentação de suas políticas sociais. De todos os casos, entretanto, pode-se afirmar sem diferenças serem resultados de densos e custosos processos de construção institucional, enraizados nos tecidos sociais de cada país, que seguramente envolveram lutas, conflitos, perdas e vitórias de grupos de contendores, história que deixou suas marcas na institucionalidade dos aparelhos e organismos do bem-estar social¹¹¹.

No mesmo período anteriormente mencionado, os países latino-americanos experimentaram a inclusão da sociedade civil nas políticas públicas; alguns países mais, outros menos. Reformas na priorização do investimento social, na implementação de programas e mesmo em prestação de contas fizeram com que a sociedade civil interagisse mais com o ciclo de políticas públicas¹¹².

Tal processo participativo social cresceu exponencialmente, especialmente no sentido de introduzir a existência dos grupos sociais em todas as fases de uma política pública. Tal lógica sistêmica, assim como da administração, resta inscrita, a partir de então, não somente nos órgãos de representação local (pequenos grupos), mas

¹¹⁰ SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul./dez 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003> Acesso em: 10 dez. 2021.

¹¹¹ DRAIBE, Sônia Miriam. Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenário latino-americano. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 31, p. 5-46, dez. 1993. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-44511993000300002&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

¹¹² VALENCIA AGUDELO, Germán Darío. Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. **Pap.polit.**, Bogotá, v. 17, n. 2, p. 469-496, dez 2012. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092012000200004&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

também em um aspecto macro, representando um posicionamento progressista, reforçando o novo modo de pensar a estrutura estatal¹¹³.

Uma das características em comum entre os países latino-americanos é o modelo social substancial *meritocrático-particularista*¹¹⁴, que consiste na atribuição às pessoas para que estas resolvam suas necessidades dentro de méritos voltados ao labor, desempenho profissional, produtividade mercatória, enquanto a política social age de maneira pontual, corretiva, vinculando, portanto, o emprego ao acesso aos benefícios (perspectiva notória em nossa legislação previdenciária atual, assim como por seu modelo atuarial).

Ainda assim, existem alguns percalços a serem trabalhados, dentro do processo de inserção da sociedade civil nas políticas públicas e suas diversas facetas¹¹⁵:

No entanto, após período de expansão (entre meados dos anos 1980 e fim dos anos 1990), os processos locais de participação social encontram em ambos os contextos geográficos, pelo menos, dois limites críticos. Em primeiro lugar, a participação de atores diversificados é estimulada, mas nem sempre é vivida de forma equitativa. O termo "parceria" é corriqueiro nos discursos políticos dos atores governamentais e não-governamentais, mas sua prática efetiva parece ter dificuldades em influenciar os processos de deliberação democrática local. Em segundo lugar, os atores não-governamentais (e somente alguns deles) são consultados e solicitados durante o processo de tomada de decisões, participando, assim e no melhor dos casos, somente antes e depois da negociação. A participação praticada dessa forma pode aumentar a qualidade da transparência dos dispositivos institucionais; contudo, ela não garante, de modo necessário e automático, a legitimidade do processo institucional participativo na construção do interesse coletivo.

A nova perspectiva participativa das políticas públicas encontra certos empecilhos justamente por todo o contingente cultural envolvido no processo de elaboração embrionária até a efetiva implementação. A familiarização reside no

¹¹³ MILANI, Carlos R. S.O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, maio/jun. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000300006> Acesso em: 10 dez. 2021.

¹¹⁴ DRAIBE, Sônia Miriam. Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenário latino-americano. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 31, p. 5-46, dez. 1993. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-44511993000300002&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

¹¹⁵ DRAIBE, Sônia Miriam. Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenário latino-americano. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 31, p. 5-46, dez. 1993. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-44511993000300002&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

costume em “acreditar que, mais tarde, como ordem obrigatória, a política é simplesmente executada pelo aparato burocrático, uma pirâmide em fases de funcionários qualificados, dedicados, subjugados e imparciais¹¹⁶”.

Outra ótica interessante de se tomar, tendo em vista o contingente anteriormente mencionado, é o papel da linguagem, especialmente no processo de constitucionalização de direitos sociais, no momento em que o Brasil passava pela transição de regime ditatorial para democrático.

Nas palavras de François Ost¹¹⁷:

Mas, ainda aqui, não poderemos nos contentar com registrar passivamente a ressurgência do antigo no atual: não mais que a memória era o simples receptáculo de recordações acumuladas, não mais a tradição exata de todos os passados. Uma tradição viva, como uma língua viva, é incessantemente atualizada e transformada: “presença do passado”, dizemos algumas vezes; não a lembrança de um vestígio esquecido, como a exumação de um achado arqueológico, mas antes, do passado tornado presente, do passado “recomposto” a partir do presente – a questão da veracidade histórica ou mesmo, pura e simplesmente, de sua credibilidade sendo, uma vez mais, bastante secundária no que diz respeito aos seus lances normativos.

Verifica-se que linguagem e memória são elementos de suma importância para o momento legislativo de um Estado, ao passo que uma análise mais detida acerca de seus efeitos compreensivos e reconstrutores de fenômenos historicamente traumáticos permite que erros não sejam cometidos em duplicidade. Acerca dos direitos sociais previdenciários, em especial após os anos de 1990 (marco histórico para a análise fiscal dos direitos sociais), a análise fiscal passou a preponderar dentro dos ordenamentos constitucionais, tendo como um dos fatores predominantes nessa análise a globalização, cuja linguagem não dialoga com os pressupostos do ser humano, operando única e exclusivamente dentro da lógica mercatória, utilitária. Nos dizeres de Ana Claudia Santano¹¹⁸:

A sociedade do século XX testemunhou enormes transformações que possibilitaram a promoção e ampliação da noção de direitos humanos. Além dos direitos de liberdade, existe uma consciência já construída da

¹¹⁶ VILLANUEVA, L. F. A. Estudio Introductorio. In: VILLANUEVA, L. F. A. **La hechura das Políticas Públicas**. México: Porrúa Editores, 1996, p. 15-84.

¹¹⁷ OST, François. **Contar a lei**: as fontes do imaginário jurídico. São Leopoldo: Unisinos, 2005, p. 27.

¹¹⁸ SANTANO, Ana Claudia. Derechos humanos para el desarrollo de una sociedad realmente globalizada. **Opin. jurid.**, Medellín, v. 19, n. 38, p. 54, jun. 2020. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-25302020000100039&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

necessidade de outros atenderem às demandas sociais, aquelas que envolvem questões difusas e aquelas que trazem paz aos povos. Noções como o direito ao desenvolvimento foram possíveis a partir do aperfeiçoamento da ideia de que a economia não basta para termos condições de sobrevivência, mas sim elementos necessários que permitam às pessoas gozar de real liberdade da satisfação de seus primeiras necessidades, que são centrais para a concepção utilizada neste artigo. Porém, status quo, que não tem interesse em ceder seu espaço para que o mundo tenha condições de vida mais adequadas.

Por mais que seja complexa sua conceituação, bem como plural, tendo em vista a existência de diversas vertentes analíticas, as definições de políticas públicas devem ser compreendidas como “lupas”, para que possamos enxergar de maneira *stricto sensu* as peculiaridades que envolvem um processo já enraizado na tradição governamental, com maior notoriedade a partir dos anos 80/90, bem como compreender que se tratam de “embates em torno de interesses, preferências e ideias”¹¹⁹.

Logo, a compreensão do direito previdenciário enquanto política pública passa pela abordagem dos direitos sociais, como um todo, enquanto produto de aberturas participativas, correspondência entre demandas e representação política, assim como pelo processo histórico pelo qual as sociedades em análise (principalmente a brasileira) passaram.

Nesse sentido, nota-se que o direito previdenciário, enquanto parte dos direitos sociais e diretamente ligado à implementação de necessidades básicas de uma sociedade, cujo anseio às mais diversas demandas cresce em sentido diametralmente oposto aos processos reformistas, ganha um papel fundamental no ordenamento como um todo.

Por essa ótica, os direitos fundamentais são uma aquisição evolutiva tipicamente moderna e pretenderam responder a uma nova necessidade de uma sociedade que se afirmava como diferente das anteriores e, portanto, moderna, sendo responsáveis pela manutenção da própria diferenciação funcional da sociedade, impedindo que haja uma confusão entre os diversos sistemas da sociedade diferenciada¹²⁰.

¹¹⁹ SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul./dez 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003> Acesso em: 10 dez. 2021.

¹²⁰ OMMATI, José Emílio Medauar. **Uma teoria dos direitos fundamentais**. 6.ed. Rio de Janeiro: lumen Juris, 2019, p. 50-51.

Os direitos fundamentais, nessa perspectiva, são compreendidos como instituições fundamentais para o próprio funcionamento da sociedade moderna. Eles possibilitam que as informações do ambiente do Direito sejam recebidas pelo Direito e tratadas de acordo como código do Direito, mantendo a diferença sistema/ambiente, de modo que as alternativas para decisão sempre se mantenham, em número elevado¹²¹.

A necessidade de um Estado materialmente mais presente se deu mormente pelos catastróficos eventos sociais e demográficos ocorridos no final do século XIX, justamente pela atenção voltada quase que integralmente aos eventos bélicos ocorridos (1ª e 2ª Guerras Mundiais). Verificava-se que 2/3 da população mundial se via em um gigante problema de deterioração de suas estruturas econômicas, bem como vertiginoso acréscimo demográfico, se transformando no “drama do século” e sendo objeto de trabalhos a partir de 1945, chamando a atenção da comunidade internacional.

Tais oscilações estatais fizeram com que os direitos sociais surgissem de maneira espaçada, ou seja, de acordo com cada momento social, dentro do seu tempo. Porém, por mais que as chamadas “gerações de direitos” tenham surgido em períodos diferentes, sob o panorama de um Estado Social e Democrático de Direitos, todas elas coexistem. Vale o destaque para as três primeiras, de maneira sintetizada, as quais trouxeram grandes inovações.

A primeira geração de direitos fundamentais caracteriza o surgimento de um Estado de Direito liberal, ou seja, se abstendo de atitudes positivas em face do cidadão, preterindo direitos às liberdades individuais, à vida, à propriedade privada, à segurança, dentre outros, reprimendo o Estado de qualquer arbitrariedade para com o cidadão.

Aqui, sob a ótica de Ingo Wolfgang Sarlet¹²², quando das primeiras constituições escritas, os direitos fundamentais, embrionariamente falando, passam a ser compreendidos como produto de ideais reivindicatórios da burguesia, assim como de influências jusnaturalistas e iluministas dos séculos XVII e XVIII (Kant, Rousseau, por exemplo).

¹²¹ OMMATI, José Emílio Medauar. **Uma teoria dos direitos fundamentais**. 6.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 51.

¹²² SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed., revisada, atualizada e ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 46-47.

Na segunda geração de direitos, nota-se uma atuação positiva do Estado, no sentido de garantir plenas condições dignas de sobrevivência aos cidadãos, se opondo ao primeiro modelo exposto, não somente tornando obrigatória a abstenção estatal de arbitrariedade, mas também a implementação de um solo fértil para a evolução de direitos sociais expostos em seu corpo legal. Tal modelo se concretiza pelo *welfare state*, ampliador da igualdade material.

Coroando os ideais da Revolução Francesa, os direitos de terceira geração se mostram direcionados não somente a uma gama de cidadãos, mas ao gênero humano como um todo, fraternamente falando, para reafirmar a existência concreta de seus destinatários (direito ao meio ambiente, propriedade sobre o patrimônio humano, dentre outros). A ideia de direitos transindividuais ganha corpo com a referida geração de direitos.

Dentro de uma perspectiva moderna do direito, assim como do constitucionalismo, é necessário compreender que, quando do ápice histórico liberal que foi a Revolução Francesa, até então o Estado compreendia a sociedade como um conjunto de micro elementos, componentes de uma ordem político-burguesa maior¹²³.

Nesse sentido, ao passo que a classe burguesa ascendeu, passando de dominada para dominadora, percebeu-se que a sua irrisignação (refletida em seus princípios filosóficos de revolta social) não passavam de representações icônicas, já que a universalidade daqueles postulados formulados não mais a interessava, servindo apenas como “princípios de ideologia de classe”.

Com a sociedade burguesa, também foi possível notar a clara distinção entre as figuras do Estado e da sociedade, de forma natural, havendo uma fragmentação entre aqueles que se preocupam com a ocupação para com as instituições políticas e os que se ocupam de “riqueza de nações”. O processo de socialização estatal, ocorrido por meio do desenvolvimento das inúmeras formas de participação nas opções políticas (demanda já represada), do crescimento das organizações de massa que exercem direta ou indiretamente algum poder político, na qual a expressão “estado social” poder ser entendida não somente no Estado que permeou a sociedade, mas também no sentido do Estado permeado pela sociedade¹²⁴.

Não obstante a contradição anteriormente mencionada, os ideais burgueses, imbricados ao clamor liberal, gradativamente trouxeram uma nova perspectiva ao

¹²³ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 39-204.

¹²⁴ BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 2007, p. 51.

homem, o qual passava a clamar por igualdade na participação nas decisões que lhe concerniam, mais especificamente na formação da vontade estatal em sua essência, momento em que um espírito democrático sondava aqueles que se viam impotentes perante a figura intocável do Estado.

A teorização dos direitos fundamentais sempre tangencia a realidade, se mostrando apenas como uma aproximação a um ideal maior, tendo em vista a possibilidade de agregar diversos postulados, de forma integrativa e otimizada (combinando conceituações de maneira otimizada)¹²⁵.

Não se trata de uma integração desregulada, uma abertura desregrada das vias interpretativas, nas palavras de Peter Häberle¹²⁶; mas sim, de um sistema cuja organização é elemento essencial justamente para que a amplitude teórica contribua para atingir um ideal comum, conforme anteriormente mencionado. Ou seja: por mais que as diversas teorias de direitos fundamentais possam apontar para caminhos diversos, conquanto tenham o objetivo e versem sobre pontos que se aproximem da teoria ideal, é considerada válida, de acordo com o entendimento de Robert Alexy:

Se houvesse apenas uma alternativa ou uma teoria unipolar, ou uma combinação indeterminada de ideias básicas abstratas e passíveis de colisão - poder-se-ia dizer que a teoria dos direitos fundamentais encontra-se, de fato, diante de um dilema. Mas essas alternativas não esgotam, de forma nenhuma, as possibilidades de construção de teorias sobre direitos fundamentais. A insuficiência de ambas as teorias apenas demonstra que uma teoria dos direitos fundamentais não pode manter-se na superficialidade de ideias básicas, seja sob a forma de uma teoria unipolar, seja sob a forma de uma teoria combinada. Em bora a teoria combinada expresse de forma acertada a existência de inúmeros pontos de vista a serem considerados, o controle desses pontos de vista requer, no entanto, um modelo que proporcione mais que uma simples compilação não vinculante. Elaborar um modelo desse tipo é a tarefa de uma teoria integrativa¹²⁷.

Para Ingo Sarlet¹²⁸:

¹²⁵ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 39.

¹²⁶ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**. *A sociedade aberta de intérpretes da Constituição*: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002, p. 44-46.

¹²⁷ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 39.

¹²⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed., revisada, atualizada e ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 61.

os direitos fundamentais, como resultado da personalização e positivação constitucional de determinados valores básicos (daí seu conteúdo axiológico), integram, ao lado dos princípios estruturais e organizacionais (a assim denominada parte orgânica ou organizatória da Constituição), a substância propriamente dita, o núcleo substancial, formado pelas decisões fundamentais, da ordem normativa, revelando que mesmo num Estado constitucional democrático se tornam necessárias (necessidade que se fez sentir da forma mais contundente no período que sucedeu à Segunda Grande Guerra) certas vinculações de cunho material para fazer frente aos espectros da ditadura e do totalitarismo.

Ao tratarmos de direitos fundamentais, principalmente na perspectiva pretendida na presente pesquisa (mais especificamente, neste capítulo), é válido compreendê-los enquanto uma questão ético-filosófica, ou seja, independentemente da validade ou estrutura de um determinado ordenamento jurídico, aceitando como pressuposto básico o postulado de que existem direitos, cabíveis aos seres humanos¹²⁹, cujo cumprimento se mostra obrigatório tanto para si como perante os outros¹³⁰.

Neste sentido, ainda que a pesquisa em questão esteja tratando de reformas previdenciárias, ainda mais em âmbito constitucional, a perspectiva dos direitos subjetivos enquanto postulado ético-filosófico permite o trânsito entre as mais diversas matérias legislativas, analisando, no entanto, a origem, o cerne, aquilo que faz com que direitos sejam direitos, e não apenas disposições textuais.

Para Hans Kelsen¹³¹:

Esta situação, designada como “direito” ou “pretensão” de um indivíduo, não é porém, outra coisa senão o dever do outro ou dos outros. Se, neste caso, se fala de um direito subjetivo ou de uma pretensão de um indivíduo, como se este direito ou esta pretensão fosse algo de diverso do dever do outro (ou dos outros), cria-se a aparência de duas situações juridicamente relevantes onde só uma existe. A situação em questão é esgotantemente descrita com o dever jurídico do indivíduo (ou dos indivíduos) de se conduzir por determinada maneira em face de um outro indivíduo. Dizer que um indivíduo é obrigado a uma determinada conduta significa que, no caso da conduta oposta, se deve verificar uma sanção; o seu dever é a norma que prescreve esta conduta enquanto liga uma sanção à conduta oposta. Quando um indivíduo é obrigado em face de outro a uma determinada prestação, é a prestação a receber pelo outro que forma o conteúdo do dever; apenas se pode prestar a outrem algo que esse outrem receba.

¹²⁹ Não se desconhece, no entanto, a existência de novas perspectivas de direitos (exemplo: direitos dos animais). Apenas se trata de um recorte científico.

¹³⁰ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 181.

¹³¹ KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 89.

Muito da compreensão do direito subjetivo perpassa pelo conteúdo reflexo do direito de outrem. Conforme será tratado em capítulos posteriores, verificar-se-á que o modelo previdenciário brasileiro é baseado no pilar financeiro da solidariedade, oposto ao modelo de capitalização (ou seja: as diversas fontes de custeio da seguridade social – aonde se insere a previdência – previstas no artigo 195 da Constituição da República de 1988 conta com a participação ativa de toda a sociedade, incluindo aqueles que já não mais estão na ativa, como pode se verificar também do artigo 201 da Carta Magna).

Ainda sobre a perspectiva de Hans Kelsen, Daniel Brantes Ferreira e Pedro Henrique Veiga Chrismann¹³²:

Ademais, Kelsen vai ainda mais longe descaracterizando o conceito clássico de direito subjetivo e afirmando ser este mero direito reflexo do dever jurídico. Acredita que apenas o homem obrigado a conduzir-se de determinada maneira em face de outro homem seja sujeito, pois somente este é sujeito de uma obrigação (dever). Se se designa a relação do indivíduo, em face do qual uma determinada conduta é devida, com o indivíduo obrigado essa conduta como direito, este direito é apenas reflexo daquele dever. Portanto, como o direito reflexo se identifica com o dever jurídico, o indivíduo titular do direito reflexo é apenas objeto da conduta imposta pelo dever jurídico a outrem, não sendo assim, sujeito.

Logo, analisar a subjetividade do direito, paralelamente ao aspecto fundamental, dentro das perspectivas trabalhadas anteriormente, abre caminho para a análise do direito previdenciário enquanto elemento exemplificativo destes panoramas, premissa básica para o desenvolvimento da pesquisa.

O seguro social tem grande relevância dentro da sociedade ao longo do tempo, ao passo que se mostra como ferramenta político-social de ascensão dos grupos de trabalhadores¹³³. A cada criação de um novo fundo de proteção ao trabalhador, cada vez mais restava claro que estes buscavam seu posicionamento, mediante suas ações coletivas, as quais se referenciavam no seguro social.

¹³² FERREIRA, Daniel Brantes; CHRISMANN, Pedro Henrique Veiga. O direito subjetivo nas concepções de Hans Kelsen e Alf Ross. **Cadernos da EMARF: Fenomenologia e Direito**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 104-105, out. 2018/mar. 2019. Disponível em: https://sfjp.ifcs.ufrrj.br/revista/downloads/o_direito_subjetivo_nas_concepcoes_de_hans_kelsen.pdf Acesso em: 10 dez. 2021.

¹³³ O modelo previdenciário, em especial o brasileiro, foi sempre calcado na correlação obrigatória entre trabalho e previdência, preferencialmente.

Os primeiros indícios de um modelo de seguro social, em âmbito mundial, surgiram com as sociedades de benefícios mútuos, como uma resposta ao avanço do industrialismo, bem como o desenvolvimento da sociedade. Problema: algumas dessas sociedades se mostravam engessadas, no sentido de repelir qualquer heterogeneidade social que ingressasse em seu meio. Tais sociedades surgem em um momento social fértil, haja vista a total abstinência estatal em regulamentar políticas públicas assistenciais. O seguro social surge com um ideal muito forte de proteção mútua, associação dos indivíduos para a proteção. O seguro social faz, inclusive, com que o Estado se envolva nas questões sociais, sendo personagem ativo de uma coletivização dos riscos¹³⁴:

Entretanto, o seguro social ainda levaria muito tempo para se desvencilhar das heranças do mutualismo e das proteções tutelares exercidas pelo patronato que marcaram o período liberal. É somente no imediato pós-Segunda Guerra que se colocará em prática, em uma série de países, a ideia de transformar o seguro em um conjunto de prestações sociais integrais. O advento de uma “seguridade social”, designando o conjunto dessas prestações, também iria modificar as tradicionais relações de assalariamento. Com a seguridade social, o salário não seria mais concebido como uma remuneração do trabalho estritamente calculada para garantir a reprodução do trabalhador e de sua família. A seguridade comportaria uma parte do salário, o chamado “salário indireto”, constituindo-se como uma renda do trabalho para situações “fora do trabalho”, que dentro de certos limites “desmercantiliza” a relação puramente salarial.

A partir de então, nasce um novo paradigma: o solidarista, o qual dá uma ideia de repartição igualitária, entre os seres sociais, dos direitos e deveres perante o todo, sem mais a ideia de individualização dos mútuos. Por meio desse novo paradigma, o Estado se viu obrigado a regulamentar o seguro social, por meio de um corpo normativo, promovendo direitos sociais de maneira efetiva e coletiva.

