

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS – FDA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO PÚBLICO – PPGD**

LUCAS RODRIGUES DA COSTA

**ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS FRENTE À PROIBIÇÃO DO RETROCESSO
SOCIAL: ANÁLISE DAS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS E SUAS
REPERCUSSÕES NO REGIME GERAL E REGIMES PRÓPRIOS DE ALAGOAS E
BOCA DA MATA-AL**

MACEIÓ – AL
2024

LUCAS RODRIGUES DA COSTA

**ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS FRENTE À PROIBIÇÃO DO RETROCESSO
SOCIAL: ANÁLISE DAS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS E SUAS
REPERCUSSÕES NO REGIME GERAL E REGIMES PRÓPRIOS DE ALAGOAS E
BOCA DA MATA-AL**

Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Olga Jubert Gouveia Krell.

Ficha catalográfica

Folha de Aprovação

LUCAS RODRIGUES DA COSTA

Alterações legislativas frente à proibição do retrocesso social: análise das reformas previdenciárias e suas repercussões no regime geral e regimes próprios de Alagoas e Boca da Mata-AL

Dissertação submetida ao corpo docente do Programa de pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Alagoas e aprovada em ___/___/___.

Olga Jubert Gouveia Krell

Banca examinadora:

Prof^ª. Dr^a. Alessandra Marchioni

Prof. Dr. George Sarmiento Lins Júnior

AGRADECIMENTOS

A gratidão é um sentimento que transcende palavras, um ato de reconhecimento pela generosidade alheia, pelas bênçãos que nos foram concedidas e pelas lições que nos moldaram.

Antes de tudo, agradeço a Deus, cuja presença iluminou cada passo desta jornada. A Ele, que, em Sua infinita bondade, guiou-me nos momentos de incerteza e me concedeu forças para seguir adiante. Agradeço também à Nossa Senhora, cuja intercessão maternal foi sempre fonte de conforto e esperança. E a Santa Rita de Cássia, cuja devoção me inspirou a acreditar que o impossível pode se tornar realidade. Foi pela fé que mantive viva a certeza de que tudo aquilo que imaginei e desejei se concretizaria.

Aos meus pais, Ana Maria e José Lourenço, que sempre lutaram com afinco para proporcionar minha educação e me ofereceram as bases mais sólidas para o meu crescimento. À minha irmã, Eliza Adelaide, meu porto seguro, cuja motivação e incentivo foram fundamentais para que eu ingressasse na área previdenciária. Sem ela, não teria encontrado esse caminho. Ao meu fiel amigo, Bob, que trouxe leveza e alegria em cada momento, proporcionando alívio nas horas mais desafiadoras. Ao João Antônio, que me inspira diariamente e me impulsiona a ser a minha melhor versão, meu profundo agradecimento.

Aos meus amigos, representados por Camilla Raphaele e João Paulo, com quem trilhei essa jornada, compartilhando conquistas e desafios, minha gratidão sincera.

Expresso minha mais sincera gratidão aos ilustres membros que comporão minha banca de defesa: Prof^ª. Dr^ª. Alessandra Marchioni e o Prof. Dr. George Sarmento, cujas contribuições serão inestimáveis para o aprimoramento deste trabalho.

Aos meus professores, que ao longo desta jornada moldaram minha perspectiva acadêmica e me forneceram as ferramentas essenciais para avançar, manifesto meu profundo agradecimento. Em especial, nas pessoas da Prof^ª. Dr^ª. Lana Palmeira, da Prof^ª. Dr^ª. Graça Gurgel e da Prof^ª. Me. Larissa Mendes, reconheço o impacto de cada um no meu desenvolvimento.

À minha orientadora, Prof^ª. Dr^ª. Olga Krell, expresso meu reconhecimento pela revisão e orientação, fundamentais para a concretização desta pesquisa.

A todos os meus familiares, que direta ou indiretamente fizeram parte desta conquista, deixo meu mais sincero e profundo agradecimento.

“Muito difícil é você vencer a injustiça secular que dilacera o Brasil em dois países distintos:
o país dos privilegiados e o país dos despossuídos.”