Um ponto importante de ser citado é o fato de que a seguridade social passa a atuar como direito fundamental dentro dos ordenamentos jurídicos em que se faz presente, pois atende as expectativas dos cidadãos que depositam suas esperanças em um regime que acoberte as demandas jurídicas, legitimando um Estado Social. Nota-se o surgimento de um contrato social, onde ambas as partes (Estado e sociedade) possuem relação de mútua confiança, no que tange aos direitos sociais.

¹³⁴ LANZARA, Arnaldo Provasi. O Seguro Social e a Construção da Proteção do Trabalho no Brasil. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 2, p. 468, abr/jun 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/3VwTVcnWSrPhV3hKhph4nRq/?lang=pt> Acesso em: 10 dez. 2021.

Tal papel do seguro social se mostrou muito importante dentro de sociedades estruturalmente desiguais, como a brasileira, com poucos, senão raros instrumentos de regulação do trabalho.

Durante o período da Revolução Industrial, se passou a perceber um surgimento maior da estruturação da relação de trabalho, restando mais claras as figuras do detentor dos meios de produção (empregador) e aqueles que ofertavam sua mão de obra, para a execução dos serviços. Entretanto, a proteção ao trabalhador era algo inexistente, sem a mínima intervenção estatal. Visando a alteração deste *status quo*, os trabalhadores começaram a se organizar, no sentido de reivindicar melhores condições de trabalhos e subsistência, obrigando o Poder Público a sair da inércia, surgindo as primeiras legislações de proteção ao trabalhador.

Uma das importantes características deste período tupiniquim, mais especificamente na Era Vargas, foi o modo com que os direitos sociais passaram a ser tratados, no sentido de institucionalizar estes, mostrando que o Estado tinha papel essencial na efetivação da proteção do trabalhador, na garantia de plena efetivação de seus direitos, caso estes fossem violados. Um diálogo internacional fora estabelecido, tendo em vista que Vargas verificou processos de socialização nos EUA, Rússia. A grande ascensão dos direitos protetivos dos trabalhadores, desde a década de 30 até posteriores diplomas legais, se consubstanciou na promulgação da constituição cidadã de 88, elevando o direito dos trabalhadores à nível de direito fundamental, esculpido no artigo 7º, especificamente o direito à redução dos riscos laborais.

A partir deste marco constitucional, importante ressaltar que muitos são os desafios para que a letra constitucional se faça realmente efetiva, principalmente no sentido de mudanças produtivas e planejadas, dentro de um viés legislativo. Muitas das reformas presenciadas recentemente (trabalhista, congelamento de gastos com saúde e educação e, mais latente, a reforma da previdência) visam única e exclusivamente um maior giro de capital dentro dos cofres, visam um pseudocrescimento, extirpação de desemprego sem, entretanto, compreender que a relativização de direitos sociais pode trazer efeitos prejudiciais em um médio-longo prazo:

Vivem-se tempos de abalo das instituições republicanas e de derrocada dos direitos do trabalho em escala universal, aliás, um dos efeitos deletérios do capitalismo contemporâneo. Os embates se intensificam à ação dos que

insistem em destruir as conquistas sociais incorporadas pela Constituição Federal de 1988 fundamentadas nos princípios da dignidade humana e do valor social do trabalho. São frequentes afirmações veiculadas pela grande imprensa de que desenvolvimento econômico e redução do desemprego são inviáveis nos marcos da Constituição de 1988. A tese é a de que é necessária a aprovação de propostas legislativas que aprofundem as políticas de ajuste fiscal adotem teto de gasto do governo, desvinculem os gastos com as receitas para saúde e educação, desvinculem os benefícios da Previdência do salário mínimo, elevem a idade para aposentadoria, aprofundem as privatizações, entre outras. Além disso, intensifica-se a defesa de propostas regressivas em tramitação no Parlamento, tais como: a que amplia a terceirização para quaisquer atividades econômicas, via contratação de empresas especializadas; a que flexibiliza o conceito de trabalho escravo; a que adota a supremacia do "negociado sobre o legislado", em que o encontro das vontades "iguais" produz a norma que rege as relações sociais do trabalho, cabendo à lei a condição de fonte supletiva¹³⁵.

Portanto, a elevação do direito previdenciário a um *status* de direito fundamental reside no fato de que, muito além da previsão formal na Constituição da República de 1988, sua implementação fática, enquanto política pública em sentido macro, possibilita a concessão de subsídios mínimos de dignidade para aqueles que se encontram sob a égide do regramento em questão, fortalecendo também a justiça das instituições estatais, dentro da perspectiva Rawlsiana.

2.1 Modelo Contributivo Previdenciário: o caso chileno

Para fins de esclarecimento, inicialmente se mostra importante demonstrar o motivo pelo qual há relevância, para a presente pesquisa, em se estudar o modelo contributivo previdenciário chileno, especialmente para que não haja demasiado alargamento das vias exploratórias deste trabalho, podendo padecer, portanto, do necessário detalhamento.

Brasil e Chile, além de serem países que experimentaram um longo período ditatorial militar¹³⁶, o qual, em ambos os Estados, se imbricaram com uma grande recessão econômica, conhecida como a “crise da dívida externa”, datada de 1982 (corte de fluxos econômicos externos e enfraquecimento de políticas de desenvolvimento interno), se assemelham pela forma com que conceberam a figura

¹³⁵ BIAVASCHI, Magda Barros. O processo de construção e desconstrução da tela de proteção social do trabalho: tempos de regresso. **Estudos Avançados** [online], v. 30, n. 87, p. 83, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142016.30870005> Acesso em: 10 dez. 2021.

¹³⁶ No Brasil, a ditadura militar perdurou de 1º de abril de 1964 a 15 de março de 1985. Já no Chile, tal regime se manteve de 11 de setembro de 1973 a 11 de março de 1990.

estatal, especialmente a partir dos anos 30, com a confecção de um Estado nacional desenvolvimentista, o qual propunha o desenvolvimento dos mais diversos setores da sociedade (setor urbano, econômico, demandas da classe trabalhadora, etc)¹³⁷.

Pela perspectiva econômica, a qual necessariamente tangencia a implementação de políticas públicas estatais (inclusive sociais), a compreensão da reforma de direitos previdenciários passa também pelo entendimento de como os governos reagiram aos contingentes causados pela crise de 1982, no sentido de mensurar o nível de subordinação dos ditames externos. Afinal, tomar a globalização como um processo integralmente externo pode ser uma posição complexa, ao passo que gestões estatais podem/devem tomar posições que refletirão em suas políticas sociais, dentro de uma perspectiva da responsividade para com seus súditos¹³⁸.

Ao contrário do regime ditatorial chileno, o qual se manteve presente, ainda que com a crise econômico-política de 1982, o caso brasileiro foi diametralmente oposto, em relação à reatividade: a saída encontrada foi a implementação de um regime democrático, em face de um cenário de estagnação econômica e incapacidade governamental de novas dinâmicas, visando sair dessa situação¹³⁹.

Na contramão de um regime constitucional sólido, com liberdades, garantias e participação política ativa¹⁴⁰, o modelo constitucional chileno (em especial a fração

¹³⁷ LOUREIRO, Maria Rita. DEMOCRACIA E GLOBALIZAÇÃO: POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA ARGENTINA, BRASIL E CHILE. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 100, p. 187-223, jan. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452017000100187&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

¹³⁸ LOUREIRO, Maria Rita. DEMOCRACIA E GLOBALIZAÇÃO: POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA ARGENTINA, BRASIL E CHILE. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 100, p. 187-223, jan. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452017000100187&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021

¹³⁹ LOUREIRO, Maria Rita. DEMOCRACIA E GLOBALIZAÇÃO: POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA ARGENTINA, BRASIL E CHILE. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 100, p. 187-223, jan. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452017000100187&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁴⁰ “A proteção social no Chile foi estruturada a partir de 1924 com a instituição de leis relativas ao trabalho e à proteção dos trabalhadores. A Lei no 4.054, do Seguro Obrigatório dos Trabalhadores (Seguro Obrero Obligatorio), possibilitou a criação de uma Caixa com financiamento tripartite entre empregados, empregadores e o Estado, que posteriormente se constituiria no Serviço de Seguro Social. Nas décadas subsequentes, progressivamente ampliou-se o financiamento tripartite que marcou a institucionalização da solidariedade entre os segurados, até a reforma realizada na ditadura militar”. Cf: OLIVEIRA, Suelen Carlos de; MACHADO, Cristiani Vieira; HEIN, Aléx Alarcón. Reformas da Previdência Social no Chile: lições para o Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 5, p. 2, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019000600301&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

previdenciária) se viu fragilizado a partir do momento em que a tecnocracia (fenômeno já percebido na segunda metade do século XX) ganhou maior destaque, durante a ditadura militar. Tal situação refletiu, conseqüentemente, na elaboração de políticas sociais que se voltavam apenas aos setores de baixa renda, buscando evitar a colisão entre programas sociais e desenvolvimento econômico¹⁴¹. No entanto, é válido ressaltar que, não obstante as coberturas sociais exaltas nesse período chileno, percebe-se, na América Latina como um todo, a ineficácia em um dado momento, em virtude dos altos índices de informalidade trabalhista¹⁴².

A reforma previdenciária de 1980 (a qual se valeu de todo o embasamento tecnocrata subsidiado pelos economistas neoliberais) pode ser compreendida como ato unilateral, ao passo que, em contrariedade ao modelo historicamente observado na sociedade chilena, não houve a participação dos setores atingidos por tais alterações, bem como, de forma semelhante à reforma previdenciária brasileira mais atual, deixou de cortar privilégios destinados às Forças Armadas¹⁴³.

Ainda sobre a reforma em questão:

Em 1980, uma segunda etapa foi lançada, com o desmonte do antigo sistema público, proibição de novas filiações nesse sistema e a introdução do modelo compulsório, com base na capitalização individual total, gerido por sociedades anônimas privadas. A contribuição patronal foi extinta e os trabalhadores tiveram de assumir elevadas taxas de administração e de securitização. O Estado continuou participando do sistema para garantir a filiação compulsória, sua regulação e supervisão, estabelecendo tetos, elaborando ranking dos instrumentos de investimento, assumindo (e, portanto, socializando com o conjunto da sociedade) o pesado ônus fiscal da transição do antigo para o novo regime, e, ainda, oferecendo garantias aos segurados e pensionistas¹⁴⁴.

¹⁴¹ LOUREIRO, Maria Rita. DEMOCRACIA E GLOBALIZAÇÃO: POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA ARGENTINA, BRASIL E CHILE. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 100, p. 187-223, jan. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452017000100187&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁴² OLIVEIRA, Suelen Carlos de; MACHADO, Cristiani Vieira; HEIN, Aléx Alarcón. Reformas da Previdência Social no Chile: lições para o Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 5, p. 1-5, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019000600301&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁴³ LOUREIRO, Maria Rita. DEMOCRACIA E GLOBALIZAÇÃO: POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA ARGENTINA, BRASIL E CHILE. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 100, p. 187-223, jan. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452017000100187&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁴⁴ LOUREIRO, Maria Rita. DEMOCRACIA E GLOBALIZAÇÃO: POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA ARGENTINA, BRASIL E CHILE. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 100, p. 199, jan. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452017000100187&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

De modo a evitar eventual generalização da forma em que os processos reformistas ocorrem, importante destacar que, segundo Carmelo Mesa-Lago, dentre os regimes de previdência públicos e privados, existem duas espécies de reforma: estrutural e não-estrutural. A reforma estrutural causa uma transformação profunda no sistema previdenciário, substituindo-o por um sistema privado ou criando um novo sistema privado, com vistas a competir com o público. Já a reforma não-estrutural consiste em um procedimento para fortalecer financeiramente o sistema ao longo do tempo, introduzindo critérios aos benefícios, reformando regras atuais.¹⁴⁵

Dentro das reformas estruturais (caso chileno, em 1980), segundo a mesma autora, ainda pode ser realizada outra subclassificação: reforma substitutiva, paralela e mista. Sobre o modelo chileno (substitutivo):

O modelo substitutivo é seguido em seis países: Chile (o pioneiro, em 1981), Bolívia e México (1997), El Salvador (1998), a República Dominicana (planejada sua implantação gradual em 2003-2006) e Nicarágua (planejado seu início em março de 2004). Esse modelo fecha o sistema público (não se permitem novos filiados) e o substitui por um sistema privado, suas quatro características estão resumidas no quadro 1, exceto no México, onde a prestação pode ser definida ou não-definida, e na República Dominicana, onde a administração é múltipla. Em um estudo de países com reformas estruturais na América Latina, Europa Ocidental e Oriental, Cazaquistão é o único que introduziu uma reforma substitutiva fora da América Latina (Mesa-Lago e Hohnerlein, 2002)¹⁴⁶.

A partir deste momento, nota-se que a previdência chilena adota uma perspectiva totalmente avessa aos ideais protetivos que se pressupõem, dentro de um modelo previdenciário, a partir do momento em que se estabelece um modelo de capitalização individual, em detrimento de um modelo de repartição, relegando a responsabilidade atuarial à iniciativa privada, o que, conseqüentemente, atraiu os contingentes financeiros internacionais, reforçando o compromisso do governo à época em exaltar os ideais liberais e se alinhar cada vez mais aos ditames do capital

¹⁴⁵ MESA-LAGO, Carmelo. **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social**. Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006, p. 41.

¹⁴⁶ MESA-LAGO, Carmelo. **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social**. Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006, p. 41.

financeiro internacional¹⁴⁷, sobretudo representado pelo Banco Mundial¹⁴⁸. Porém, gradativamente, o sistema previdenciário de capitalização individual (assim concebido) começou a se mostrar ineficaz, no que tange à proteção dos atores mais relevantes desse jogo de interesses: o segurado.

Ademais, a adoção do modelo privatista de previdência acabou tomando contornos diversos daqueles esperados pelo aparato estatal: ao invés de ocorrer uma desoneração do aparelhamento burocrático, delegando as atribuições e taxas diretamente para o setor privado, ocorreu o inverso: o Estado passou a ser onerado de forma demasiada¹⁴⁹.

O início dos anos 2000 representou uma guinada econômica para o Chile (assim como Brasil e Argentina), ao passo que, se aproveitando do fortalecimento do capital estrangeiro (representado pela inserção da China no mercado mundial), foi possível elevar seus níveis de crescimento, resultando, futuramente, na reflexão da agenda social na América Latina como um todo, no sentido de conciliar o desenvolvimento econômico com o crescimento das políticas sociais.

Como reflexo dessa reestruturação dos ditames sociais:

No caso do Chile, após mais de 25 anos de implantação da reforma pró-mercado, o governo socialista de Michelle Bachelet, como parte da coalizão de partidos de centro-esquerda (denominada Concertación) conseguiu aprovar em 2008 a Ley de Reforma Previsional, que estabeleceu um Sistema de Pensiones Solidarias, recuperando, pelo menos em parte, os princípios de solidariedade e de direitos de cidadania, esquecidos pelos ideólogos liberais

150.

¹⁴⁷ Nota-se que, por meio dessa abertura econômica oriunda do processo reformista, os direitos sociais passam a ter uma perigosa vinculação com o capital, o qual volatiliza demasiadamente a previdência e suas benesses.

¹⁴⁸ LOUREIRO, Maria Rita. DEMOCRACIA E GLOBALIZAÇÃO: POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA ARGENTINA, BRASIL E CHILE. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 100, p. 187-223, jan. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452017000100187&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁴⁹ “Além dos gastos devidos à transição do regime de repartição para o de capitalização individual, o Estado ficou responsável pela fiscalização por intermédio da Superintendência de Pensões (Superintendencia de Pensiones), pelo ressarcimento em caso de falência das AFP e pela complementação para aqueles que contribuíram por meio da Pensão Mínima Garantida (Pensión Mínima Garantizada”. Cf. OLIVEIRA, Suelen Carlos de; MACHADO, Cristiani Vieira; HEIN, Aléx Alarcón. Reformas da Previdência Social no Chile: lições para o Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 5, p. 2, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019000600301&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁵⁰ LOUREIRO, Maria Rita. DEMOCRACIA E GLOBALIZAÇÃO: POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA ARGENTINA, BRASIL E CHILE. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 100, p. 206, jan. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452017000100187&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

Sobre referida reforma no sistema chileno em 2008, esta tinha o claro escopo de amenizar os nefastos efeitos das alterações promovidas anteriormente, as quais consolidaram um modelo previdenciário de capitalização individualista, dotado da intenção de privatizar a arrecadação previdenciária e direcioná-la aos grupos privados econômicos, os quais poderia investir tais montas no mercado:

No caso chileno, em 2008, no primeiro Governo Bachelet (2006-2010), criou-se o Sistema de Pensões Solidárias (Sistema de Pensiones Solidarias), que propôs uma reforma incremental objetivando diminuir os efeitos perversos do sistema privatista e aperfeiçoar os três pilares (pilar público solidário, pilar privado obrigatório e pilar voluntário) que constituem o sistema chileno, em especial o pilar solidário. Além disso, a reforma de 2008 incluiu dois benefícios focalizados nas famílias pobres. O primeiro foi a Pensão Básica Solidária (Pensión Básica Solidaria), direcionada aos riscos relacionados à velhice e invalidez dos não contribuintes do sistema. O segundo foi a Contribuição Previdenciária Solidária (Aporte Previsional Solidario), substitutivo da Pensão Mínima, direcionado aos afiliados do sistema privado, com o objetivo de melhorar as aposentadorias e pensões por invalidez insuficientes para a sobrevivência. Entretanto, as mudanças produzidas pela reforma da reforma chilena não foram capazes de modificar a lógica e o desenho do sistema¹⁵¹.

O que se verifica atualmente é um Estado cheio de responsabilidades fiscais sociais, sendo que aquelas direcionadas aos direitos previdenciários dos segurados (aposentadorias e pensões) representam aproximadamente 40% do gasto público social, contrariando a lógica mercatória global, objetivada inicialmente pelo governo Pinochet¹⁵².

Acerca do modelo previdenciário brasileiro, quando das tratativas iniciais da reforma previdenciária à nível nacional, por meio da então Proposta de Emenda à Constituição nº 6/2019, muitos debates foram levantados sobre do modelo estrutural a ser adotado, sua forma de gestão e custeio, até porque um dos grandes pilares desse processo de reforma de um dos capítulos mais essenciais de nossa Carta Magna transpassou fundamentalmente através do argumento atuarial.

¹⁵¹ OLIVEIRA, Suelen Carlos de; MACHADO, Cristiani Vieira; HEIN, Aléx Alarcón. Reformas da Previdência Social no Chile: lições para o Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 5, p. 3, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019000600301&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁵² OLIVEIRA, Suelen Carlos de; MACHADO, Cristiani Vieira; HEIN, Aléx Alarcón. Reformas da Previdência Social no Chile: lições para o Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 5, p. 1-5, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019000600301&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021

Muito se percebeu a menção ao modelo de previdência chileno anteriormente trabalhado, utilizado inicialmente como modelo inspirador, especialmente em seu aspecto estrutural da capitalização, cujas características principais são:

a presença mínima do Estado caracterizada pela garantia mínima de direitos, estimulando assim, a poupança individual; a ausência de contribuição patronal em virtude da visão individualista de que a responsabilidade pela renda é exclusiva do beneficiário; a diminuição dos encargos sociais pagos pelo patronato haja vista que sua existência reduziria a criação de empregos formais; a extinção de aposentadorias especiais em função da perspectiva de que tais trabalhos deveriam ter melhor remuneração; contratação privada e separada daquela dos planos de previdência (privada) da assistência médica e benefícios relacionados ao acidente de trabalho¹⁵³.

Por meio de uma análise do texto da Emenda Constitucional nº 103/2019, ainda que tenham existido debates intensos acerca da adoção do modelo de capitalização individual, com base em fortes investidas governamentais no argumento de déficit dos cofres da previdência, o legislador reformista optou pela manutenção do sistema de financiamento coletivo.

No entanto, a importância de trazer à luz o modelo previdenciário chileno reside no fato de que ambos os países trabalhados com maior enfoque (Brasil e Chile) se mostraram suscetíveis a contingentes globais (principalmente financeiros) extremamente agressivos e que ditaram o comportamento reativo dos governos à época, ainda que em anos distintos, cuja principal característica foi a reforma de direitos previdenciários sob a influência de conglomerados financeiros internacionais. No entanto, o modelo inaugurado nos anos 80 passa a ser questionado pelo governo de Michelle Bachelet, no sentido de se mostrar ineficaz na concessão de benefícios minimamente decentes aos trabalhadores.¹⁵⁴

Outro ponto importante de ser trabalhado foi a participação dos setores organizados da sociedade civil, quando da elaboração da reforma previdenciária chilena de 2008, fato que não pôde se perceber, quando das tratativas do ainda Projeto de Emenda à Constituição nº 6/2019:

¹⁵³ ESTEVES, Juliana Teixeira; GOMES, José Menezes. A contrarreforma da previdência, crise do capital e da previdência privada. **Revista Direito e Práxis** [online], v. 11, n. 04, p. 2579, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2020/50102> Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁵⁴ LOUREIRO, Maria Rita. DEMOCRACIA E GLOBALIZAÇÃO: POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA ARGENTINA, BRASIL E CHILE. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 100, p. 187-223, jan. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452017000100187&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

Em março de 2006, é criado o Conselho Assessor Presidencial para a Reforma Previsional (constituído por quinze conselheiros nomeados pela Presidente Bachelet). Envolvendo consulta a grupos organizados na sociedade civil, na forma de audiências públicas, o Conselho discutiu vários temas, e os mais reiterados foram: densidade de cotizações; incorporação de trabalhadores independentes; discriminação da mulher; custos de administração e nível e estrutura das taxas de administração (cobradas pela AFPs); competência entre fundos de pensões; pilar solidário do sistema de pensões; benefícios não contributivos garantidos (pensão mínima garantida e pensões assistenciais – Pasis); participação dos trabalhadores e a necessidade de participação do Estado no sistema de pensões.¹⁵⁵

Ademais, especialmente a partir da segunda década do século XXI, Brasil e Chile experimentam governos de direita, com a consequente ascensão de grupos conservadores, com tendências de reforço constante do argumento fiscal, quando se fala em direito previdenciário, em virtude da notória submissão dos interesses internos ao capital internacional.¹⁵⁶

Consequentemente, nota-se a intensificação do discurso neoliberal, o qual, por mais que não tenha contornos de um contingente teórico, apenas reproduzindo o liberalismo já superado, porém, acrescentando argumentos conservadores¹⁵⁷, acarreta na desconstitucionalização do político e na despolitização da democracia, além de transformar o cidadão em mero consumidor, produzindo para o mesmo e objetivando a única lógica possível e ontológica: a do lucro. O prefixo “neo” na palavra neoliberalismo não pode iludir, pois uma nova roupagem não esconde os efeitos devastadores da “mão invisível”, do *laissez faire*. Sob essa perspectiva perigosa, o mais interessante seria um direito mudo, sem possibilidade de novas construções, uma economia sem parâmetros e ditada apenas pelo lucro dos pequenos detentores do poder. É dentro dessa lógica que os estados economicamente emergentes são

¹⁵⁵ LOUREIRO, Maria Rita. DEMOCRACIA E GLOBALIZAÇÃO: POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA ARGENTINA, BRASIL E CHILE. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 100, p. 207, jan. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452017000100187&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁵⁶ LOUREIRO, Maria Rita. DEMOCRACIA E GLOBALIZAÇÃO: POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA ARGENTINA, BRASIL E CHILE. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 100, p. 187-223, jan. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452017000100187&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁵⁷ DRAIBE, Sônia Miriam. Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenário latino-americano. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 31, p. 5-46, dez. 1993. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-4451993000300002&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

obrigados a se alinharem aos interesses decididos tanto por entidades internacionais (FMI, BID), como por conglomerados transnacionais¹⁵⁸.

Reflexos diretos dessa perspectiva de valorização demasiada do capital, em detrimento aos direitos sociais, é o aumento nos índices de suicídio, na comunidade chilena, dentre as pessoas com mais de 70 anos de idade¹⁵⁹, o que demonstra, primeiramente, o enfraquecimento das políticas sociais voltadas àqueles que não mais podem se inserir na cadeia produtiva social, situação que vai de encontro aos ainda sentidos efeitos de mais de 25 anos sob a égide de um sistema previdenciário de capitalização individual.

Portanto, o modelo chileno deve ser um norte, quando dos estudos acerca da previdência brasileira, ao passo que, além de ambos os países estarem imersos em um contexto latino-americano, ambos, como trabalhado anteriormente, passaram por processos de democratização recentes, os quais tangenciaram o processo de abertura do capital interno, viabilizando a influência dos contingentes financeiros (oriundos da globalização) na tomada de decisões políticas, as quais podem enfraquecer o jogo democrático, ressaltando a agressividade do processo de globalização.

2.2 A injustiça dos critérios adotados na Emenda Constitucional nº 103/2019

Dando continuidade aos estudos sobre justiça, o presente capítulo tem a intenção de analisar, sob uma perspectiva crítica, os critérios utilizados para a promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, popularmente conhecida como “reforma da previdência”.

Apenas à título de resgate, a pesquisa ora realizada tem como escopo o estudo da justiça enquanto elemento inicial, base para todas as demais cominações, dentro da perspectiva rawlsiana, a qual eleger seletos princípios iniciais de justiça, eleitos por aqueles que se encontram inseridos na comunidade social, sob um véu da ignorância (ferramenta de Rawls para ignorar todos os eventuais privilégios e posições sociais), levando em consideração a cooperação comum, visando o alcance de objetivos em

¹⁵⁸ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Constituição e ordem econômica. In: FIOCCA, Demian; GRAU, Eros Roberto (Orgs.). **Debate sobre a Constituição de 1988**. São Paulo: Paz e Terra, 2001, p. 9-34.

¹⁵⁹ LACKSO, Madeleine. Chile: 8ª melhor previdência do mundo, mas idosos cometem suicídio. **Gazeta do Povo**, 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/a-protagonista/aposentadorianochile/> Acesso em: 10 dez. 2021.

comum, bem como convicções sociais mais íntimas, buscando esse equilíbrio reflexivo para que o conceito de justiça não se torne algo unicamente intuitivo¹⁶⁰.

Vale ter em mente também que, a partir do momento em que falamos de processos reformistas, especialmente em países da América Latina, a partir dos anos 80, o argumento mercatário ganha o cenário de maneira relevante, ao passo que o processo de globalização apresenta determinados padrões econômicos, os quais, quando impostos àqueles países latino-americanos em desenvolvimento, recebem resposta positiva, no sentido de terem seus ideais recebidos, priorizando, portanto, alterações no quadro de direitos sociais, mormente aplicando-se reformas estruturais que priorizam modificações atuariais¹⁶¹.

Ou seja, trabalhar com o conceito de justiça dentro de um processo reformista previdenciário é algo que não pode ser analisado de maneira isolada, ao passo que toda a temática anteriormente trabalhada (estudos sobre as diversas perspectivas de justiça, análise do modelo previdenciário chileno, globalização na América Latina e processos ditatoriais, por exemplo) nos leva à compreensão de que diversos são os contingentes experimentados, especialmente no caso brasileiro, para que se possa analisar a mais atual e geral reforma previdenciária, a qual, de acordo com a diferenciação conceitual proposta por Carmelo Mesa-Lago, trata-se de um processo de reforma não-estrutural¹⁶².

Retomando a questão da justiça, para que se possa afirmar que um critério é justo ou não, dentro da temática ora trabalhada, bem como dentro dos parâmetros estabelecidos pelo marco teórico adotado nesta pesquisa (John Rawls), respeitando as demais perspectivas de justiça existentes, resta importante analisar alguns elementos básicos, tais como: como foram eleitos os “princípios” da justiça do processo de reforma previdenciária? Dentro da concepção de Rawls sobre um

¹⁶⁰ RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 21.

¹⁶¹ LOUREIRO, Maria Rita. DEMOCRACIA E GLOBALIZAÇÃO: POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA ARGENTINA, BRASIL E CHILE. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 100, p. 187-223, jan. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452017000100187&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁶² MESA-LAGO, Carmelo. **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social**. Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006, p. 41.

equilíbrio reflexivo¹⁶³, foram consideradas diversas perspectivas sobre o que é justo nessa reforma não-estrutural ou partiu-se apenas de contingentes globais econômicos externos, visando um alinhamento à política externa?

Como o foco do presente capítulo é estudar a Emenda Constitucional nº 103/2019 e seus critérios, passa-se a analisar, portanto, as razões iniciais de proposição da modificação de diversos critérios de benefício, assim como forma de custeio e lógica atuarial. Para tanto, serão tecidas considerações acerca do documento de intenções do Projeto de Emenda à Constituição nº 6/2019.

Inicialmente, nota-se que o proponente da PEC em fomento, Ministro Paulo Roberto Nunes Guedes (Economia), já se vale da terminologia “justiça” como objetivo a ser atingido no processo de alteração das regras previdenciárias¹⁶⁴:

Submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência proposta de Emenda Constitucional que altera os arts. 22, 37, 38, 39, 40, 42, 109, 149, 167, 194, 195, 201, 203 e 239 da Constituição Federal e cria os arts. 201-A e 251 na Constituição e os §§ 62, 72 e 82 no art. 82 e 42 no art. 10 e o art. 115 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A presente proposta estabelece nova lógica mais sustentável e justa de funcionamento para a previdência social, regras de transição, disposições transitórias e dá outras providências. A adoção de tais medidas mostra-se imprescindível para garantir, de forma gradual, a sustentabilidade do sistema atual, evitando custos excessivos para as futuras gerações e comprometimento do pagamento dos benefícios dos aposentados e pensionistas, e permitindo a construção de um novo modelo que fortaleça a poupança e o desenvolvimento no futuro.

Dentro do mesmo parágrafo, nota-se a utilização de dois termos sob os quais vale se debruçar: “justo” e “sustentabilidade”.

Quando se fala em justiça, sob a perspectiva de um processo de reforma de direitos previdenciários, consequentemente está se falando daquilo que é melhor ou pior, certo ou errado, justo ou injusto, dentro de um espectro limitado de pessoas, a saber, representantes eleitos democraticamente, deliberando sobre aquilo que é justo ou injusto para ser entregue à sociedade civil, por meio de instituições sociais, na forma de normatização.

¹⁶³ Produto do encontro entre diversas concepções iniciais de justiça, princípios de justiça e ideais culturalmente reconhecidos nas sociedades. Cf: RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

¹⁶⁴ BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 06, de 2019**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF, 20 fev. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712467&filename=Tram Acesso em: 10 dez. 2021.

Em John Rawls, no que tange à justiça social, esta possui como objetivo precípuo a análise da maneira que as instituições sociais distribuem direitos e deveres, bem como a forma com que benefícios (em sentido macro), oriundos de uma cooperatividade, de um senso comum social, são distribuídos, com vistas a lutar contra desigualdades que uma distribuição desregulada possa causar. Nesse sentido, a presente pesquisa adotará a seguinte perspectiva: a justiça social é avaliada sob a ótica de “como se atribuem direitos e deveres fundamentais e das oportunidades econômicas e condições sociais que existem nos vários setores da sociedade”¹⁶⁵.

Assim, avaliar as instituições sociais e a forma com que estas distribuem ônus e bônus à sociedade civil é a forma pela qual o marco teórico desta pesquisa entende que se avalia o grau de justiça ou injustiça. Nesse sentido, para verificar se a reforma previdenciária, consubstanciada na Emenda Constitucional nº 103/2019 foi justa ou não, necessariamente há de se passar pela análise das instituições envolvidas nesse processo.

Sobre as perspectivas prévias à reforma:

Segundo a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), recentemente, os debates acerca da reforma previdenciária ganharam força em função da desaceleração do crescimento econômico e do aumento da dívida pública federal (Anfip; Dieese, 2017). Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Produto Interno Bruto (PIB) de 2016 teve uma queda de 3,6% em relação ao ano de 2015 e o PIB de 2015 também recuou 3,8% comparado ao ano de 2014 (IBGE, 2017). De acordo com o Tesouro Nacional, a Dívida Pública Federal encerrou o ano de 2016 com um aumento de 11,45% em referência ao ano anterior (Brasil, 2017c). Além do discurso sobre o déficit previdenciário, os representantes do poder público estabelecem uma conexão entre esses dados econômicos e as pesquisas sobre o aumento da expectativa de sobrevida dos brasileiros, para fundamentar que os gastos públicos devem ser controlados e que é preciso fazer algumas reformas, incluindo a do sistema previdenciário brasileiro¹⁶⁶.

Desde os primeiros debates acerca da reforma no sistema previdenciário, o argumento tido como “carro-chefe” foi o de que a forma pela qual a lógica atuarial estava sendo aplicada não se coadunava com as questões demográficas de nosso

¹⁶⁵ RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 21.

¹⁶⁶ NULLE, Andressa Lopes; MOREIRA, Cássio Silva. A Previdência Social: reforma ou há alternativas? **Economia e Sociedade** [online], v. 28, n. 3, p. 792, set./dez. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2019v28n3art08> Acesso em: 10 dez. 2021.

país. Especificamente falando sobre a Emenda Constitucional nº 103/2019, nota-se que esta trouxe critérios rígidos acerca do financiamento do Seguro Social, por meio de redução das alíquotas de cálculos dos benefícios, bem como impondo novos requisitos à concessão destes, os quais, em sua maioria, impõem a permanência dos trabalhadores no mercado de trabalho por mais tempo. Tal perspectiva:

limita o objetivo redistributivo da Seguridade Social e pode vir a colocar em risco alguns tipos de aposentadorias, em especial aquelas cujos valores de benefício não guardam relação direta com contribuições acumuladas. A lógica de equilíbrio financeiro e atuarial é muito mais adequada ao conceito de “seguro” previdenciário como direito individual e, portanto, em última instância, está em contradição com a concepção dos benefícios da Seguridade como direitos de cidadania¹⁶⁷.

Em estudos feitos anteriormente à PEC nº 6/2019, alguns apontamentos entendem que a adoção de idade mínima para a concessão dos chamados “benefícios programados” (prestações previdenciárias cuja previsibilidade é possível, ao contrário de contingências inesperadas, como doença, acidente e morte) é medida tida como justa para a correção, a longo prazo, do sistema previdenciário:

[...] o fim da ATC no âmbito do RGPS e a adoção da idade mínima são necessidades do ponto de vista previdenciário, tanto para garantir a sustentabilidade da Previdência Social em médio e longo prazos, quanto para corrigir distorções geradas pela ATC sem idade mínima: i) distorce o papel da Previdência, que deveria garantir renda para pessoas que perderam a capacidade de trabalhar, ao gerar aposentadorias precoces para pessoas com plena capacidade laboral; ii) permite que um mecanismo que deveria ser de substituição de renda funcione como complementação de renda para pessoas com renda de trabalho elevada para os padrões brasileiros, incrementando a desigualdade já observada no mercado de trabalho entre os trabalhadores de maior densidade contributiva em relação àqueles de menor densidade de contribuições; e iii) tempo de contribuição não é risco social¹⁶⁸.

O argumento em questão foi extraído de um estudo de dados realizado em abril de 2017, ou seja, aproximadamente dois anos e sete meses antes da promulgação

¹⁶⁷ DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONOMICOS. **Previdência Social brasileira**: concepção constitucional e tentativas de desconstrução. Nota Técnica n. 51. São Paulo: Dieese, 2007, p. 7. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/notatecnica/2007/notatec51Previdencia.pdf>. Acesso em: 11 out. 2021.

¹⁶⁸ COSTANZI, Rogério Nagamine. Reforma da Previdência e mercado de trabalho. In: **INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA**. Boletim Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise nº 62. Brasília: IPEA, 2017, p. 88. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/porta/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/170505_bmt_62.pdf. Acesso em: 10 dez. 2021.

da Emenda Constitucional nº 103/2019. Levando-se em consideração os requisitos de fato adotados no processo de alteração da legislação previdenciária, alguns pontos que antes poderiam parecer justos (sob a perspectiva rawlsiana, de boa distribuição de direitos e deveres, como forma de combate à uma desregulação social), se mostram incompatíveis com questões que atingem uma seara delicada: a integridade física do trabalhador.

Como forma de compreender o referido argumento, toma-se por parâmetro o artigo 19 da Emenda Constitucional nº 103/2019, o qual traz novas regras para a concessão da chamada “aposentadoria especial”, devida aos trabalhadores que, quando do desenvolvimento de seu mister, indissociavelmente se coloquem expostos a agentes nocivos à saúde e integridade física. A redação deste se encontra da seguinte maneira:

Art. 19. Até que lei disponha sobre o tempo de contribuição a que se refere o inciso I do § 7º do art. 201 da Constituição Federal, o segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social após a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional será aposentado aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, com 15 (quinze) anos de tempo de contribuição, se mulher, e 20 (vinte) anos de tempo de contribuição, se homem.

§ 1º Até que lei complementar disponha sobre a redução de idade mínima ou tempo de contribuição prevista nos §§ 1º e 8º do art. 201 da Constituição Federal, será concedida aposentadoria:

I - aos segurados que comprovem o exercício de atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, durante, no mínimo, 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, nos termos do disposto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, quando cumpridos:

- a) 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 15 (quinze) anos de contribuição;
- b) 58 (cinquenta e oito) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 20 (vinte) anos de contribuição; ou
- c) 60 (sessenta) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 25 (vinte e cinco) anos de contribuição¹⁶⁹.

Antes da reforma em questão, é importante pontuar que não havia a presença do requisito etário, bastando preencher o tempo de contribuição, a depender da atividade exercida (quanto mais nocivo o labor, menos tempo de exposição). No

¹⁶⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 nov. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm Acesso em: 26 nov. 2021.

entanto, conforme pôde se perceber da nova redação do dispositivo legal, passa-se a impor ao trabalhador não somente a exposição ao agente nocivo pelo tempo de contribuição mínimo, mas também a implementação de uma idade mínima.

Ou seja: ao impor uma idade mínima, suponhamos que um trabalhador que iniciou sua vida laboral em um posto de gasolina aos 18 anos tenha trabalhado por 25 anos ininterruptos, sendo que, aos 43 anos de idade, poderia enfim se aposentar. Com as alterações previdenciárias recentes, esse trabalhador do exemplo terá que permanecer no mercado de trabalho por mais 17 anos, no mínimo, para fazer jus à benesse. Aqui, percebe-se a imposição de uma maior arrecadação estatal, pois mais tempo de labor acarreta em mais recolhimentos previdenciários aos cofres. Em um país com taxa de informalidade atual de 40,8%, segundo pesquisas do IBGE¹⁷⁰, a necessidade de maior arrecadação com aqueles que já se encontram filiados ao sistema se mostra medida quase que lógica, se aliada ao viés mercatário/liberal dos processos reformistas, especialmente de acordo com as constatações da experiência latino-americana, anteriormente realizada.

Neste sentido, vale destacar uma posição averiguada pelos autores Jessé Sales Rêgo, Ricardo Zimbrão Affonso de Paula e Alexandro Sousa Brito, acerca das características de reorganização de um sistema previdenciário, sob uma ótica conservadora, característica da atual gestão federal:

Na Perspectiva Conservadora, em termos microeconômicos, prevalece o ideal do Homo Economicus Liberal maximizador e otimizador. Mais precisamente, o homem Walrasiano que é hedonista, utilitarista e individualista. Nessa perspectiva, assume-se como dada a distribuição de renda e não se leva em consideração a evolução histórica dos valores individuais e sociais; ou seja, os indivíduos, mesmo os mentalmente incapazes, são os melhores juizes de si mesmos; por isso, todas as decisões são tomadas individualmente, dado que todos os agentes têm conhecimento de todas as possibilidades possíveis e não existe incerteza quanto ao futuro. Do ponto de vista macroeconômico, o impacto que o gasto previdenciário tem sobre a economia como um todo é demarcado pela discussão dos aspectos atuariais, financeiros, contábeis, orçamentários e demográficos, da questão e da eficiência produtiva, bem como da consideração que fazem do gasto não como um direito à cidadania, mas como uma compensação financeira social pelas falhas decorrentes dos mercados, a fim de possibilitar certa coesão e estabilidade social do sistema capitalista¹⁷¹.

¹⁷⁰ NEDER, Vinicius. País tem taxa de informalidade de 40,8% no trimestre até julho, mostra IBGE. **UOL Economia**, 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2021/09/30/pais-tem-taxa-de-informalidade-de-408-no-trimestre-ate-julho-mostra-ibge.htm#:~:text=Pa%C3%ADs%20tem%20taxa%20de%20informalidade,%2F09%2F2021%20%2D%20UOL%20Economia> Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁷¹ RÊGO, Jessé Sales; PAULA, Ricardo Zimbrão Affonso de; BRITO, Alexandro Sousa. O DEBATE PREVIDENCIÁRIO CONTEMPORÂNEO: “perspectiva conservadora” versus “perspectiva das

Ou seja, em consonância às apurações realizadas anteriormente acerca da onda reformista de direitos sociais na América Latina, nota-se que o direito previdenciário, enquanto política pública macro, sofre investidas sob a bandeira da necessidade de se alinhar o sistema atuarialmente. De fato, a necessidade de ajustes para a sobrevivência de um sistema como a Previdência Social é importante; no entanto, à exemplo das mencionadas novas regras de aposentadoria especial, o aspecto social em sentido estrito (direitos sociais que visam proteger a sociedade) soa como relegado à segundo plano, em detrimento do ponto econômico.

Retrato dessa constatação pode se verificar no texto de intenções da então PEC nº 6/2019:

A reforma da Previdência, além de reduzir o endividamento primário, combate a dívida pública pela redução do seu custo. O vertiginoso crescimento da dívida a coloca em trajetória arriscada. Este risco é devidamente cobrado pelos credores por meio de juros altos. Como nossos jovens podem conseguir bons empregos e empreender se é muito mais conveniente para o sistema financeiro financiar uma dívida cara e alta de um devedor que insiste em se endividar mais? Como nossas empresas podem competir com um gigante tomador de empréstimos que pode imprimir dinheiro ou obter recursos forçadamente por meio de impostos? A dívida e seus juros inviabilizam a geração de oportunidades¹⁷².

Em muitos outros pontos da proposta mencionada, é possível perceber a intenção de ajuste fiscal da proposta em questão, sob o argumento de comprometimento elevado dos gastos públicos. A premissa básica de um sistema previdenciário é o seu custeio, sendo que, sem este, seja em um modelo de capitalização individual ou de universalidade das fontes de custeio (como é o nosso sistema, atualmente), não há de se falar em concessão de benesses, por meio do Estado.

Entretanto, vale lembrar que a reforma previdenciária em questão fora realizada já sob a vigência da Emenda Constitucional nº 95/2016, a qual estabeleceu um novo regime fiscal, limitando as contas públicas, resumidamente. Nesse

demandas por seguridade social". **Revista de Políticas Públicas**, v. 22, n. 2, pp. 773-797, 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/3211/321158845009/html/> Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁷² BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 06, de 2019**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF, 20 fev. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712467&filename=Tram Acesso em: 10 dez. 2021.

panorama, foi possível perceber que o déficit previdenciário, projetado para ser controlado a partir de 2020/2021, segundo dados¹⁷³, ficou negativo em R\$ 225,5 bilhões, um aumento de 71% em relação ao mesmo período de 2019, ano que fechou com um déficit total de R\$ 213 bilhões¹⁷⁴.

Ainda sobre o teto de gastos públicos, atualmente se fala em quebra desses gastos, por meio de permissão concedida pela proposta de emenda à Constituição, visando a concessão de benefícios para a população (chamado “Auxílio-Brasil”), desrespeitando o “congelamento” imposto pela EC nº 95/2016. Nesse sentido, especialistas já sinalizam que referida quebra poderá gerar um desequilíbrio econômico¹⁷⁵.

Ou seja, ao analisarmos a reforma previdenciária trazida pela Emenda Constitucional nº 103/2019, principalmente em seus argumentos basilares, expostos no documento de intenções da PEC nº 6/2019, nota-se que a atribuição de direitos e deveres aos cidadãos destinatários desse sistema não seguiu uma lógica social, priorizando, portanto, o ajuste econômico governamental. Atualmente, em virtude dos altos índices de informalidade, o déficit previdenciário apenas aumentou. Ao falarmos em uma posição original como a melhor maneira de eleger princípios básicos para a formulação de legislações (no caso, nossa base é a Constituição da República de 1988), falamos em buscar condições iguais e justas para que os cidadãos desenvolvam suas habilidades e plenitudes, enquanto seres individuais. Nesse sentido, a Previdência Social, tomada como instituição estatal e política pública de efetivação de direitos fundamentais, é levada como instrumento relativizado a todo momento, sempre que há necessidade de se estreitar questões atuariais, fugindo totalmente do escopo para o qual fora fundado.

¹⁷³ CAMBRAIA, Túlio; GREGGIANIN, Eugênio; VOLPE, Ricardo A. **Efeitos da Reforma da Previdência (EC nº 103/2019) na regra do teto (EC nº 95/2016)**: proposta de ajuste metodológico no cômputo dos limites. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF). Brasília: Câmara dos Deputados, 2020 (Estudo técnico n. 35/2020). Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/estudo-tecnico_35_conof_cd_previdencia-e-teto-gastos Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁷⁴ VINHAS, Ana. Déficit da Previdência chega a R\$ 225 bilhões e supera total de 2019. **R7**, 2021. Disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/deficit-da-previdencia-chega-a-r-225-bilhoes-e-supera-total-de-2019-10112020> Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁷⁵ JULIÃO, Fabrício. Economistas temem “efeito rebote” caso governo fure teto para bancar Auxílio Brasil. **CNN Brasil Business**, 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/economistas-temem-efeito-rebote-caso-governo-fure-teto-para-bancar-auxilio-brasil/> Acesso em: 10 dez. 2021.

2.3 As amarras causadas pela Emenda Constitucional nº 95/2016

Não há como falar em políticas públicas sem que se fale em orçamento público. Sob a perspectiva do capitalismo contemporâneo, referido instituto, enquanto a mais relevante faceta do fundo público, exerce função primordial no estabelecimento de políticas macroeconômicas, assim como de garantidor do cumprimento dos princípios constituintes estabelecidos pelos seres sociais. No cenário brasileiro, mais especificamente, constata-se que fundo público possui certa especificidade:

No Brasil, o fundo público ganhou contornos restritivos, tanto pela ótica do financiamento como pela dos gastos sociais, muito aquém das já limitadas conquistas da socialdemocracia ocorrida nos países desenvolvidos. Até mesmo as “reformas” realizadas por dentro do capitalismo central não lograram o mesmo êxito em nosso país, uma vez que a estruturação das políticas sociais foi marcada por componentes conservadores, que obstaculizaram avanços mais expressivos nos direitos da cidadania¹⁷⁶.

Estritamente ligado à questão do orçamento público, se encontra o argumento da ideologia governamental, a forma com que o jogo do poder é deliberado nas relações políticas. Os reflexos dessas dinâmicas, inseridas dentro de um contexto democrático, mais especificamente, podem ser percebidos diretamente através da constitucionalização de políticas públicas, ao passo que, como já mencionado no início dessa pesquisa, tal procedimento tende a garantir uma vinculação maior, não somente legal (força normativa constitucional), mas também axiológica, segundo correntes de pensadores, como Gustavo Zagrebelsky e Miguel Carbonell¹⁷⁷.

Ainda de acordo com Cláudio Gonçalves Couto e Giovana de Moura Rocha Lima:

as constituições contemporâneas incidem cada vez mais sobre as ações dos governos, frequentemente demandando ou restringindo a formulação de políticas públicas, influenciando diretamente os produtos do jogo político. [...] A constitucionalização de conteúdos substantivos (políticas públicas propriamente, não apenas princípios ou regras procedimentais) abre

¹⁷⁶ SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 04, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263/11632> Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁷⁷ COUTO, Cláudio Gonçalves; LIMA, Giovanna de Moura Rocha. Continuidade de Políticas Públicas: a Constitucionalização Importa? **Dados-Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, p. 1055-1089, out/dez 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582016000401055&lng=pt&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

possibilidades, fornece ferramentas e representa um ponto focal para a organização dos atores sociais ao interpelar governos¹⁷⁸.

Um dos reflexos desse fenômeno da constitucionalização do direito, cuja percepção mais refinada pode se dar quanto da leitura da Constituição da República de 1988, é a abrangência de diversos ramos do direito infraconstitucional em seu corpo, ainda que por meio de normas cuja eficácia depende de regulamentação (normas de eficácia contida). No entanto, não se pode confundir a mera presença do direito infraconstitucional na Carta Magna com o fenômeno da constitucionalização do direito, pois este último é fenômeno complexo, ao passo que denota uma expansão da norma em fomento, irradiando-se pelo sistema como um todo¹⁷⁹.

Portanto, aliado ao efeito expansivo da constitucionalização do direito, assim como das políticas públicas, nota-se que os interesses políticos são colocados, em alguns momentos, como combustível para a alteração de determinados fatores, sendo que, recentemente, em tais debates, o argumento econômico tem prevalecido, alinhando-se à tendência neoliberal e fiscal¹⁸⁰.

Nessa perspectiva, em 16/12/2016, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 95/2016 (antiga Proposta de Emenda à Constituição nº 95/2016), a qual impõe novo regime fiscal ao Poder Executivo federal, no sentido de limitar determinados gastos públicos pelos próximos 20 (vinte) anos. Ademais, eventuais mudanças nos parâmetros estabelecidos pela nova redação constitucional poderão ocorrer apenas a partir do décimo ano de entrada em vigor da medida. A metodologia imposta pelo referido diploma legal consiste em estabelecer um teto de gastos para o ano de 2017, por exemplo, de forma correspondente ao orçamento disponível para 2016, somado à inflação de 2017¹⁸¹.

¹⁷⁸ COUTO, Cláudio Gonçalves; LIMA, Giovanna de Moura Rocha. Continuidade de Políticas Públicas: a Constitucionalização Importa? **Dados-Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, p. 1056-1057, out/dez 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582016000401055&lng=pt&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁷⁹ BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 33, p. 43-92, 2006. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista33/Revista33_43.pdf Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁸⁰ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Constituição e ordem econômica. In: FIOCCA, Demian; GRAU, Eros Roberto (Orgs.). **Debate sobre a Constituição de 1988**. São Paulo: Paz e Terra, 2001, p. 9-34.

¹⁸¹ “As regras do novo regime não permitem, assim, o crescimento das despesas totais e reais do governo acima da inflação, nem mesmo se a economia estiver bem, o que diferencia o caso brasileiro de outras experiências estrangeiras que adotaram o teto de gastos públicos. Somente será possível aumentar os investimentos em uma área desde que sejam feitos cortes em outras. As novas regras

De acordo com um estudo técnico, elaborado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados:

A EC do teto, ao fixar limites à elaboração e à execução financeira dos orçamentos, criou um controle rígido e reforçado da despesa pública primária. É considerada regra fiscal de grande credibilidade vigente no Brasil, uma vez que os usuais instrumentos de política orçamentária e fiscal (regra de ouro e meta de resultado primário), por várias razões, encontram-se mitigados e perderam sua importância relativa no atual contexto de crise fiscal. Não tivesse sido aprovado o Novo Regime Fiscal, muito provavelmente a situação estaria ainda mais agravada¹⁸².

No entanto, no início do estudo anteriormente mencionado, já é possível verificar que a intenção deste é analisar a possibilidade de “alteração na regra do teto da despesa pública a fim de evidenciar os efeitos decorrentes da reforma da previdência, ocorrida no final de 2019”¹⁸³. O mesmo estudo conclui que, para o curso saudável da Emenda Constitucional nº 95/2016, em análise conjunta à Emenda Constitucional nº 103/2019 (reforma da previdência), sugere-se alguns ajustes em relação a receitas e despesas previdenciárias, tendo em vista que a diminuição dos gastos públicos acarreta em necessária reformulação do sistema previdenciário, aumentando a arrecadação e diminuindo a ascensão das despesas.

A conclusão do referido estudo aponta para as seguintes perspectivas:

A sistemática proposta permite adicionalmente que os efeitos da reforma previdenciária sejam revelados. Se for exitosa, os ganhos poderão mitigar a

desconsideram portanto, as taxas de crescimento econômico, como também as demográficas pelos próximos 20 (vinte anos), o que (e aqui já antecipando a nossa crítica a respeito), poderá levar ao sucateamento das políticas sociais, especialmente nas áreas da saúde e educação, pondo em risco por completo a qualidade de vida da população brasileira”. Cf: MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 261, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/wJb3fZFMmZh65KfmrcWkDrp/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁸² CAMBRAIA, Túlio; GREGGIANIN, Eugênio; VOLPE, Ricardo A. **Efeitos da Reforma da Previdência (EC nº 103/2019) na regra do teto (EC nº 95/2016)**: proposta de ajuste metodológico no cômputo dos limites. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF). Brasília: Câmara dos Deputados, 2020 (Estudo técnico n. 35/2020), p. 3. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/estudo-tecnico_35_conof_cd_previdencia-e-teto-gastos Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁸³ CAMBRAIA, Túlio; GREGGIANIN, Eugênio; VOLPE, Ricardo A. **Efeitos da Reforma da Previdência (EC nº 103/2019) na regra do teto (EC nº 95/2016)**: proposta de ajuste metodológico no cômputo dos limites. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF). Brasília: Câmara dos Deputados, 2020 (Estudo técnico n. 35/2020), p. 1. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/estudo-tecnico_35_conof_cd_previdencia-e-teto-gastos Acesso em: 10 dez. 2021.

acentuada redução do espaço fiscal das demais despesas que decorre da rigidez do atual método de correção. As projeções mostram, por outro lado, que a nova metodologia não elimina a necessidade de se alterar o método de correção do NRF antes mesmo de 2026, para que se possa levar em conta, ao menos em parte, o crescimento econômico e populacional. Para estabelecer que apenas o déficit previdenciário dos diversos regimes fique sujeito ao teto de gastos deverá ser aprovada uma emenda constitucional, precedida de uma discussão cuidadosa e abrangente de todos os aspectos fiscais, evitando-se contrariar expectativas em torno da única regra que ainda mantém atributos de avalista e garantidora de uma trajetória futura sustentável da dívida pública¹⁸⁴.

Faz-se importante analisar situações pretéritas que acarretaram na medida consubstanciada pela Emenda Constitucional nº 95/2016, para uma melhor compreensão do contexto no qual se insere tal legislação. Na política brasileira, os anos 90 (representados pelos governos de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso) ficaram caracterizados pelo aprofundamento da perspectiva neoliberal, em alinhamento à onda experimentada por alguns países da América Latina, como Chile e Argentina, conforme já explicitado em capítulos anteriores. Posteriormente, no governo Lula, políticas públicas de erradicação da extrema pobreza, por mais nobres que fossem, se viram limitadas a uma dinâmica limitada de investimentos profundos em políticas públicas macro, em virtude das raízes neoliberais governamentais, sempre subordinadas aos ditames do capital internacional. O que se percebeu, ao longo dessa resumida linha do tempo, foi que “o projeto constituinte de 1988 do Estado de Bem Estar Social encontrou seu limite no sistema da dívida pública, que exerce hoje um constrangimento sobre a Constituição e sobre os serviços públicos”¹⁸⁵.

Ou seja: a limitação dos gastos públicos a um determinado teto, especialmente no cenário brasileiro, levando em consideração o remédio constitucional adotado para tanto, justamente em virtude da força normativa expansiva da Constituição, soa como uma medida de adaptação do direito doméstico às demandas do capital estrangeiro, especialmente no sentido de atender aos anseios neoliberais, reforçando a

¹⁸⁴ CAMBRAIA, Túlio; GREGGIANIN, Eugênio; VOLPE, Ricardo A. **Efeitos da Reforma da Previdência (EC nº 103/2019) na regra do teto (EC nº 95/2016)**: proposta de ajuste metodológico no cômputo dos limites. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF). Brasília: Câmara dos Deputados, 2020 (Estudo técnico n. 35/2020), p. 21. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/estudo-tecnico_35_conof_cd_previdencia-e-teto-gastos Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁸⁵ MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 266, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/wJb3fZFMmZh65KfmrCwKDrp/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 10 dez. 2021.

perspectiva trabalhada por Gilberto Bercovici (decisionismo de urgência nos estados periféricos, visando salvar os mercados, subordinando o Estado a este último):

Na normalidade do centro, as leis de emergência interferem nas liberdades políticas e econômicas, limitando os direitos individuais tendo em vista o bem-estar coletivo. Na periferia ocorre o contrário: a utilização dos poderes de emergência caracteriza-se por limitar os direitos da população em geral para garantir a propriedade privada e a acumulação capitalista. Desse modo, a América Latina, além da crise econômica interna, é vítima de fatores externos de instabilidade econômica. Os poderes discricionários do Executivo são mais plausíveis, especialmente, para os países dependentes de decisões do Fundo Monetário Internacional e da Organização Mundial do Comércio, que constituem poderes de exceção sem qualquer contrapartida. As pressões internas e externas sobre as burguesias locais (incapazes de uma revolução capitalista nacional clássica, como já concluíram os estudiosos da CEPAL) para a execução de políticas neoliberais fazem perpetuar, continuamente, a dependência dos poderes econômicos de emergência¹⁸⁶.

Após estudos estatísticos acerca dos contingentes que tangenciam a Emenda Constitucional nº 95/2016 (como bem-estar da família, cenário macroeconômico, dentre outros), é possível perceber que efeitos benéficos para a economia podiam ser esperados, quando da promulgação do diploma legal, reduzindo, por exemplo, o déficit da relação dívida pública/PIB, desde que determinadas políticas fossem implementadas, considerando, como já mencionado, diversas variáveis. O fato é que a referida Emenda, aliada aos nefastos efeitos econômicos e sociais causados pela pandemia do Covid-19, traz a necessidade de ferramentas auxiliares de suporte à economia, pelo fato de que a remodelagem dessa estrutura está prevista apenas para 2026¹⁸⁷.

De uma certa forma, outra crítica a ser feita à limitação dos gastos públicos está no fato de que a os governantes perdem sua autonomia em relação aos orçamentos dos entes federativos aos quais estão vinculados, podendo gerar outro congelamento: da evolução de políticas públicas que se aproximem cada vez mais dos objetivos sociais, estabelecidos pelo legislador constituinte originário de 1988¹⁸⁸.

¹⁸⁶ MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 278, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/wJb3fZFMmZh65KfmrCwKDrp/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁸⁷ GOMES, José Welington Félix *et al.* Efeitos fiscais e macroeconômicos da emenda constitucional do teto dos gastos (nº 95/2016). **Nova Economia** [online], v. 30, n. 03, p. 893-920, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-6351/5235> Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁸⁸ MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações**

O desenvolvimento, assim como investimento nos direitos sociais, políticas públicas e condições mínimas para a população, traz não somente benefícios diretos, como renda, alimentação, moradia, emprego, dentre outros; também possibilita a liberdade de escolha entre diferentes estilos de vida¹⁸⁹. Por esse motivo que se mostra relevante o estabelecimento de um pacto ordenado, sob a égide de princípios de justiça eleitos por uma comunidade, sem que se leve em consideração seus contingentes subjetivos, pois dessa maneira, o desenvolvimento individual possibilita a liberdade em seus diversos espectros:

Por isso, simplesmente presumirei que qualquer liberdade pode ser explicada mediante uma referência a três itens: os agentes que são livres, as restrições ou limitações de que eles estão livres, e aquilo que eles estão livres para fazer ou não fazer. As explicações completas da liberdade propiciam as informações relevantes acerca dessas três coisas'. Muitas vezes certos assuntos são esclarecidos pelo contexto e não se faz necessária uma explicação completa. A descrição geral de uma liberdade, então, assume a seguinte forma: esta ou aquela pessoa (ou pessoas) está (ou não está) livre desta ou daquela restrição (ou conjunto de restrições) para fazer (ou não fazer) isto ou aquilo. As associações assim como as pessoas físicas podem ou não estar livres, e as restrições podem variar desde deveres e proibições definidos por lei até as influências coercitivas causadas pela opinião pública e pela pressão social¹⁹⁰.

Por isso que os reflexos da Emenda Constitucional nº 95/2016 devem ser ampliados, muito além da abordagem econômica, pois implementar um teto de gastos públicos limita o desenvolvimento da qualidade de vida do cidadão inserido naquele contexto de reforma, criando verdadeira barreira às políticas públicas. No caso da presente pesquisa, nota-se que o diploma legal anteriormente mencionado possibilita o fomento de um cenário de incompatibilidade entre os benefícios da Previdência Social, alterados pela Emenda Constitucional nº 103/2019 (cuja carta de intenções deixa bem claro, desde o início, sua intenção econômica, de equilibrar as contas públicas), justamente pelo argumento lançado acima, de que a qualidade de vida não

Constitucionais, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/wJb3fZFMmZh65KfmrCwKDrp/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁸⁹ SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 230.

¹⁹⁰ RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 218-219.

se restringe à concessão de benesses mínimas, mas também da possibilidade de se escolher um caminho a ser trilhado, um estilo de vida.

3 A PERSPECTIVA CRÍTICA DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA SOB A ÓTICA DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

Ao analisarmos os argumentos anteriormente debatidos, é possível perceber que a reforma previdenciária, especialmente aquela oriunda da promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, se pautou prioritariamente na lógica fiscal, com vistas a equilibrar as contas públicas, se valendo também de outros instrumentos legais/constitucionais, como a Emenda Constitucional nº 95/2016 (congelamento dos gastos públicos). Em uma nação cuja desigualdade social prescinde de dados quantitativos, os direitos sociais previstos originariamente na Constituição da República de 1988 passaram a ser alterados para servir a uma lógica maior do que aquela inscrita em nossa Carta Magna, cujo teor é de tamanha substancialidade que fora nomeada, por Ulysses Guimarães, de “constituição cidadã”.

Apenas para que essa pesquisa não se torne algo distante da realidade, em uma breve pesquisa, apurou-se o significado da palavra cidadania, cujo teor segue: “exercício dos direitos e deveres inerentes às responsabilidades de um cidadão”¹⁹¹. No entanto, ainda mais em um contexto democrático como o brasileiro, as possibilidades de manifestação da terminologia são grandes:

A cidadania implica agir de modo responsável em níveis individual e social, de forma autônoma, exercendo o pensamento crítico, em contextos nos quais o conflito é frequente e a diversidade constitui a norma. Pode, assim, diferenciar-se a cidadania passiva (direito à Educação, à saúde, ao voto; dever de cumprir as leis, de pagar os impostos etc.) da cidadania ativa, que implica intervenção na comunidade por meio de voluntariado, do associativismo ou de outro tipo de iniciativas locais, regionais ou globais (à escala planetária). Essa dimensão tem levado alguns autores a considerar que não existe uma Educação para a cidadania, mas, antes, uma Educação na cidadania¹⁹².

A referência em questão fora tangenciada justamente pelo fato de que, quando falamos em um constante estado de alteração do texto constitucional em virtude de “decisionismos de emergência”, passamos de um Estado Democrático de Direito

¹⁹¹ CIDADANIA. In: **Dicio: Dicionário Online de Português**. Porto: 7Graus, 2021. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/cidadania/#:~:text=substantivo%20feminino%20Condi%C3%A7%C3%A3o%20de%20quem,%C3%A9%20um%20ato%20de%20cidadania>. Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁹² MARTINS, Maria José D.; SIMÃO, Ana Margarida Veiga. A (re)interpretação e a implementação das políticas educativas de cidadania pelos professores. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, p. 2, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362021002902902> Acesso em: 10 dez. 2021.

sólido para um reforço ao que Gilberto Bercovici chamou de “estado de exceção econômico permanente”¹⁹³, volátil, flexibilizado sempre que a lógica do capital internacional se mostra imperiosa, relegando os interesses da soberania popular a um segundo plano.

De acordo com Gilberto Bercovici, em sua leitura cirúrgica sobre o Estado de Weimar e suas nuances econômicas e constitucionais, as crises econômicas mundiais, datadas do início da década de 1930, acenderam a possibilidade de ampliação da utilização do artigo 48, visando socorrer os desesperos econômicos:

Em 1930, Richard Toma descrevia a democracia da Constituição de Weimar como, simultaneamente, uma grande democracia (“*grosse Demokratie*”), uma democracia pobre (“*arme Demokratie*”) graças às condições sociais da população alemã, uma democracia oprimida (“*bedrückte Demokratie*”), com uma rebelião fascista que se armava secretamente. Com as crises econômicas permanentes do início da década de 1930, amplia-se a utilização do artigo 48 para tentar solucionar as emergências econômicas. Schmitt defende sua utilização, afirmando que era a interpretação adequada do artigo 48 frente às necessidades concretas de um Estado economicamente oprimido¹⁹⁴.

Para Carl Schmitt¹⁹⁵, a incapacidade política do liberalismo teria avançado para o Estado, facilitando, pois, a perda do monopólio do político. Tal Estado era neutro e não-intervencionista, se convertendo em auto-organização da sociedade, após a ausência da dualidade estado e sociedade (desaparecida com a democratização e o triunfo do parlamento), sendo todos os problemas sociais, considerados como políticos. O Estado passa a interferir em todos os setores da vida social e política, se tornando total.

Outro conceito importante, dentro da perspectiva constitucional, trabalhada por Bercovici¹⁹⁶, em uma releitura de Carl Schmitt, consiste em trabalhar o conceito do político por meio de uma relação dual: amigo/inimigo, categorias essas nas quais

¹⁹³ BERCOVICI, Gilberto. Carl Schmitt e o Estado de Emergência Econômico. **Revista de Direito**, Viçosa, v. 11, n. 02, p. 10-11, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/9613>. Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁹⁴ BERCOVICI, Gilberto. Carl Schmitt e o Estado de Emergência Econômico. **Revista de Direito**, Viçosa, v. 11, n. 02, p. 11-12, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/9613>. Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁹⁵ BERCOVICI, Gilberto. Carl Schmitt e o Estado de Emergência Econômico. **Revista de Direito**, Viçosa, v. 11, n. 02, p. 13-14, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/9613>. Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁹⁶ BERCOVICI, Gilberto. Carl Schmitt e o Estado de Emergência Econômico. **Revista de Direito**, Viçosa, v. 11, n. 02, p. 15, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/9613>. Acesso em: 10 dez. 2021.

ações e motivos podem se resumir. A figura do inimigo é conceituada como um adversário público que impede o desenvolvimento da unidade política (essencial para o desenvolvimento do Estado), ou seja, uma ameaça concreta ao povo. Um Estado forte, de acordo com Schmitt¹⁹⁷, seria aquele que garantisse a liberdade dos setores economicamente privilegiados, em relação às demandas sociais garantidas pelo Estado Social. A manifestação do político, pois, se dará apenas em momentos de ameaça à unidade política, em momentos que a homogeneidade do povo foge do controle, atingindo o nível da relação amigo/inimigo.

Entendendo o Estado como unidade política, a qual, segundo Schmitt, é soberana para decidir o caso concreto, ainda que seja excepcional, conclui-se que o Estado tem a possibilidade real de determinar quem é o inimigo e combatê-lo. O objetivo precípua do Estado é produzir uma pacificação completa, para que então o direito possa vigor. Para Schmitt, a unidade política era suprema, no sentido de decidir por si mesma e ser capaz de impedir todos os demais grupos sociais opositores de discordarem¹⁹⁸.

Fácil paralelo pode ser traçado com a realidade constitucional atual, ao passo que a problematização social passa a guardar fortes traços políticos, até certo ponto de se misturarem e se perderem, sob a ótica dos compromissos constitucionais de 1988, ainda mais dentro de um contexto posterior a um longo período ditatorial, restritivo de direitos sociais. Sobre o estado de exceção, em tempos de pandemia, bem como o risco de sua normalização, José Adércio Leite Sampaio, Larissa de Moura Guerra Almeida e Luana Mathias Souto tecem os seguintes e pontuais comentários:

O grande problema dos instrumentos constitucionais de emergência é que, ao permitir, por meio de ordens executivas, que princípios constitucionais sejam feridos, torna-se difícil voltar ao “normal”, principalmente quando se torna difícil determinar o que é “normal” após uma pandemia. A ordinarização da excepcionalidade se pode converter em um estado constitucional de inconstitucionalidade ou numa constitucionalização da inconstitucionalidade, sob o argumento da nova ordem salvação nacional: a segurança sanitária. Dessa forma, a principal preocupação com a instalação da exceção são os subprodutos por ela criados, isto é, os produtos secundários resultantes das decisões tomadas pelos gestores, em decorrência da situação lastreada pela excepcionalidade. É possível denotar que os governantes, face aos cenários de crise, decidem por ações e diretrizes pela restrição das liberdades em prol

¹⁹⁷ BERCOVICI, Gilberto. Carl Schmitt e o Estado de Emergência Econômico. **Revista de Direito**, Viçosa, v. 11, n. 02, p. 17, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/9613>. Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁹⁸ BERCOVICI, Gilberto. Carl Schmitt e o Estado de Emergência Econômico. **Revista de Direito**, Viçosa, v. 11, n. 02, p. 15, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/9613>. Acesso em: 10 dez. 2021.

da manutenção da máquina pública, mesmo que, em certas circunstâncias, tais escolhas não se pautam em necessidades emergenciais de fato. Esses subprodutos consistem em situações fáticas e jurídicas que, mesmo cessada a crise, extrapolam a normalidade; violações diretas e indiretas a direitos, bem como uma extensa gama de discriminações que, sob o manto de restauração da ordem, reacendem instrumentos do totalitarismo, conservadorismo e preconceitos de toda ordem que são usados para justificar as novas medidas. E as consequências dessas insurgências já são velhas conhecidas¹⁹⁹.

O paralelo inicialmente instigado tem sua importância no sentido de se demonstrar como cidadania e democracia (enquanto terreno de desenvolvimento daquela) se mostram intimamente ligadas ao constitucionalismo, ao passo que os direitos (em especial, pela pesquisa, os sociais), tendem a ser elevados a um *status* constitucional, em virtude da força normativa de sua localização legal.

Roberto Viciano Pastor e Rubén Martínez Dalmau demonstram como essa força vem de um fenômeno percebido na América Latina, a partir dos anos 80:

En efecto, desde la segunda mitad de la década de los años ochenta se apreciaron en América Latina cambios constitucionales que avanzaban hacia una recuperación del concepto de Constitución, y que apuntaban hacia lo que ya se reconoce como un nuevo paradigma constitucional. Fix-Zamudio los señalaba a mediados de los años noventa, haciendo referencia a las Constituciones guatemalteca de 1985 y brasileña de 1988, entre otras, y advirtiendo que se concretaban cambios de planteamientos constitucionales que, con el tiempo, acabarían confirmándose. “Estos cambios abundantes y dinámicos indican una transformación y actualización de las leyes fundamentales de Latinoamérica, pero también señalan la creciente importancia que se otorga a los documentos constitucionales en la vida política de nuestros países, que nos conduce, así sea de manera paulatina, hacia la aplicación de dichos textos en la realidad y a superar la existencia de Constituciones nominales o semánticas”. Se trataba del anuncio del fin de una era constitucional nominalista y poco original y del inicio e nuevas luces en el constitucionalismo latinoamericano²⁰⁰.

Portanto, o que pode se perceber é que o processo de reforma previdenciária constitucional fora adotado sob o rito em questão (emenda à constituição, previsão do

¹⁹⁹ LEITE SAMPAIO, José Adércio; DE MOURA GUERRA ALMEIDA, Larissa; MATHIAS SOUTO, Luana. CRISE SANITÁRIA E ESTADO DE EXCEÇÃO: uma reflexão quanto aos subprodutos insurgentes da pandemia do novo coronavírus. **Revista de Direito Público**, Brasília, v. 17, n. 96, p. 188, jan. 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4397> Acesso em: 13 dez. 2021.

²⁰⁰ VICIANO PASTOR, Roberto. MARTÍNEZ DALMAU, Rúben. Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional. **IUS. Revista del instituto de ciencias jurídicas de Puebla A.C.**, Puebla, n. 25, p. 11, 2010. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2932/293222977001.pdf> Acesso em: 10 dez. 2021.

artigo 60²⁰¹ da Constituição da República de 1988) justamente pela força normativa que o conteúdo posto na carta política possui.

Sendo assim, se faz importante analisar uma questão eminentemente constitucional, a qual deve, obrigatoriamente, tangenciar os debates acerca da reforma previdenciária, principalmente ao se analisar seus aspectos constitucionais (ou a ausência deles): a vedação ao retrocesso social, pois ao tratarmos a alteração abrupta de regras para a concessão de benefícios, por mais que algumas vertentes entendam que a perspectiva fiscal deva prevalecer (buscando o equilíbrio das contas públicas), ainda há de se ter em vista a necessidade de regras que busquem ao menos amenizar o desequilíbrio social doméstico.

Para ilustrar o início da abordagem à temática a ser aprofundada com maior afinco, um dado se mostra relevante: o desamparo social após a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/2019 (13/11/2019) pode ser verificado pela constatação, pelo Ministério da Economia, em seu Boletim Estatístico da Previdência Social, de que o número de benefícios concedidos pelo INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) caíram em 6,2%, em 2020. Nesse mesmo ano, o número de indeferimentos também cresceu, saltando de 4,2 milhões (2019) para 4,465 milhões (2021)²⁰².

De maneira reflexa, por meio de uma consulta ao sítio eletrônico do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (tribunal responsável pelo julgamento de demandas que versem sobre matéria previdenciária), a qual engloba o estado de Minas Gerais,

²⁰¹ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

²⁰² QUINTINO, Larissa. INSS: Benefícios concedidos caem 6,2% em 2020, pós-reforma da Previdência. **Veja**, 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/inss-beneficios-concedidos-caem-62-em-2020-pos-reforma-da-previdencia/> Acesso em: 10 dez. 2021.

até o presente momento (17/11/2021), o número de processos distribuídos é de 126.619, enquanto que 579.147 se encontram em trâmite, atualmente.

De acordo com Ingo Wolfgang Sarlet, a vedação ao retrocesso social pode ser compreendida da seguinte maneira:

Se tomarmos a ideia da proibição de retrocesso em um sentido amplo, significando toda e qualquer forma de proteção de direitos fundamentais em face de medidas do poder público, com destaque para o legislador e o administrador, que tenham por escopo a supressão ou mesmo restrição de direitos fundamentais (sejam eles sociais, ou não) constata-se, em termos gerais, que, embora nem sempre sob este rótulo, tal noção já foi, em maior ou menor medida, recepcionada no âmbito do constitucionalismo latino-americano²⁰³.

Ou seja, falar de vedação ao retrocesso social significa o resgate dos principais ideais do professor J. J. Gomes Canotilho²⁰⁴. Primeiramente, tangenciando o pano de fundo da presente pesquisa (direitos sociais), o autor anteriormente mencionado compreende estes como direitos fundamentais à concretização dos fins precípuos da Carta Magna, por meio de prestações efetivas do Estado, as quais, uma vez implementadas por legislações (seja qual for seu nível), incorporam ao patrimônio social do cidadão.

No entanto, o mesmo autor já demonstrou, em estudos posteriores à obra anteriormente referenciada, que não há possibilidade de engessamento da vedação ao retrocesso social, sendo plausível, portanto, sua flexibilização, sob pena de torná-lo insustentável, no sentido de gerar demasiada responsabilidade/oneração ao ente estatal. A mudança de paradigma em questão soa como um reflexo à crise econômica experimentada em Portugal, entre os anos de 2010 e 2011.

Um conceito importante de ser apontado, quando se inicia um debate acerca de direitos sociais e sua relativização em face de diversos contingentes, é aquele inscrito na “jurisprudência da crise”, cuja compreensão pode ser melhor captada com os dizeres de Alexandre Sousa Pinheiro²⁰⁵:

²⁰³ SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo latino-americano. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Porto Alegre, v. 75, n. 3, p. 121, jul./set. 2009. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/13602>. Acesso em: 10 dez. 2021.

²⁰⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre Direitos Fundamentais**. Coimbra: Almedina, 2004, p. 111.

²⁰⁵ PINHEIRO, Alexandre Souza. A jurisprudência da crise: Tribunal Constitucional português (2011-2013). **OBSERVATÓRIO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL**. Brasília: IDP, Ano 7, n. 1, p. 170-171, jan./jun. 2014. Disponível em:

Entendemos que a “jurisprudência da crise” traduz um “processo negocial” entre a interpretação normativa da Constituição e a necessidade de ceder perante as “exigências das circunstâncias”. O TC socorreu-se da “prosecução do interesse público” dentro de uma ordem “transitória” e “excepcional” para decidir no sentido da não inconstitucionalidade de medidas legislativas que conheceriam outro desfecho não fora o tempo de “crise”. A utilização banal e repetitiva, amiúde sem fundamentação abundante, do “interesse público” serviu de base a uma sequência de decisões do TC em manifesta cedência da normatividade – tal como vinha sendo interpretada – à verdade do mundo. A crueza desta conclusão assenta não só no conteúdo das decisões, mas também na sua comparação com a jurisprudência “pré-crise”.

Aqui, o autor traz uma questão importante para o debate: levantar o argumento “coringa” do interesse público, visando relativizar diretrizes importantes para o desenvolvimento de uma sociedade, como os direitos sociais, ainda mais os previdenciários, como tratado nessa pesquisa. A concepção moderna do Direito Administrativo considera o interesse público como central dentre os objetivos da ramificação jurídica. O Direito Administrativo contemporâneo coloca sua ênfase na noção de poder público, pautada em seu regime jurídico, ou seja, por meio da identificação de uma vontade não decorrente de uma vontade oriunda dos sociais, mas sim de um sistema constitucional positivado, cujos direitos inerentes sobrevivem com demais direitos subjetivos.

Nas palavras de Emerson Gabardo²⁰⁶:

A perspectiva contemporânea e que é suscitada simultaneamente ao Estado social interventor do pós-guerra decorre de uma visão conceitual do Direito administrativo pautada no seu regime jurídico (portanto, mediante a identificação de um interesse público que é encontrado não diretamente na vontade do povo ou na ontologia da solidariedade social, mas sim nos termos de um sistema constitucional positivo e soberano, cujo caráter sócio-interventor precisa conviver em um equilíbrio complexo com direitos subjetivos).

Como pôde se perceber, as tratativas prévias à promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019 continham teor mormente econômico, ao passo que a

<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/viewFile/961/641> Acesso em: 10 dez. 2021.

²⁰⁶ GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 97, ago. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2359-56392017000200095&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

própria introdução ao Projeto de Emenda à Constituição nº 6/2019 reforça a necessidade de uma reestruturação severa (por exemplo, redução da renda mensal inicial da pensão por morte pela metade, em certos casos, sendo este um benefício concedido por um fortuito, situação de desamparo) em prol de sustentabilidade sistêmica²⁰⁷.

O interesse público (de ver o sistema financeiramente mais equilibrado), no entanto, de acordo com as constatações até o presente momento realizadas, poderia ter sido trabalhado de uma forma que não onerasse o segurado de maneira demasiada, reformando o custeio da Seguridade Social, bem como efetuando cortes nos valores de benefícios e distanciando a população da concessão de benefícios previdenciários, conforme será melhor trabalhado nos capítulos seguintes.

Um dos efeitos da alteração dos direitos sociais, não somente por meio da EC 103/2019, mas também por outros meios legais é o aumento na judicialização. Em recente estudo encomendado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), realizado pelo INSPER (Instituto de Ensino e Pesquisa), se ventilou a questão da judicialização dos benefícios previdenciários e assistenciais, cujo processamento resta a cargo do INSS, a qual mostra potencial de ascensão e, de maneira diametralmente oposta, minora os efeitos materiais dos direitos previdenciários previstos na Constituição da República de 1988:

A judicialização da previdência é um fenômeno complexo, amplo e crescente. Em um período de quatro anos (2015 a 2018), houve crescimento de 140% na distribuição de processos relativos a benefícios previdenciários ou assistenciais. Há grande diversidade de tipos de judicialização, que se distinguem em razão de características socioeconômicas regionais, do modo de funcionamento do sistema judicial em cada região e das ações dos diferentes atores envolvidos nas instâncias administrativa e judicial do processo previdenciário. Diversos resultados desta pesquisa indicam que a crise sanitária de 2020 deve agravar o problema neste ano e nos subsequentes, tanto no que se refere ao volume de casos, quanto em sua complexidade. Questões jurídicas e factuais novas, aumento da demanda pelos benefícios previdenciários e assistenciais, dificuldades de coordenação entre as esferas administrativa e judicial, aumento do desemprego e estrangulamento fiscal devem contribuir para um agravamento da

²⁰⁷ “2. Esta proposta de emenda constitucional demonstra ser desnecessária a definição de regras de elegibilidade na carta magna, aprimorando a estrutura legal constitucional, adotando a forma sintética semelhante às Constituições da maioria dos países e, por exemplo, os Estados Unidos”. Cf: BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 06, de 2019**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF, 20 fev. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712467&filename=Tram Acesso em: 10 dez. 2021.

judicialização excessiva da previdência. É momento, portanto, para ações que visem a mitigar esse problema²⁰⁸.

Portanto, como tratado pelo estudo anteriormente mencionado, a situação de judicialização dos benefícios previdenciários (fonte direta de efetivação de direitos sociais) acaba por minar a efetividade destes, justamente pela demora na prestação jurisdicional. A constitucionalização de tal ramificação jurídica leva tal problemática intrinsecamente, aumentando, pois, a necessidade de tratá-la enquanto política pública, como proposto no início, visando a solução dos contingentes, sejam aqueles criados ou aqueles potencializados pela Emenda Constitucional nº 103/2019.

Mesclados esses elementos, pode-se entender a judicialização dos direitos sociais previdenciários enquanto forma de inefetividade, principalmente, dos dispositivos constitucionais, em especial as disposições contidas no artigo 201 da nossa Constituição da República de 1988. No sentido de buscar alternativas para a efetividade desses postulados é que esse trabalho recorre ao paradigma da *différence*, o qual pode ser compreendido da seguinte maneira²⁰⁹:

Sinalizamos, também, por hipótese, que esse modelo de interpretação está ligado a um problema paradigmático que transcende à experiência jurídica: o paradigma da *Différence*, isto é, o triunfo de um sistema de pensamento que acredita não ser mais possível justificar a existência ontológica de um referente absoluto, necessário e cujo estatuto ontológico independa da correlação entre sujeito/objeto, percepção/consciência, noema/noemático, linguagem/mundo e distinção/referente.

As decisões judiciais, portanto, além de refletirem o espectro político, cujos interesses prevalecem em detrimento aos sociais, demonstram como os decisores, muitas das vezes, se utilizam de referenciais que fecham o argumento, no sentido de não haver mais possibilidade de debates ou até mesmo novos referentes. Por exemplo, se utilizam da dignidade da pessoa humana, liberdade, igualdade. Porém, de maneira a se portar tanto por significante como por significado²¹⁰.

²⁰⁸ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA. **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília: CNJ, 2020, p. 148. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/02/Relatorio-Final-INSPE_2021-02-08.pdf Acesso em: 10 dez. 2021.

²⁰⁹ SIMIONI, R. L. Hermenêutica constitucional no paradigma da *Différence*. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJL]**, [online], v. 19, n. 1, p. 27, 2018. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/14457>. Acesso em: 10 dez. 2021.

²¹⁰ SIMIONI, R. L. Hermenêutica constitucional no paradigma da *Différence*. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJL]**, [online], v. 19, n. 1, p. 25–44, 2018. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/14457>. Acesso em: 10 dez. 2021.

Fato é que o fenômeno da judicialização exacerbada dos direitos sociais (em especial, os previdenciários) leva a uma falta de efetividade tempestiva, no sentido de a prestação jurisdicional não ser aquela requerida, por mais que as provas dos autos estejam devidamente organizadas. Atualmente, sob o panorama da promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, esse cenário tende a se agravar.

Um dos riscos demonstrados por Winston de Araújo Teixeira²¹¹, dentro dessa perspectiva, é a discricionariedade do Poder Judiciário:

Outra característica do poder Judiciário é a discricionariedade, a qual concede ao juiz a liberdade de interpretar as normas e aplicá-las ao caso concreto, fazendo uma análise dos fatos e das leis que regulamenta a situação. Acontece que nestes casos, muitas vezes, os juízes não atentam para os reflexos de sua decisão na sociedade, que poderá interferir na vida de outrem. Além do que, essa discricionariedade pode gerar sentenças diversas para casos semelhantes, pois cada ser humano possui características próprias, e como os juízes não são máquinas que apenas reproduzem ideias, mas são seres pensantes, no momento de tomarem suas decisões, podem chegar a resultados diferentes.

Portanto, sob a ótica constitucional, o fenômeno da reforma de direitos sociais pode se encontrar frente a um fenômeno de judicialização em massa (incluindo possíveis ações de inconstitucionalidade), correndo o risco de submeter o texto da Carta Magna a um enfrentamento de seu poder normativo, flexibilizando-o perante demandas de determinados grupos majoritários de interesses.

3.1 O acréscimo da idade no benefício de aposentadoria especial do Regime Geral de Previdência Social

Após alguns apontamentos críticos acerca do processo reformista constitucional, é possível perceber que o sistema previdenciário brasileiro sofre seus altos e baixos, no sentido de buscar acompanhar os anseios sociais (proteção à eventos programados e fortuitos) e, especialmente, aqueles de natureza política, se analisarmos tal fenômeno sob um viés neoliberal, cujo arcabouço argumentativo tem como pano de fundo a lógica mercatória, assim como a influência do capital global.

²¹¹ TEIXEIRA, Winston de Araújo. A democracia e a judicialização dos direitos sociais. **Revista de Direitos Sociais, Segurança e Previdência Social**, Belém, v. 5, n. 2, p. 79, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistadssps/article/view/5956> Acesso em: 10 dez. 2021.

Nesse sentido, se faz importante compreender alguns aspectos da construção da Seguridade Social no Brasil, para que seja possível analisar, assentado sob uma construção histórica rica, a inserção da idade no benefício de aposentadoria especial (devida àqueles que se encontrem expostos a agentes nocivos à saúde e à integridade física) por meio de uma abordagem mais complexa do que a legislativa, pura e simplesmente.

Nas palavras de Magda Barros Biavaschi²¹²:

No século XIX, em tempos de laissez-faire e de capitalismo constituído, uma nova forma de uso da mão de obra se fazia prevalente: os trabalhadores vendiam sua força de trabalho a outrem, de forma subordinada e assalariada. À medida que esse novo modo de produção se desenvolvia, o trabalho, de concreto, transformava-se em abstrato; o valor de uso passava a ser, também, portador do valor de troca. Na Grande indústria, a força de trabalho era vendida aos proprietários dos bens de produção que, personificando o capital, compravam-na pelo valor diário e a consumiam durante o tempo trabalhado. Assim, a força de trabalho passou a ser vista como fator de produção. O trabalho, que exterioriza a personalidade do ser humano, virou coisa. O trabalhador, dominado pelo trabalho morto objetivado nos meios de produção, viu-se destituído até de seu saber técnico, detido agora pelo capital no domínio do processo de valorização que o submete. E ao invés da prometida sociedade de homens iguais, livres e fraternos, acirravam-se as desigualdades e as iniquidades.

Ao longo do tempo, o conceito de seguro social foi sendo vagamente difundido dentro da sociedade, no sentido de propagar a mensagem de que o próprio significado de “seguro social” já denotava um modelo, o qual consistia em participação de todos, colaboração de todos os indivíduos para a constituição de um modelo estatal protecionista.

É unânime o entendimento, dentre os estudiosos da área, que a primeira estrutura do que entendemos hoje por Previdência Social surgiu com a edição do Decreto Legislativo nº 4.682/1923, ou popularmente conhecido como “Lei Eloy Chaves”, a qual determinava a criação de Caixas de Aposentadoria e Pensões nas empresas de estradas de ferro. Os beneficiários eram os empregados e os diaristas que executassem serviços de forma permanente. Vale consignar que primeira

²¹² BIAVASCHI, Magda Barros. O processo de construção e desconstrução da tela de proteção social do trabalho: tempos de regresso. **Estudos Avançados** [online], v. 30, n. 87, p. 77, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142016.30870005> Acesso em: 10 dez. 2021.

empresa criada e regida nos moldes da legislação supra foi a *Great Western* do Brasil, em 20/03/1923²¹³.

Sobre a semelhança do modelo acima com aquele criado por Otto Von Bismark, em 1883, vale o paralelo feito por Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari²¹⁴:

De regra, o modelo contemplado na Lei Eloy Chaves se assemelha ao modelo alemão de 1883, 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 do esmo, assegurando-lhe a subsistência.

Muito se deixa de lado o momento pretérito ao surgimento da primeira legislação previdenciária no Brasil (Lei 4.682/1923), o qual se faz extremamente importante. Durante o período da primeira república (1889-1930), os trabalhadores eram tratados como força de produção sem nenhuma força política e legal. Em contradição a essa ideia que as sociedades de benefícios mútuos surgem com um ideal de valorizar moralmente o trabalhador, sendo importante para que as suas vozes políticas fossem ouvidas.

As mutuais empresariais paulistas (cuja criação, de um modo geral, está intimamente ligada a um ponto importante: insatisfação dos trabalhadores com a ausência de voz política e reivindicação para que as condições de trabalho fossem dignamente tratadas como assim realmente eram método de visibilidade para a proteção de seus interesses, haja vista a conhecida inércia estatal) inspiraram a criação das CAP's (Caixas de Aposentadoria e Pensão).

Após a primeira crise que abateu o sistema previdenciário da época, (tendo em vista fraudes e denúncias de corrupção, o governo Vargas determinou a suspensão do pagamento dos benefícios durante o período de 06 meses), surgiram os IAP's (Institutos de Aposentadoria e Pensões) dos respectivos seguimentos sociais, como

²¹³ VIANNA, Cláudia Salles Vilela. **Previdência Social**: custeio e benefícios. São Paulo: LTr, 2008, p. 35.

²¹⁴ PEREIRA DE CASTRO, Carlos Alberto; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 40.

bancários, marítimos, comerciários, etc. Em 1960, mister ressaltar a criação do Ministério do Trabalho e da Previdência Social, bem como a promulgação da Lei Orgânica de Previdência Social – Lei 3.807/1960, a qual não chegou a unificar os Institutos, mas apenas veio para normatizar, de maneira uniforme, o amparo aos segurados e seus dependentes²¹⁵.

No âmbito previdenciário, a primeira legislação que tratou de aposentadoria especial foi a Lei nº 3.807/1960, cuja regulamentação veio pelo Decreto 53.831/64, sofrendo posteriores alterações pelos decretos regulamentadores futuros. Fato é que os direitos sociais, acompanhando os diversos movimentos sociais ao redor do mundo, sempre visaram dar representatividade à voz operária e proteção, mais especificamente a consciência de que o trabalhador que está exposto a uma condição que lhe traga prejuízos à saúde e à integridade física não deve permanecer no mercado de trabalho em período igual àqueles que laboram em condições normais de temperatura e pressão²¹⁶.

Sobre os principais objetivos da referida aposentadoria, imperioso destacar as palavras do professor Fábio Zambitte Ibrahim²¹⁷:

Enfim, os benefícios especiais da previdência social, no seu sentido amplo, refletem, em grande medida, compensações legais aos trabalhadores que não possuem ambiente salubre de trabalho e, eventualmente, vantagens de algumas categorias, como os professores, e compensações míopes, como a aposentadoria antecipada das mulheres, que podem e devem contar com alguma contrapartida pela jornada dupla no trabalho e no lar, mas que só remotamente poderiam demandar a aposentadoria antecipada. Tais prestações extravagantes também foram criadas com alguma facilidade devido ao descompromisso do legislador frente ao cálculo atuarial, especialmente devido ao excedente contributivo do passado, típico de um regime jovem de repartição.

Em 1º de janeiro de 1967, os Institutos de Aposentadoria e Pensões foram unificados, acarretando no surgimento do INPS – Instituto Nacional da Previdência Social, por meio do Decreto-lei nº 72 de 21 de novembro de 1966. Visando a condensação da matéria previdenciária em um só diploma legal, foi editada, em 1984,

²¹⁵ LANZARA, Arnaldo Provasi. O Seguro Social e a Construção da Proteção do Trabalho no Brasil. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 2, p. 463-502, abr/jun 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/3VwTVcnWSrPhV3hKhph4nRq/?lang=pt> Acesso em: 10 dez. 2021.

²¹⁶ LANZARA, Arnaldo Provasi. O Seguro Social e a Construção da Proteção do Trabalho no Brasil. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 2, p. 463-502, abr/jun 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/3VwTVcnWSrPhV3hKhph4nRq/?lang=pt> Acesso em: 10 dez. 2021.

²¹⁷ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. Rio de Janeiro: Impetus, 2012, p. 621.

a última Consolidação das Leis da Previdência Social, reunindo matérias sobre custeio, prestação previdenciária e cobertura de acidentes laborais.

Com a entrada em vigor do ordenamento jurídico-constitucional de 1988, estabeleceu-se o sistema da Seguridade Social, onde não somente a Previdência Social colaboraria para alcançar os objetivos dispostos na Carta Magna, mas também os setores da Assistência e Saúde. O Seguro Social se mostrou um instituto de grande importância para a reivindicação de direitos, tanto na seara previdenciária como trabalhistas (nota-se que ambas as ramificações do direito, no que tange às suas origens enquanto instrumento legislativo, possuem fundamentos semelhantes, no sentido de maior proteção àquela classe que se via impotente, frente à um empresariado impositivo):

O mecanismo compulsório de filiação ao seguro social de base profissional e o imposto sindical, ambos criados durante o primeiro governo Vargas, acabaram se convertendo em importantes instrumentos que auxiliaram o processo de sindicalização da classe trabalhadora brasileira, transformando os benefícios da legislação social em importantes recursos de ação coletiva. Os benefícios do seguro social tornavam a sindicalização mais atrativa, e esta, por seu turno, fortalecia as instituições do seguro ao serem constituídas por grupos mobilizados em torno da ampliação dos direitos sociais. Prevaleceu aqui uma estratégia de indução estatal orientada a estender os benefícios da legislação social para setores da classe trabalhadora urbana que, se desprovidos desses recursos, e dadas as características do patronato brasileiro – um patronato extremamente hostil aos direitos dos trabalhadores –, permaneceriam sem qualquer proteção²¹⁸.

Em 1990, foi criado o Instituto Nacional do Seguro Social, autarquia que veio substituir o INAMPS e o IAPAS, ou seja, centralizando em um só órgão da Administração Pública a função de arrecadação, custeio e pagamento de prestações previdenciárias para seus segurados e seus dependentes, inseridos no contexto do Regime Geral de Previdência Social. Porém, em 2007, por inteligência da Lei nº 11.457, a Secretaria da Receita Federal do Brasil ficou responsável por atribuições no campo da arrecadação, fiscalização, cobrança de contribuições e aplicação de penalidades, bem como regulamentação de matéria relacionada ao custeio da Seguridade Social, visando uma maior eficiência na prestação do serviço público.

²¹⁸ LANZARA, Arnaldo Provasi. O Seguro Social e a Construção da Proteção do Trabalho no Brasil. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 2, p. 490, abr/jun 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/3VwTVcnWSrPhV3hKhph4nRq/?lang=pt> Acesso em: 10 dez. 2021.

Em 1991, foram criadas as Leis 8.212 e 8.213 tratando, respectivamente, do regime de custeio previdenciário e dispondo sobre os planos de benefícios da Previdência Social, as quais regem, até o presente momento, o sistema jurídico-previdenciário pátrio, em conjunto com as demais normas esparsas no ordenamento atual (exemplo: Instruções Normativas do INSS, Decreto nº 3.048/1999, Decretos regulamentadores das atividades especiais, dentre outras).

Compreendidas algumas bases necessárias para a análise da aposentadoria especial, no sentido de compreendê-la enquanto um instrumento de literal retirada do profissional das atividades ali exercidas, expondo o mesmo à agentes que prejudicam sua saúde e integridade física, passa-se a trabalhar os requisitos pré e pós reforma previdenciária de 2019.

3.1.1 Regras da aposentadoria especial antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/2019

Dentre as diversas prestações previdenciárias inseridas em nosso ordenamento jurídico ao longo do tempo, o legislador se preocupou em amparar aqueles que laboram em condições diversas da normalidade, ou seja, em contato direto com agentes de diversas ordens que possam acarretar no surgimento de doenças mediata ou imediatamente.

Em um aspecto protetivo, é necessária a adoção de critérios previdenciários diferenciados pela legislação, para aqueles que, ao exercerem suas funções laborais, estejam colocando sua própria vida em risco. Para tanto, tal preocupação dos legisladores acarretou no surgimento da aposentadoria especial, como uma das vertentes deste raciocínio.

No que tange à previsão legal da prestação previdenciária, importante realizar uma análise cronológica sobre os diplomas que tratam da temática. A primeira previsão da aposentadoria especial no ordenamento jurídico foi o Decreto nº 53.831/1964, o qual regulamentou o artigo 31 da Lei nº 3.807/60 (norma de eficácia contida). Determinou-se, à época, que seria devida a aposentadoria especial aos trabalhadores que se enquadrassem em um rol de profissões consideradas como insalubres, perigosas ou penosas. Importante ressaltar que esse rol se encontrava nos quadros anexos ao Decreto. Ou seja, o que importava não era a intensidade com

a qual o agente nocivo agia; o que deveria estar presente seria apenas o enquadramento na atividade dos anexos.

Logo após, o Decreto nº 83.080/79 inovou somente em excluir algumas profissões dos quadros anexos, como o eletricista, por exemplo, mantendo intocáveis os demais requisitos para a concessão do benefício. O enquadramento continuava tomando como parâmetro as atividades profissionais elencadas nos anexos do Decreto.

Com a promulgação de nossa Carta Magna, em 05 de outubro de 1988, seu artigo 207, §1º²¹⁹ permitiu expressamente a adoção de critérios diferenciados para aposentadoria:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

[...]

§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

Uma vez que a norma supra mencionada possui eficácia contida (ou seja, depende de uma norma que regulamente o disposto), em seguida foi promulgada a Lei nº 8.213/91, trazendo um plano de benefícios, no âmbito do Regime Geral de Previdência Social e, especificamente, determinando requisitos para a concessão de aposentadoria especial, inicialmente em seu artigo 57²²⁰:

Art. 57. A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprida a carência exigida nesta Lei, ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme dispuser a lei. (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995)

²¹⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 26 nov. 2021.

²²⁰ BRASIL. **Lei 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jul. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm Acesso em: 26 nov. 2021.

Uma das alterações mais relevantes, no que tange à aposentadoria especial, veio com o advento da Lei nº 9.032/95, a qual alterou a redação do artigo 57 da Lei nº 8.213/91, fundamentalmente em seus parágrafos 3º e 4º.

A novidade surgiu na questão probatória: se antes, sob a égide dos Decretos nº 53.831/1964 e 83.080/79, era necessário o simples enquadramento em uma das profissões constantes nos anexos, com esta Lei fazia-se mister a comprovação da exposição efetiva aos agentes nocivos (químico, físico ou biológico), de maneira quantitativa e qualitativa, atestada por um profissional gabaritado na área de Segurança e Medicina do Trabalho. Importante ressaltar que esta lei passou a exigir o PPP (perfil profissiográfico previdenciário) para a comprovação da atividade especial, devidamente baseado em laudo técnico elaborado por médico ou engenheiro de segurança do trabalho.

Logo após houve a edição da Lei nº 9.528/97, a qual trouxe inovações interessantes sobre a comprovação da exposição ao agente nocivo. Dentre tais alterações, ressalta-se a necessidade de laudo médico emitido por médico do Trabalho ou Engenheiro de Segurança do Trabalho (nos mesmos moldes da legislação trabalhista, artigo 195 da CLT), a exigência de que a empresa empregadora mantivesse o laudo técnico atualizado de acordo com os agentes aos quais o seu empregado está exposto na jornada obreira, bem como o mantimento de perfil profissiográfico da atividade exercida pelo empregado por todo o contrato de trabalho, devendo entregar-lhe cópia deste, quando do término do pacto laboral.

Em seguida, foi editado o Decreto nº 2.172/97, o qual revogou os Decretos nº 53.831/1964 e 83.080/79, revogando, conseqüentemente, os anexos contendo os agentes nocivos à saúde e definindo os próprios agentes, causando redução significativa dos agentes constantes do anexo.

O Decreto nº 3.048/99 revogou os Decretos nº 2.172/97 e 2.173/97. A inovação mais importante está na reiterada exigência da manutenção de laudo técnico e perfil profissiográfico atualizados, sob pena de, caso haja o descumprimento de tal norma cogente, ser imposta uma multa em face da empresa.

Para fins de aposentadoria especial, a Portaria nº 5.404/99, conjuntamente com o a Lei nº 9732/98 trouxe uma importante inovação: a exigência de que o laudo técnico trouxesse em seu corpo números exatos no que tange à quantidade e qualidade do agente nocivo em questão, a utilização de equipamento de proteção individual ou coletivo e se estes amenizam ou não os efeitos do agente no organismo do

trabalhador; caso este equipamento fosse efetivo, a aposentadoria especial não seria devida.

Verifica-se ao longo do tempo que, gradativamente, os diplomas legais determinam em seu corpo uma maior especificidade no momento de auferir os elementos caracterizadores da aposentadoria especial, contribuindo em grande porte para que a Administração Pública não incida em erro, no momento da concessão da pretensão em tela.

Após extensas alterações na legislação previdenciária, o benefício de aposentadoria especial, até o dia 12 de novembro de 2019 (dia anterior à entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/2019), poderia ser concedido caso os seguintes requisitos se encontrassem presentes:

- Cumprimento da carência de 180 meses, conforme disposto no artigo 25, inciso II da Lei nº 8.213/91, enquadrando-se na tabela progressiva do artigo 142 da mesma legislação, se for o caso;
- Exposição à agente prejudicial à saúde (químico, físico, biológico ou uma associação destes), de maneira não ocasional, nem intermitente, acima dos limites estabelecidos pela legislação trabalhista, por 15, 20, ou 25 anos, conforme determina o anexo do Regulamento da Previdência Social;
- Comprovação da exposição por meio de formulário da Previdência Social (Perfil Profissiográfico Previdenciário), baseado em laudo técnico proferido por médico ou engenheiro de segurança do trabalho, nos termos do artigo 58, §1º da Lei nº 8.213/91.

3.1.2 Regras da aposentadoria especial a partir da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/2019

Em 13 de novembro de 2019, entraram em vigor as novas regras para a concessão de benefícios pela Previdência Social, com alterações substanciais mormente notadas no Regime Geral de Previdência Social. Algumas disposições relativas a custeio, no entanto, entraram em vigor posteriormente, respeitando os parâmetros atuariais e suas peculiaridades, no sentido de cobrança de novas alíquotas e previsibilidade.

Nota-se que a carta de intenções da Proposta de Emenda à Constituição nº 6/2019 (hoje, Emenda Constitucional nº 103/2019), ao demonstrar qual o afinco da alteração profunda das regras objetivas e atuariais de benefícios previdenciários, apontar a intenção em reduzir as aposentadorias precoces, daqueles que começam a trabalhar muito cedo (o que acaba sendo uma realidade na sociedade brasileira, inclusive nos dias atuais):

34. Aposentadorias precoces e expectativa de sobrevida. No âmbito do RGPS, existe a possibilidade de a pessoa se aposentar por tempo de contribuição, sem a exigência de uma idade mínima, o que acarreta a concessão de aposentadorias com idades médias de 55,6 anos e 52,8 para os homens e mulheres, respectivamente. Nessas faixas etárias, a expectativa de sobrevida é de 24,2 anos e 30,9 anos para homens e mulheres, o que implica elevadas durações médias de aposentadorias. No caso das mulheres, a duração esperada é maior que o tempo de contribuição exigido (30 anos). É importante destacar que os trabalhadores urbanos mais pobres não conseguem contribuir tempo suficiente para se aposentar nessa modalidade, se aposentando por idade, em média: homens aos 65,5 (mínimo de 65 anos) e mulheres aos 61,5 anos (mínimo de 60 anos). Enquanto na aposentadoria por tempo de contribuição o valor médio do benefício está R\$ 2.231, na aposentadoria por idade urbana está em R\$ 1.252²²¹.

De fato, uma das principais intenções da mais recente reforma previdenciária foi lançar mão de regramentos mais rígidos para a concessão de benefícios previdenciários, sob o argumento de minorar o suposto déficit previdenciário, o qual, como pôde se perceber no desenvolvimento dessa pesquisa, poderia ter sido trabalhado sob uma perspectiva diferente, no sentido de evitar o desmantelamento de direitos sociais constitucionais, cuja compensação é dotada de maior complexidade, se relacionado às diversas medidas para se ajustar as contas públicas²²².

²²¹ BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 06, de 2019**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF, 20 fev 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712467&filename=Tram. Acesso em: 10 dez. 2021.

²²² “Além disso, diante da atual recessão econômica, tem se debatido que a necessidade de se aprovar esta reforma se dá, principalmente, em razão do sistema ser deficitário, isto é, apresentar um histórico de arrecadação menor do que o valor gasto com os pagamentos dos benefícios. Todavia, o déficit, utilizado como a principal justificativa para tal reforma, é questionável sob vários aspectos constitucionais, bem como historicamente, já que o relatório da CPIPrev (2017) aponta que, até a década de 1980, a Previdência apresentou superávits e que, desde 1990, parte dos recursos que deveriam ser destinados à Seguridade Social foram desviados em razão da DRU. Portanto, é imponderado falar em déficit crescente, quando recursos previdenciários são apropriados pelo Governo Federal para diversas finalidades, não havendo a preocupação de se fazer uma reserva para cobertura de eventuais desequilíbrios, tampouco a reposição desses valores desviados”. Cf: NULLE, Andressa Lopes; MOREIRA, Cássio Silva. A Previdência Social: reforma ou há alternativas? **Economia e**

Ainda sobre o desmonte dos direitos sociais constitucionais, Maria Lúcia Lopes Silva alerta que:

[...] os frequentes abandonos dos princípios gerais da seguridade social; resistência de implementação do financiamento, considerando o princípio da equidade na participação do custeio, em favor da chamada austeridade fiscal, para atender aos objetivos de política econômica comprometida com o capital financeiro e não com a cidadania; a organização de cada uma dessas políticas em sistemas separados, sem articulação entre si, com gestão própria; as frequentes mudanças no texto constitucional, impondo regressividade aos direitos relativos à previdência social, tornando-a cada vez mais parecida com os seguros privados, a exemplo das alterações regressivas de 1998, 2002 e 2003; a crescente privatização da saúde; a dispersão orçamentária e financeira, mediante a criação de Fundos específicos para a gestão de recursos de modo separado, ou seja, o Fundo Nacional da Saúde - FNS (recursos da saúde), Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS (recursos da assistência social) e Fundo do Regime Geral de Previdência Social - FRGPS (recursos da previdência social)²²³.

Assim, a partir de 13 de novembro de 2019 (data de entrada em vigor da Emenda Constitucional de 2019), não é possível mais se aposentar, na modalidade especial, valendo-se somente do requisito contributivo. Agora, os segurados da Previdência Social que já estavam filiados ao Regime Geral de Previdência Social e que pretendem se aposentar na modalidade especial, podem se valer das seguintes regras de transição:

Art. 21. O segurado ou o servidor público federal que se tenha filiado ao Regime Geral de Previdência Social ou ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional cujas atividades tenham sido exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, desde que cumpridos, no caso do servidor, o tempo mínimo de 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, na forma dos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, poderão aposentar-se quando o total da soma resultante da sua idade e do tempo de contribuição e o tempo de efetiva exposição forem, respectivamente, de:

- I - 66 (sessenta e seis) pontos e 15 (quinze) anos de efetiva exposição;
- II - 76 (setenta e seis) pontos e 20 (vinte) anos de efetiva exposição; e

Sociedade [online], v. 28, n. 3, p. 813-814, set./dez. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2019v28n3art08> Acesso em: 10 dez. 2021.

²²³ SILVA, Maria Lucia Lopes da. **(Des)estruturação do trabalho e condições para a universalização da Previdência Social no Brasil**. 2011. 359f. Tese (Doutorado em Política Social). Universidade de Brasília, Brasília, 2011, p. 102. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8716/1/2011_MariaLuciaLopesDaSilva.pdf Acesso em: 26 nov. 2021.

III - 86 (oitenta e seis) pontos e 25 (vinte e cinco) anos de efetiva exposição²²⁴.

Ou seja, passa a vigorar a necessidade de implementação do requisito etário, o qual, somado ao tempo de contribuição (variável, a depender da atividade exercida pelo segurado), deve corresponder à pontuação dos incisos anteriores, valendo ainda o destaque de que não há exigência de que esse tempo de contribuição, utilizado na pontuação, seja integralmente especial.

Já para aqueles segurados que vierem a se filiar à Previdência Social, mais especificamente ao Regime Geral de Previdência Social, a partir do dia 13 de novembro de 2019, valerão as regras permanentes, contidas no artigo 19, § 1º, inciso I, alíneas “a”, “b” e “c” da Emenda Constitucional nº 103/2019²²⁵:

Art. 19. Até que lei disponha sobre o tempo de contribuição a que se refere o inciso I do § 7º do art. 201 da Constituição Federal, o segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social após a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional será aposentado aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, com 15 (quinze) anos de tempo de contribuição, se mulher, e 20 (vinte) anos de tempo de contribuição, se homem.

§ 1º Até que lei complementar disponha sobre a redução de idade mínima ou tempo de contribuição prevista nos §§ 1º e 8º do art. 201 da Constituição Federal, será concedida aposentadoria:

I - aos segurados que comprovem o exercício de atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, durante, no mínimo, 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, nos termos do disposto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, quando cumpridos:

- a) 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 15 (quinze) anos de contribuição;
- b) 58 (cinquenta e oito) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 20 (vinte) anos de contribuição; ou
- c) 60 (sessenta) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 25 (vinte e cinco) anos de contribuição.

Para compreender melhor a desnecessidade da inserção do requisito etário no benefício de aposentadoria especial (já originário de uma concepção diferenciada, ao passo que é concedido àqueles que exercem trabalhos tidos como “anormais”,

²²⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 nov. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm Acesso em: 26 nov. 2021.

²²⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 nov. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm Acesso em: 26 nov. 2021.

levando em consideração a exposição a agentes nocivos), é necessário entender a forma de custeio da benesse em debate. Nesse sentido, o artigo 202, §1º do Decreto nº 3.048/1999²²⁶ (com redação dada pelo Decreto nº 10.410/2020, o qual inseriu naquele diploma legal as alterações trazidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019) dispõe sobre a temática:

Art. 202. A contribuição da empresa, destinada ao financiamento da aposentadoria especial, nos termos dos arts. 64 a 70, e dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho corresponde à aplicação dos seguintes percentuais, incidentes sobre o total da remuneração paga, devida ou creditada a qualquer título, no decorrer do mês, ao segurado empregado e trabalhador avulso:

I - um por cento para a empresa em cuja atividade preponderante o risco de acidente do trabalho seja considerado leve;

I - dois por cento para a empresa em cuja atividade preponderante o risco de acidente do trabalho seja considerado médio; ou

III - três por cento para a empresa em cuja atividade preponderante o risco de acidente do trabalho seja considerado grave.

§ 1º As alíquotas constantes do caput serão acrescidas de doze, nove ou seis pontos percentuais, respectivamente, se a atividade exercida pelo segurado a serviço da empresa ensejar a concessão de aposentadoria especial após quinze, vinte ou vinte e cinco anos de contribuição (grifo nosso).

Portanto, respeitando a necessidade de uma contraprestação contributiva, para fins de concessão de benefícios no Regime Geral de Previdência Social, o legislador ordinário deixou expressa a previsão de que, nas empresas em que forem desenvolvidas atividades ensejadoras da concessão de aposentadoria especial, haverá a majoração das alíquotas contributivas, o que, por si só, já corresponde a uma diferença, se comparamos aos demais benefícios programados (aposentadoria por tempo de contribuição, por idade, por exemplo).

Sendo assim, resta o questionamento: haveria, de fato, necessidade de incluir o requisito etário no benefício de aposentadoria especial, sob o argumento já mencionado de praticamente impor a permanência dos trabalhadores no mercado de trabalho, contribuindo mais, sendo que a própria legislação já tratou de adotar requisitos diferenciados, os quais geram maior arrecadação do que aquela comumente tida nos demais benefícios do Regime Geral de Previdência Social?

²²⁶ BRASIL. **Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999.** Aprova o Regulamento da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 06 de maio de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm Acesso em: 26 nov. 2021.

Nas palavras de Theodoro Vicente Agostinho, Sérgio Henrique Salvador e Ricardo Leonel da Silva²²⁷, não, pois:

os danos à saúde e/ou a integridade dos segurados que laboram em atividades insalubres ou perigosas, não estão condicionados à sua idade, por óbvio, mas pelo período que ficam expostos aos agentes nocivos. Conforme mencionado, a prevenção é determinante para evitar diretamente a ocorrência desses danos, ou, pelo menos, para atenuar o seu agravamento. A aposentadoria especial, conforme demonstrado, possui fonte de custeio própria determinada por lei e não pode se submeter à adição de mais requisitos objetivos que retirem sua natureza protetiva, natureza esta que, justamente a torna especial, ou seja, que lhe atribui caráter excepcional.

Portanto, de acordo com os apontamentos realizados ao longo deste capítulo, nota-se que a reflexão acerca da temática, em especial no momento de elaboração do texto base da Emenda Constitucional nº 103/2019, talvez tenha necessitado de certa análise em um sentido macro, analisando o sistema como um todo, assim como a forma de custeio do benefício de aposentadoria especial e, por fim, mas não menos importante, os reais impactos da imposição indireta de permanência do trabalhador na atividade nociva, consequência do acréscimo da idade como requisito para a benesse em questão.

3.2 A necessidade de uma Teoria da Justiça para o Direito Previdenciário

Pelo senso comum, a reforma da previdência pode ser resumida por uma simples palavra: catástrofe. De fato, existem alguns benefícios que sofreram profundas alterações, especialmente no que tange ao requisito financeiro.

À título de exemplo, a pensão por morte. Antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/2019, a redação do artigo 106 do Decreto nº 3.048/1999 (diploma legal que Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências) previa que a renda mensal inicial da referida benesse seria calculada na forma do § 3º do art. 39 do mesmo Decreto (cem por cento do valor da

²²⁷ AGOSTINHO, Theodoro Vicente; SALVADOR, Sergio Henrique; SILVA, Ricardo Leonel da. A nova aposentadoria especial e sua inviabilidade protetiva pela incompatibilidade do requisito etário a partir da PEC 06/19 (Reforma da Previdência). **Migalhas de Peso**, 2019, *online*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/314156/a-nova-aposentadoria-especial-e-sua-inviabilidade-protetiva-pela-incompatibilidade-do-requisito-etario-a-partir-da-pec-06-19--reforma-da-previdencia>. Acesso em: 10 dez. 2021.

aposentadoria que o segurado recebia ou daquela a que teria direito se estivesse aposentado por invalidez na data de seu falecimento). Ou seja, a compensação financeira em virtude da ocorrência do fortuito “morte” era, de fato, algo considerável²²⁸.

No entanto, com a edição do Decreto nº 10.410/2020 (diploma legal que alterou o Decreto nº 3.048/1999, com as novas regras oriundas da Emenda Constitucional nº 103/2019), a regra de cálculos sofreu substancial alteração/decréscimo: a nova redação do artigo 106 passou a prever o seguinte:

Art. 106. A pensão por morte consiste em renda mensal equivalente a uma cota familiar de cinquenta por cento do valor da aposentadoria recebida pelo segurado ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de dez pontos percentuais por dependente, até o máximo de cem por cento. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020)²²⁹.

Logo, para alcançar a mesma renda mensal prevista na redação anterior à 13/11/2019, o segurado do INSS deverá contar com dependentes, para que seu benefício, inicialmente previsto em 50%, passe à 100%. Não bastasse a defasagem de um benefício importante no sistema do Seguro Social, a pandemia do Covid-19 se mostrou como um agravante, ao passo que o número de pensões por morte, pelo menos de janeiro a setembro de 2021, chegou à marca de 338 mil concessões, número 62% maior do que o mesmo período, mas em 2019 (pré-reforma da previdência)²³⁰.

Desta mesma forma, fora citado, no capítulo anterior, o benefício de aposentadoria especial, o qual, com a inserção do requisito idade para a sua concessão (a depender, de acordo com a atividade exercida pelo segurado), coage, indiretamente, o segurado a se manter laborando em exposição ao agente nocivo, seja ele físico, químico ou biológico (ou até mesmo uma associação de agentes).

²²⁸ BRASIL. **Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 06 de maio de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm Acesso em: 26 nov. 2021.

²²⁹ BRASIL. **Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 06 de maio de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm Acesso em: 26 nov. 2021.

²³⁰ ANDRETTA, Filipe. Mais luto, menos dinheiro: 2 anos após reforma da Previdência, viúvos da covid sofrem com pensão menor. **UOL Economia**, 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/reforma-previdencia-2-anos-pensao-covid-aposentadoria/#cover> Acesso em: 10 dez. 2021.

Muito além de debates acerca da constitucionalidade ou não dos dispositivos, se faz importante uma reflexão acerca da necessidade de aplicação de uma teoria da justiça, quando se fala em direito previdenciário (em um espectro mais reduzido) e de direitos sociais (perspectiva macro). A ideia do Seguro Social, conforme já abordado anteriormente, desde seus primórdios, foi de aglutinar, em forma de políticas, as demandas oriundas dos diversos grupos organizados de reivindicação por benesses sociais, em um cenário de extrema produção industrial e exploração do proletariado²³¹.

Nas palavras de Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari:

Nos primórdios da relação de emprego moderna, o trabalho retribuído por salário, sem regulamentação alguma, era motivo de submissão de trabalhadores a condições análogas às dos escravos, não existindo, até então, nada que se pudesse comparar à proteção do indivíduo, seja em caráter de relação empregado-empregador, seja na questão relativa aos riscos da atividade laborativa, no tocante à eventual perda ou redução da capacidade de trabalho. Vale dizer, os direitos dos trabalhadores eram aqueles assegurados pelos seus contratos, sem que houvesse qualquer intervenção estatal no sentido de estabelecer garantias mínimas. Começaram, então, a eclodir manifestações dos trabalhadores por melhores condições de trabalho e de subsistência, com greves e revoltas violentamente reprimidas pelo próprio Poder constituído. Surgiram daí as primeiras preocupações com a proteção previdenciária do trabalhador, ante a inquietação dos detentores do poder nos Estados com a insatisfação popular, o que acarretou a intervenção estatal no que diz respeito às relações de trabalho e segurança do indivíduo quanto a infortúnios. Como disse Bismarck, governante alemão daquela época, justificando a adoção das primeiras normas previdenciárias: "Por mais caro que pareça o seguro social, resulta menos gravoso que os riscos de uma revolução"²³².

Pensar em uma teoria da justiça, dentro do direito previdenciário, é partir da premissa de que referida ramificação do direito tem por objetivo principal minorar as divergências dentro de uma sociedade, a qual, por meio da disseminação do conceito de solidariedade, clama por atenção às minorias, que muitas vezes recebe uma legislação com olhos vedados às demandas²³³. O conflito e a identidade de interesses

²³¹ LANZARA, Arnaldo Provasi. O Seguro Social e a Construção da Proteção do Trabalho no Brasil. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 2, p. 463-502, abr/jun 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/3VwTVcnWSrPhV3hKhph4nRq/?lang=pt> Acesso em: 10 dez. 2021.

²³² CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 4.

²³³ GALINDO, Cleusy Araújo. A Teoria da Justiça de John Rawls e a problemática argumentativa e principiológica entre a igualdade de oportunidades e a distribuição de riquezas. **Revista Eletrônica Intr@ciência**, p. 8, 2012. Disponível em: http://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20170531143414.pdf Acesso em: 10 dez. 2021.

é o campo para a aplicabilidade de uma teoria da justiça que se volta ao direito previdenciário.

Recapitulando alguns institutos básicos para o desenvolvimento de uma teoria da justiça, é possível tomar a Constituição da República de 1988 como um contrato social, por meio do qual houve o estabelecimento de diretrizes a serem adotadas nas relações envolvendo os membros daquela sociedade que se curva aos ditames ali postos. Por certo que a elaboração de tal documento se deu por meio de representatividade (ou seja, pelos representantes do povo); mas, ainda assim, especialmente pelo contexto histórico experimentado no Brasil pré-redemocratização, valorou-se mais a ideia do estabelecimento de preceitos justos do que a posição social.

Porém, vale lembrar da influência que o texto da Constituição sofre dos contingentes externos. A globalização, por certo, é um fenômeno potencializador das disparidades existentes entre os interesses econômicos de grupos minoritários, cujos reflexos são percebidos no texto constitucional, e os anseios sociais daqueles que participam indiretamente do processo legislativo.

Nas palavras de Maria Rita Loureiro²³⁴:

A vulnerabilidade trazida pela globalização tem sido experimentada em vários países da América Latina, simultaneamente ao processo de democratização dos regimes ditatoriais aí instalados ao longo da segunda metade do século passado, situação essa que os têm levado a enfrentar um duplo desafio. De um lado, a inserção no mercado mundial torna a estabilidade econômica dependente cada vez mais dos fluxos de capitais financeiros (que se pautam pelas condições de credibilidade geradas por políticas de austeridade fiscal, muitas vezes extremadas, e por elevadas taxas de juros pagos pelos títulos da dívida pública). De outro lado, a democratização abre espaços para que os partidos e grupos organizados na sociedade pressionem por políticas governamentais voltadas à promoção do crescimento econômico, à expansão do emprego e à redução da pobreza.

Portanto, a abertura que o texto constitucional dá para as plurais possibilidades pode também significar submissão, ainda que parcial, do texto constitucional a alguns elementos extralegais, como os interesses políticos, capital estrangeiro, cujos parâmetros se mostram de maneira mais clara quando se fala em processos de

²³⁴ LOUREIRO, Maria Rita. DEMOCRACIA E GLOBALIZAÇÃO: POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA ARGENTINA, BRASIL E CHILE. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 100, p. 187, jan. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452017000100187&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

reforma do texto da Carta Magna, deixando de lado, por determinadas vezes, não somente o homem enquanto objeto icônico a se alcançar, mas também a sua subjetividade, seus anseios, seus interesses compartilhados com os demais grupos organizados da sociedade civil²³⁵.

A base da pesquisa em questão é o texto constitucional, em especial sua parte que trata dos direitos sociais fundamentais, como a previdência. Justiça e injustiça é uma dualidade que acompanha o desenrolar da vida do texto constitucional, justamente por se tratar de um elemento suscetível dos anseios da sociedade. Muitas das vezes, os juízos da sociedade acabam sendo dotados de emoção; no entanto, ao falarmos de uma teoria da justiça, a racionalidade é elemento indispensável, além da importância de um diagnóstico intelectual refinado acerca das injustiças cotidianas, em especial dentro do processo previdenciário. Por meio do processo em questão é que se vê possível criar novas formas de enxergar os institutos jurídicos de uma sociedade, especialmente aqueles constantes do texto constitucional.

O direito previdenciário, enquanto política pública sob uma perspectiva macro que se presta a proteger os mais diversos grupos sociais, deve ser pensando de maneira diferente, diante dos desafios atuais da sociedade global, como a Covid-19 e seu efeito potencializados sob os eventos previdenciários fortuitos (morte e doença), finanças abaladas pela alta no desemprego, inadimplência ou até mesmo fuga dos regimes de previdência, enquanto contribuintes facultativos, dentre outros. Aqui reside a importância de exaltar o “equilíbrio reflexivo”, permitido na teoria rawlsiana, no sentido de produzir concepções de justiça razoáveis e plurais, as quais passam a ser ajustadas, sob influência dos mais diversos contingentes existentes²³⁶.

Quando Rawls, em sua teoria da justiça, dispõe sobre a preferência dos cidadãos por dois princípios básicos (liberdade e igualdade, sendo o primeiro o resultado da compreensão social de que as instituições sociais não causem discriminação ou prejuízos, no que tange às concepções particulares, enquanto o segundo parte do pressuposto de se ignorar posição econômica, dons, talentos, permitindo apenas a concessão de maiores vantagens se, em contrapartida, houver a melhora das expectativas daqueles menos favorecidos), é possível traçar um paralelo

²³⁵ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Constituição e ordem econômica. In: FIOCCA, Demian; GRAU, Eros Roberto (Orgs.). **Debate sobre a Constituição de 1988**. São Paulo: Paz e Terra, 2001, p. 9-34.

²³⁶ RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 23

com a promulgação do texto constitucional de 1988, enquanto carta política que rompe com um período de severas supressões de direitos, possibilitando que o ser humano volte a ser objeto de dignidade²³⁷.

Ao analisarmos a Constituição da República de 1988, percebe-se que essa fora promulgada sob o espírito da renovação, do ser humano como objetivo principal, finalidade precípua, em vista do sangrento período ditatorial vivido por mais de 20 anos. A Constituição, pois, passa a ser vista como instrumento de transformação social e econômica, deixando de ser meramente organizacional, estática e negativa. As esperanças tidas no texto legal de 1988 vão justamente no sentido da pluralidade de possibilidades existenciais, protecionistas. Uma Carta que surgiu em meio a esperanças e desesperanças, andando, até então, entre trancos e barrancos, ainda serve como objeto de respaldo ao ser humano, independente de estrato social. Ser humano enquanto destinatário de dignidade.

Portanto, as premissas estabelecidas por John Rawls são de suma importância para a busca de um direito previdenciário mais humano, menos pautado em questões fiscais, sem observar a efetiva necessidade de respeito a um constitucionalismo democrático, sempre buscando a absorção das particularidades dos grupos sociais. Mais do que tudo isso, o principal objetivo de uma teoria da justiça, imbricando-se à evolução histórica do direito previdenciário, é possibilitar que os indivíduos gozem de seus respectivos modos de uma vida tida como boa (dentro do conceito de bem, como virtudes pessoais), por meio de benesses que não somente estejam postas legalmente de maneira icônica, mas representando uma forma de concessão estatal de condições de dignidade, fomentando, por conseguinte, o crescimento de instituições justas²³⁸:

Conceder um lugar especial — uma primazia geral — à liberdade vai além de levar em conta a importância da liberdade como uma das muitas influências sobre a vantagem total de uma pessoa. Embora a liberdade pessoal seja certamente útil, como a renda e outros bens primários, isso não é tudo o que está envolvido em sua importância. É uma consideração central para as liberdades de uma pessoa, tocando os aspectos mais privados da vida pessoal, e também uma necessidade básica (por exemplo, sob a forma da liberdade de expressão) para a prática da argumentação pública, que é tão crucial para a avaliação social. Não surpreende que a percepção fundamentada da importância da liberdade pessoal tenha levado as pessoas

²³⁷ GARGARELLA, Roberto. **As teorias da Justiça depois de Rawls**: um breve manual de filosofia política. Tradução de Alonso Reis Freire. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2020, p. 8.

²³⁸ GARGARELLA, Roberto. **As teorias da Justiça depois de Rawls**: um breve manual de filosofia política. Tradução de Alonso Reis Freire. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2020, p. 30.

a defendê-la e a lutar por ela ao longo dos séculos. Ao dividir em diferentes partes a importância da liberdade compartilhada por todos, Rawls chama a atenção para uma distinção — entre liberdade e outros recursos úteis — que é realmente importante observar e buscar²³⁹.

Antes de qualquer pré-conceito, a presente pesquisa não refuta a necessidade de eventuais reformulações de sistemas previdenciários, até porque engessar instituições estatais (como o Instituto Nacional do Seguro Social e suas legislações, um dos temas da pesquisa) é demasiadamente arriscado pelo fato de que condena a possibilidade do indivíduo ser restringido em sua concepção individual de bem, não podendo, portanto, gozar de uma vida minimamente digna. No entanto, conforme já estudado no caso chileno, a elaboração de regras previdenciárias com base no alinhamento dos parâmetros de capitais estrangeiros, exaltando-se uma lógica neoliberal ao extremo, pode parecer uma medida salvadora; contudo, a longo prazo, se pode colher frutos como o controle dos cofres previdenciários por instituições que visam o lucro, e não os direitos sociais²⁴⁰.

Por fim, a necessidade de uma teoria da justiça não somente para o direito previdenciário, mas para os direitos sociais fundamentais como um todo, guarda sua importância no fato de que o argumento fiscal é efêmero, passível de alterações de acordo com os interesses de determinados grupos políticos, os quais, em determinados momentos, se alinharão aos interesses do capital global, buscando alterar legislações protetivas domésticas para dar maior atratividade aos financiadores. Tomando a promulgação da Constituição da República de 1988 como um momento de aplicabilidade dos postulados de John Rawls, entende-se pela necessidade de que os debates reformistas passem por uma vinculação maior aos preceitos ali estabelecidos, no sentido de que a Carta Magna exerça uma força normativa de fato, e não somente icônica. Reformar os sistemas de proteção social pode se fazer necessário, em virtude de diversos contingentes, mas partir de um pressuposto volátil como o fiscal distancia mais ainda a possibilidade de tirar os preceitos fundamentais constitucionais do papel, possibilitando o exercício, ainda que

²³⁹ SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 69.

²⁴⁰ LOUREIRO, Maria Rita. DEMOCRACIA E GLOBALIZAÇÃO: POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA ARGENTINA, BRASIL E CHILE. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 100, p. 187-223, jan. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452017000100187&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 dez. 2021.

indireto (por meio de representantes) da democracia. Até porque não se pode ignorar toda a história evolutiva de tais direitos, os quais, se trabalhados de forma a prestigiar a inserção dos plurais, permitem a real efetivação de uma justiça.

CONCLUSÃO

Por meio da presente pesquisa, buscou-se analisar a Emenda Constitucional nº 103/2019 (denominada “reforma da previdência”) sob um viés filosófico, se valendo dos postulados trabalhados por John Rawls, em sua teoria da justiça, tida por muitos como um marco na filosofia moderna, por estabelecer importantes parâmetros sobre os postulados da igualdade e liberdade, com base em uma releitura do contrato social de Rousseau.

Nesse sentido, os primeiros capítulos demonstraram algumas das principais teorias da justiça e suas implicações nas sociedades. Em especial, importantes considerações sobre o intuicionismo e utilitarismo foram realizadas, tomando-as como caminho oposto para a teoria rawlsiana. Antes de qualquer apontamento, foi necessária a busca por um parâmetro do que é a justiça, passando por diversos autores, como Amartya Sen, Arisóteles, Hans Kelsen e o próprio John Rawls.

Por diversas que tenham sido as concepções estudadas inicialmente, é possível concluir que a definição (aberta) de justiça trabalha especialmente com a perspectiva do indivíduo, relevando a importância de ser levada em consideração sua concepção de uma vida boa, por meio da qual seja possível gozar de seus planos, seus desejos. No entanto, tudo isso será possível a partir do momento em que as instituições sociais forem dotadas de justiça em seu agir, em sua articulação estrutural, organização e eficiência, nunca se esquecendo de que eventuais negociações políticas ou do gênero não podem tomar os rumos do utilitarismo, ou seja, exaltar o resultado líquido mais positivo, permitindo violações. No caso, Rawls adota uma postura não-consequencialista, prevalecendo as ações no curso, e não apenas o resultado.

Ademais, após uma introdução acerca dos direitos fundamentais (em especial, os sociais), a presente pesquisa conclui pela caracterização do direito previdenciário como direito fundamental. A partir do momento em que a sociedade civil passa a ser centralizada no ordenamento jurídico, em especial dentro das constituições posteriores à 2ª Guerra Mundial, também se mostra enérgica no sentido de se ver enquanto *player* ativo no jogo estatal, figurando como povo ativo²⁴¹ (ou seja, como ator de influência dentro dos processos democráticos, se justificando como o ponto

²⁴¹ MULLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 57-58.

de partida, se auto justificando). Portanto, nesse sentido, a fundamentalidade do direito previdenciário reside na possibilidade de proteção dos membros de uma sociedade, permitindo que estes usufruam de uma dignidade mínima, em consonância com a essência dos direitos fundamentais.

Em seguida, ao se analisar as alterações legislativas chilenas (mais especificamente a partir da década de 80, com a passagem do sistema universal para o sistema de capitalização previdenciária), percebe-se como a perspectiva de desoneração da responsabilidade estatal pode trazer severos prejuízos à população, como o desmantelamento dos direitos sociais (incluindo os de cidadania), assim como o princípio da solidariedade, essencial no desenvolvimento de um sistema previdenciário geral.

Como a referida alteração ocorreu em virtude de um claro alinhamento interno com as contingências globais do capital, exaltando a implementação da perspectiva liberal, por mais que tal modelo não tenha sido adotado no caso brasileiro mais recente (a saber, Emenda Constitucional nº 103/2019), pelo fato de que o Brasil se mostra como um dos países suscetíveis à essa influência dos contingentes financeiros internacionais, enquanto democracia emergente de mercado, dentro do contexto latino-americano²⁴² (nesse sentido, a própria intenção da reforma previdenciária mais atual, que se encontra no texto da Proposta de Emenda à Constituição nº 6/2019), tal situação deve ser tomada como lição para que, em eventual necessidade de reformas sistêmicas, haja a prevalência da solidariedade, para a sobrevivência saudável de direitos sociais.

Portanto, quando se fala em injustiças no processo reformista de 2019 (tomando a justiça enquanto forma de interpretação dos institutos jurídicos, por meio da eleição de princípios básicos de justiça, cuja elegibilidade passou pelo crivo das plurais concepções dos sujeitos sociais do que seria uma vida plausível de se gozar de suas plenitudes enquanto cidadãos, dentro dos postulados da igualdade e liberdade), a pesquisa em questão chega à conclusão de que as alterações nas regras de benefício, bem como na forma de arrecadação da receita previdenciária acabou

²⁴² LOUREIRO, Maria Rita. DEMOCRACIA E GLOBALIZAÇÃO: POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA ARGENTINA, BRASIL E CHILE. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 100, p. 187-223, jan. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452017000100187&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

sendo ineficaz tanto para seu efeito financeiro²⁴³ como, conseqüentemente, para a efetivação dos direitos sociais, os quais, não somente modificados da perspectiva atuarial, mas também no aspecto de efetivação de um direito fundamental essencial.

Sendo assim, a própria Emenda Constitucional nº 95/2016 se mostrou como um obstáculo na efetivação dos direitos fundamentais sociais (em especial, previdenciários), pois se há uma desvinculação dos recursos constitucionais para o investimento social neste diploma legal, este se corrobora com o fato de que a Emenda Constitucional nº 103/2019 induz a permanência, por mais tempo, no mercado de trabalho (à título de exemplo, a inserção do requisito idade na aposentadoria especial), bem como reduz a renda mensal inicial dos benefícios (à título de exemplo, nova sistemática de cálculos da pensão por morte).

Portanto, nota-se, após as investigações da pesquisa, um enfraquecimento da força normativa da Constituição, justamente pelo fato de que, a partir do momento em que o direito previdenciário enquanto política pública, passa a ser elevado à norma constitucional, estas tendem a ser alvo de diversos ataques dos grupos políticos detentores de poder, os quais ditam suas preferências, enquanto investidos daquele cargo, muitas vezes ignorando as perspectivas futuras²⁴⁴.

²⁴³ Estudos demonstram que “a principal causa da crise não são os direitos sociais, como defendem os economistas conservadores, mas sim a apropriação do fundo público pelo capital financeiro. Para o Dieese e a Anfip (2017, p. 14) a austeridade econômica piorou de forma generalizada os principais indicadores econômicos do país. O desajuste fiscal é de natureza essencialmente financeira, como consequência dos juros altos e das inconsistências do regime fiscal e macroeconômico. A proposição da contrarreforma da Previdência se articula com a Proposta de Emenda Constitucional n. 95/2016 que instituiu o “Novo Regime Fiscal”, originado pelas críticas liberais e conservadoras ao modelo social da Constituição Federal de 1988 (DIEESE, 2016), e com a ampliação da desvinculação de recursos constitucionais garantidos para os investimentos sociais. O Congresso Nacional aprovou em 2016 a ampliação de 20% para 30% da Desvinculação de Receitas da União (DRU) (DIEESE; ANFIP, 2017)” Cf: SILVA, Mauri Antônio da. Análise crítica da proposta de reforma da previdência social no Brasil entre os anos 2016 e 2018. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 135, p. 219, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/jyZcd4kYKwpSNCL6mSRxc9j/?lang=pt> Acesso em: 10 dez. 2021.

²⁴⁴ “Ao incorporar políticas públicas, as constituições tendem a se tornar alvo de constantes tentativas de alteração, pois se tornam o locus da implementação de políticas governamentais; como políticas podem perder sua eficácia ao não corresponder a preferências do grupo político governante, instala-se o processo de emendamento. Se a tentativa de alteração frequente fracassar – por dificuldades excessivas de emendamento ou a não formação dos requisitos necessários para a alteração – geram-se incentivos a um possível repúdio do ordenamento constitucional (idem). No limite, as consequências da constitucionalização de políticas públicas para o jogo político e para a própria constituição podem ser nefastas, levando “a um enrijecimento injustificado de questões que – por sua própria natureza – deveriam permanecer suscetíveis à alternância de partidos no poder”. Cf: COUTO, Cláudio Gonçalves; LIMA, Giovanna de Moura Rocha. Continuidade de Políticas Públicas: a Constitucionalização Importa? **Dados-Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, p. 1065, out/dez 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582016000401055&lng=pt&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

Ao argumento anterior, soma-se o fato de que acrescentar o requisito idade no benefício de aposentadoria especial (cujas intenções são retirar o trabalhador do mercado de trabalho mais cedo, em virtude da nocividade do trabalho), conforme objeto de um único capítulo da pesquisa, exemplifica a forma injusta com que a reforma da previdência de 2019 ocorreu, pois compele, ainda que indiretamente, o trabalhador a permanecer em seu mister por mais tempo. Ademais, conforme já constatado, a aposentadoria especial possui forma de arrecadação diferenciada, já antes mesmo do processo reformista constitucional mais recente. Logo, o argumento econômico, tão exaltado na promulgação do diploma, não fez sentido para a benesse em tela.

Por fim, ao longo da pesquisa, pôde-se verificar que a Emenda Constitucional nº 103/2019 trilha um rumo diverso daquele traçado pela teoria da justiça de John Rawls, justamente pelo fato de que demonstra a inexistência de preocupação com o fortalecimento dos direitos sociais (conforme se verifica das drásticas mudanças na fórmula de cálculo dos benefícios), bem como se mostra promulgada sem levar em consideração os diversos contingentes sociais, a saber, pluralidades de concepções de uma vida plena, deixando-se levar pela lógica neoliberal, permitindo que a já conhecida abordagem econômica das reformas sociais latino-americanas desmantelassem os direitos previdenciários. As constatações do presente trabalho possuem a intenção de incitar maiores estudos sobre a necessidade de se aplicar a teoria da justiça nas alterações legislativas não somente previdenciárias, mas também dos direitos sociais (exemplo: direitos trabalhistas).

REFERÊNCIAS

AGOSTINHO, Theodoro Vicente; SALVADOR, Sergio Henrique; SILVA, Ricardo Leonel da. A nova aposentadoria especial e sua inviabilidade protetiva pela incompatibilidade do requisito etário a partir da PEC 06/19 (Reforma da Previdência). **Migalhas de Peso**, 2019, *online*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/314156/a-nova-aposentadoria-especial-e-sua-inviabilidade-protetiva-pela-incompatibilidade-do-requisito-etario-a-partir-da-pec-06-19--reforma-da-previdencia>. Acesso em: 10 dez. 2021.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

AMORIM, Ana Paula Dezem. A justiça em Aristóteles: estudo sobre o caráter particular da justiça aristotélica. **Revista Jurídica da Faculdade de Direito de Franca**, Franca, v. 4, n. 1, p. 70-89, 2011. Disponível em: <https://www.revista.direitofranca.br/index.php/refdf/article/view/90/78> Acesso em: 10 dez. 2021.

ANDRETTA, Filipe. Mais luto, menos dinheiro: 2 anos após reforma da Previdência, viúvos da covid sofrem com pensão menor. **UOL Economia**, 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/reforma-previdencia-2-anos-pensao-covid-aposentadoria/#cover> Acesso em: 10 dez. 2021.

BARDDAL, Fabiana Marissa Etzel; TORRES, Ricardo Lobato. Efetividade da participação cidadã nos conselhos municipais de Curitiba. **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 12, p. 1-15, 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692020000100203&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 33, p. 43-92, 2006. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista33/Revista33_43.pdf Acesso em: 10 dez. 2021.

BERCOVICI, Gilberto. Carl Schmitt e o Estado de Emergência Econômico. **Revista de Direito**, Viçosa, v. 11, n. 02, p. 9-38, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/9613> Acesso em: 10 dez. 2021.

BIAVASCHI, Magda Barros. O processo de construção e desconstrução da tela de proteção social do trabalho: tempos de regresso. **Estudos Avançados** [online], v. 30, n. 87, p. 75-87, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142016.30870005> Acesso em: 10 dez. 2021.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 06, de 2019**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF, 20 fev. 2019.

Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712467&filename=Tram Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 26 nov. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 nov. 2019.

Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm Acesso em: 26 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 06 de maio de 1999. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm Acesso em: 26 nov. 2021.

BRASIL. **Lei 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jul. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm Acesso em: 26 nov. 2021.

CAMBRAIA, Túlio; GREGGIANIN, Eugênio; VOLPE, Ricardo A. **Efeitos da Reforma da Previdência (EC nº 103/2019) na regra do teto (EC nº 95/2016)**: proposta de ajuste metodológico no cômputo dos limites. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF). Brasília: Câmara dos Deputados, 2020 (Estudo técnico n. 35/2020). Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/estudo-tecnico_35_conof_cd_previdencia-e-teto-gastos Acesso em: 10 dez. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre Direitos Fundamentais**. Coimbra: Almedina, 2004.

CARREIRAO, Yan de Souza. Representação política como congruência entre as preferências dos cidadãos e as políticas públicas: uma revisão da literatura internacional. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 2, p. 393-430, ago 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762015000200393&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CIDADANIA. In: **Dicio: Dicionário Online de Português**. Porto: 7Graus, 2021.

Disponível em:

<https://www.dicio.com.br/cidadania/#:~:text=substantivo%20feminino%20Condi%C3%A7%C3%A3o%20de%20quem,%C3%A9%20um%20ato%20de%20cidadania.>

Acesso em: 10 dez. 2021.

COSTANZI, Rogério Nagamine. Reforma da Previdência e mercado de trabalho. In: **INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA**. Boletim Mercado de

Trabalho - Conjuntura e Análise nº 62. Brasília: IPEA, 2017, p. 79-89. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/170505_bmt_62.pdf Acesso em: 10 dez. 2021.

COSTA, Alexandre Araújo; CARVALHO, Alexandre Douglas Zaidan de. Amartya Sen: a ideia de Justiça (resenha). **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília,

n. 8, p. 305-316, 2012. Disponível em: [https://doi.org/10.1590/S0103-](https://doi.org/10.1590/S0103-33522012000200011)

33522012000200011 Acesso em: 10 dez. 2021.

COUTO, Cláudio Gonçalves; LIMA, Giovanna de Moura Rocha. Continuidade de Políticas Públicas: a Constitucionalização Importa? **Dados-Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, p. 1055-1089, out/dez 2016. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582016000401055&lng=pt&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS

SOCIOECONOMICOS. **Previdência Social brasileira**: concepção constitucional e tentativas de desconstrução. Nota Técnica n. 51. São Paulo: Dieese, 2007.

Disponível em: <http://www.dieese.org.br/notatecnica/2007/notatec51Previdencia.pdf>.

Acesso em: 11 out. 2021.

DOMINGOS, Terezinha Oliveira. A teoria da justiça. **Revista do Curso de Direito da Universidade Metodista de São Paulo**, São Bernardo do Campo, v. 4, n. 4, p.

283-302, 2007. Disponível em: [https://www.metodista.br/revistas/revistas-](https://www.metodista.br/revistas/revistas-metodista/index.php/RFD/article/view/526/524)

metodista/index.php/RFD/article/view/526/524 Acesso em: 10 dez. 2021.

DRAIBE, Sônia Miriam. Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil

no cenário latino-americano. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo,

n. 31, p. 5-46, dez. 1993. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-44511993000300002&lng=en&nrm=iso)

44511993000300002&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *welfare state*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set 1991.

Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006&lng=en&nrm=iso)

64451991000200006&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

ESTEVES, Juliana Teixeira; GOMES, José Menezes. A contrarreforma da

previdência, crise do capital e da previdência privada. **Revista Direito e Práxis**

[online], v. 11, n. 04, p. 2572-2608, 2020. Disponível em:

<https://doi.org/10.1590/2179-8966/2020/50102> Acesso em: 10 dez. 2021.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do Direito**: técnica, decisão, dominação. 4. ed., revisada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2003.

FERREIRA, Daniel Brantes; CHRISMANN, Pedro Henrique Veiga. O direito subjetivo nas concepções de Hans Kelsen e Alf Ross. **Cadernos da EMARF: Fenomenologia e Direito**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 99-118, out. 2018/mar. 2019. Disponível em: https://sfjp.ifcs.ufrj.br/revista/downloads/o_direito_subjetivo_nas_concepcoes_de_hans_kelsen.pdf Acesso em: 10 dez. 2021.

FONSECA, Maria Fernanda Soares; FERREIRA, Maria da Luz Alves. As Teorias da Justiça: um contraponto entre as concepções de John Rawls e Robert Nozick. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, v. 11, n. 2, p. 601-617, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/21015/pdf> Acesso em: 10 dez. 2021.

GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 95-130, ago. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2359-56392017000200095&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

GALINDO, Cleusy Araújo. A Teoria da Justiça de John Rawls e a problemática argumentativa e principiológica entre a igualdade de oportunidades e a distribuição de riquezas. **Revista Eletrônica Intr@ciência**, p. 1-9, 2012. Disponível em: http://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20170531143414.pdf Acesso em: 10 dez. 2021.

GARGARELLA, Roberto. **As teorias da Justiça depois de Rawls**: um breve manual de filosofia política. Tradução de Alonso Reis Freire. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2020.

GOMES, José Welington Félix *et al.* Efeitos fiscais e macroeconômicos da emenda constitucional do teto dos gastos (nº 95/2016). **Nova Economia** [online], v. 30, n. 03, p. 893-920, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-6351/5235> Acesso em: 10 dez. 2021.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional. A sociedade aberta de intérpretes da Constituição**: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA. **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/02/Relatorio-Final-INSER_2021-02-08.pdf Acesso em: 10 dez. 2021.

JULIÃO, Fabrício. Economistas temem “efeito rebote” caso governo fure teto para bancar Auxílio Brasil. **CNN Brasil Business**, 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/economistas-temem-efeito-rebote-caso-governo-fure-teto-para-bancar-auxilio-brasil/> Acesso em: 10 dez. 2021.

JUSTIÇA. In: **Michaelis**. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. São Paulo: Melhoramentos, 2021, *online*. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=justi%C3%A7a> Acesso em: 10 dez. 2021.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

LACKSO, Madeleine. Chile: 8ª melhor previdência do mundo, mas idosos cometem suicídio. **Gazeta do Povo**, 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/a-protagonista/aposentadorianochile/> Acesso em: 10 dez. 2021.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LANZARA, Arnaldo Provasi. O Seguro Social e a Construção da Proteção do Trabalho no Brasil. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 2, p. 463-502, abr/jun 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/3VwTVcnWSrPhV3hKhph4nRq/?lang=pt> Acesso em: 10 dez. 2021.

LEITE SAMPAIO, José Adércio; DE MOURA GUERRA ALMEIDA, Larissa; MATHIAS SOUTO, Luana. CRISE SANITÁRIA E ESTADO DE EXCEÇÃO: uma reflexão quanto aos subprodutos insurgentes da pandemia do novo coronavírus. **Revista de Direito Público**, Brasília, v. 17, n. 96, p. 171-197, jan. 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4397> Acesso em: 13 dez. 2021.

LOUREIRO, Maria Rita. DEMOCRACIA E GLOBALIZAÇÃO: POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA ARGENTINA, BRASIL E CHILE. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 100, p. 187-223, jan. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452017000100187&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gatos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/wJb3fZFMmZh65KfmrcWkDrp/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 10 dez. 2021.

MARTINS, Maria José D.; SIMÃO, Ana Margarida Veiga. A (re)interpretação e a implementação das políticas educativas de cidadania pelos professores. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, p. 1-23, 2021.

Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362021002902902> Acesso em: 10 dez. 2021.

MESA-LAGO, Carmelo. **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social**. Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006.

MILANI, Carlos R. S.O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, maio/jun. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000300006> Acesso em: 10 dez. 2021.

MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do Direito**. 28. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Tradução de Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. 82. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

MULLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

NEDER, Vinicius. País tem taxa de informalidade de 40,8% no trimestre até julho, mostra IBGE. **UOL Economia**, 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2021/09/30/pais-tem-taxa-de-informalidade-de-408-no-trimestre-ate-julho-mostra-ibge.htm#:~:text=Pa%C3%ADs%20tem%20taxa%20de%20informalidade,%2F09%2F2021%20%2D%20UOL%20Economia> Acesso em: 10 dez. 2021.

NULLE, Andressa Lopes; MOREIRA, Cássio Silva. A Previdência Social: reforma ou há alternativas? **Economia e Sociedade** [online], v. 28, n. 3, p. 791-819, set./dez. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2019v28n3art08> Acesso em: 10 dez. 2021.

NUNES JÚNIOR, Amandino Teixeira. As modernas teorias da justiça. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 39, n. 156, p. 53-62, out./dez. 2002. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/815> Acesso em: 10 dez. 2021.

OLIVEIRA, Suelen Carlos de; MACHADO, Cristiani Vieira; HEIN, Aléx Alarcón. Reformas da Previdência Social no Chile: lições para o Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 5, p. 1-5, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019000600301&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

OMMATI, José Emílio Medauar. **Uma teoria dos direitos fundamentais**. 6.ed. Rio de Janeiro: lumen Juris, 2019.

OST, François. **Contar a lei: as fontes do imaginário jurídico**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2005.

PAIXÃO, Cristiano; FRISSE, Giovanna Maria. USOS DA MEMÓRIA: AS EXPERIÊNCIAS DO HOLOCAUSTO E DA DITADURA NO BRASIL. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 97, p. 191-212, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-6445191-212/97> Acesso em: 10 dez. 2021.

PELAYO, Manuel García. **As transformações do Estado contemporâneo**. Tradução e prefácio de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

PENTEADO, Claudio Camargo; FORTUNATO, Ivan. Mídia e políticas públicas: possíveis campos exploratórios. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 87, p.129-141, fev. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092015000100129&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

PEREIRA DE CASTRO, Carlos Alberto; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PINHEIRO, Alexandre Souza. A jurisprudência da crise: Tribunal Constitucional português (2011-2013). **OBSERVATÓRIO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL**. Brasília: IDP, Ano 7, n. 1, p. 168-189, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/viewFile/961/641> Acesso em: 10 dez. 2021.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. Interesse público líquido e pós-modernidade: a lógica do individualismo e os desafios do Estado social no século XXI. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Direito Administrativo: transformações e tendências**. São Paulo: Almedina, 2014.

POZZOLLO, Susanna. Un constitucionalismo ambíguo. In: CARBONELL, Miguel. **Neoconstitucionalismo(s)**. Trotta: Madrid, 2003.

QUINTANILHA, Flavia Renata. A concepção de justiça de John Rawls. **Intuitio**, Porto Alegre, v. 3, n. 1, p. 33-44, jun. 2010. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/intuitio/article/view/6107> Acesso em: 10 dez. 2021.

QUINTINO, Larissa. INSS: Benefícios concedidos caem 6,2% em 2020, pós-reforma da Previdência. **Veja**, 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/inss-beneficios-concedidos-caem-62-em-2020-pos-reforma-da-previdencia/> Acesso em: 10 dez. 2021.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RÊGO, Jessé Sales; PAULA, Ricardo Zimbrão Affonso de; BRITO, Alexandro Sousa. O DEBATE PREVIDENCIÁRIO CONTEMPORÂNEO: “perspectiva conservadora” versus “perspectiva das demandas por seguridade social”. **Revista de Políticas Públicas**, v. 22, n. 2, pp. 773-797, 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/3211/321158845009/html/> Acesso em: 10 dez. 2021.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Constituição e ordem econômica. *In*: FIOCCA, Demian; GRAU, Eros Roberto (Orgs.). **Debate sobre a Constituição de 1988**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

RODRIGUES, Nelson. **À sombra das chuteiras imortais**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

ROSA, Johnny Roberto. À perlaboração da violência traumática da repressão: o caso brasileiro. **História (São Paulo)** [online], v. 39, p. 1-36, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1980-4369e2020006> Acesso em: 13 dez. 2021.

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 04-22, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263/11632> Acesso em: 10 dez. 2021.

SALVADORI, Mateus. Justiça, equidade e liberalismo em Rawls. **Cadernos do PET Filosofia**, Teresina, v. 6, n. 11, p. 1-20, 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpi.br/index.php/pet/article/view/3446/2751> Acesso em: 10 dez. 2021.

SANDEL, Michael J.. **Justiça: o que é a coisa certa a se fazer**. Tradução de Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

SANTANO, Ana Claudia. Derechos humanos para el desarrollo de una sociedad realmente globalizada. **Opin. jurid.**, Medellín, v. 19, n. 38, p. 39-57, jun. 2020. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-25302020000100039&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed., revisada, atualizada e ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo latino-americano. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Porto Alegre, v. 75, n. 3, p. 116-149, jul./set. 2009. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/13602> Acesso em: 10 dez. 2021.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **(Des)estruturação do trabalho e condições para a universalização da Previdência Social no Brasil**. 2011. 359f. Tese (Doutorado em Política Social). Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8716/1/2011_MariaLuciaLopesDaSilva.pdf Acesso em: 26 nov. 2021.

SILVA, Mauri Antônio da. Análise crítica da proposta de reforma da previdência social no Brasil entre os anos 2016 e 2018. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 135, p. 213-220, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/jyZcd4kYKwpSNCL6mSRxc9j/?lang=pt> Acesso em: 10 dez. 2021.

SIMIONI, R. L. Hermenêutica constitucional no paradigma da *Différence*. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]**, [online], v. 19, n. 1, p. 25-44, 2018. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/14457>. Acesso em: 10 dez. 2021.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. A despolitização do discurso jurídico nas teorias da interpretação, argumentação e decisão jurídica. *In*: SIMIONI, Rafael Lazzarotto (Org.). **Constitucionalismo e democracia 2017**: anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da FDSM. São Paulo: Max Limodad, 2017.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul./dez 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003> Acesso em: 10 dez. 2021.

SOUZA, Jessé. **Subcidadania brasileira**: para entender o país além do jeitinho brasileiro. Rio de Janeiro: LeYa, 2018.

TEIXEIRA, Winston de Araújo. A democracia e a judicialização dos direitos sociais. **Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social**, Belém, v. 5, n. 2, p. 61-83, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistadssps/article/view/5956> Acesso em: 10 dez. 2021.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. John Rawls: a economia moral da justiça. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 26, n. 3, pp. 551-563, set./dez. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69922011000300007> Acesso em: 10 dez. 2021.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200007&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

VALENCIA AGUDELO, Germán Darío. Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. **Pap.polit.**, Bogotá, v. 17, n. 2, p. 469-496, dez 2012. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092012000200004&lng=en&nrm=iso Acesso em: 10 dez. 2021.

VIANNA, Cláudia Salles Vilela. **Previdência Social**: custeio e benefícios. São Paulo: LTr, 2008.

VICIANO PASTOR, Roberto. MARTÍNEZ DALMAU, Rúben. Los procesos constituyentes latino-americanos y el nuevo paradigma constitucional. **IUS. Revista del instituto de ciencias jurídicas de Puebla A.C.**, Puebla, n. 25, p. 7-29, 2010.

Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2932/293222977001.pdf> Acesso em: 10 dez. 2021.

VILLANUEVA, L. F. A. Estudio Introductorio. *In*: VILLANUEVA, L. F. A. **La hechura das Políticas Públicas**. México: Porrúa Editores, 1996.

VINHAS, Ana. Déficit da Previdência chega a R\$ 225 bilhões e supera total de 2019. **R7**, 2021. Disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/deficit-da-previdencia-chega-a-r-225-bilhoes-e-supera-total-de-2019-10112020> Acesso em: 10 dez. 2021.

WARAT, Luis Alberto; ROCHA, Leonel Severo. **O direito e sua linguagem**. 2. ed. Aumentada. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995.