(Ariano Suassuna)

RESUMO

Este estudo tem como objetivo realizar uma análise crítica das reformas previdenciárias implementadas no Brasil a partir de 2019, avaliando seus efeitos sobre a efetivação dos direitos sociais. A investigação centra-se em três níveis federativos: na esfera da União, com a Emenda Constitucional nº 103/2019; no Estado de Alagoas, com a Lei Complementar nº 52/2019; e no Município de Boca da Mata-AL, por meio da Lei Municipal nº 872/2023, que introduziram significativas alterações nos seus respectivos sistemas previdenciários. A pesquisa insere-se na linha de “Direitos Humanos Fundamentais” e tem como foco principal a análise das reformas previdenciárias, destacando seus impactos e a importância da proteção coletiva e das garantias sociais previstas como direitos fundamentais. A relevância da pesquisa encontra-se no contexto de mudanças legislativas recentes, que configuraram retrocessos nos direitos sociais e impactaram negativamente a proteção das garantias previdenciárias dos cidadãos. As reformas analisadas evidenciam um movimento regressivo em termos de conquistas sociais, promovido por ajustes normativos que privilegiam interesses econômicos em detrimento da justiça social e da proteção coletiva. A metodologia adotada é descritiva, com abordagem qualitativa, baseada no método dedutivo e na revisão de literatura doutrinária, bibliográfica e normativa. As principais fontes utilizadas incluem doutrina especializada, artigos acadêmicos, periódicos, normas constitucionais e infraconstitucionais, além de dados públicos e documentos oficiais. Essa abordagem permite uma análise aprofundada das implicações jurídicas das reformas previdenciárias e dos desafios impostos pela sua implementação. O principal objetivo desta dissertação é examinar criticamente as mudanças legislativas no campo previdenciário, à luz do princípio da proibição do retrocesso social. Busca-se investigar como essas reformas têm contribuído para a manutenção de desigualdades estruturais e para a fragilização da proteção aos direitos sociais, compromissos firmados pela Constituição Federal. A pesquisa também se propõe a refletir sobre as dinâmicas de poder que influenciam as políticas públicas, examinando as formas de perpetuação das desigualdades sociais e os impactos dessas dinâmicas sobre os direitos fundamentais. A investigação aponta para a crescente influência do neoliberalismo nas reformas previdenciárias, às quais, em vez de fortalecerem as garantias constitucionais, têm aprofundado as desigualdades e suprimido direitos. Diante desse cenário, o estudo não apenas analisa as alterações nas legislações, mas também oferece subsídios para uma reflexão crítica sobre o papel do Estado na promoção da justiça social e na proteção efetiva dos direitos fundamentais. Conclui-se que é fundamental que novas políticas públicas reflitam as reais necessidades da população, levando em consideração suas particularidades e garantindo uma proteção previdenciária inclusiva e equitativa. Além disso, a pesquisa enfatiza a importância de uma abordagem interdisciplinar e participativa na formulação dessas políticas, com o objetivo de construir um sistema previdenciário mais justo e eficaz. Ao oferecer uma reflexão crítica sobre o impacto das reformas previdenciárias no Brasil, este estudo visa contribuir para o debate acadêmico e para o aperfeiçoamento das políticas de proteção coletiva, auxiliando futuros estudos no campo do direito e das ciências sociais.

PALAVRAS-CHAVE: Previdência social; Proibição do retrocesso social; Garantias constitucionais.

ABSTRACT

This study aims to conduct a critical analysis of the pension reforms implemented in Brazil since 2019, assessing their effects on the realization of social rights. The investigation focuses on three federal levels: at the national level, with Constitutional Amendment No. 103/2019; in the State of Alagoas, with Complementary Law No. 52/2019; and in the Municipality of Boca da Mata-AL, through Municipal Law No. 872/2023, which introduced significant changes to their respective pension systems. The research falls under the “Fundamental Human Rights” line of inquiry and primarily focuses on analyzing the pension reforms, highlighting their impacts and the importance of collective protection and social guarantees enshrined as fundamental rights. The relevance of the research lies in the context of recent legislative changes, which have resulted in setbacks to social rights and negatively affected the protection of citizens' pension guarantees. The analyzed reforms reveal a regressive movement in terms of social achievements, driven by normative adjustments that favor economic interests to the detriment of social justice and collective protection. The methodology adopted is descriptive, with a qualitative approach, based on the deductive method and a review of doctrinal, bibliographical, and normative literature. The main sources used include specialized doctrine, academic articles, journals, constitutional and legal norms, as well as public data and official documents. This approach allows for an in-depth analysis of the legal implications of the pension reforms and the challenges posed by their implementation. The primary objective of this dissertation is to critically examine the legislative changes in the pension field in light of the principle of prohibition of social retrogression. It seeks to investigate how these reforms have contributed to the maintenance of structural inequalities and the weakening of the protection of social rights, commitments enshrined in the Federal Constitution. The research also aims to reflect on the dynamics of power that influence public policies, examining the forms of perpetuation of social inequalities and the impacts of these dynamics on fundamental rights. The investigation points to the growing influence of neoliberalism in pension reforms, which, instead of strengthening constitutional guarantees, have deepened inequalities and suppressed rights. In this context, the study not only analyzes the legislative changes but also provides insights for a critical reflection on the role of the State in promoting social justice and effectively protecting fundamental rights. It concludes that it is essential for new public policies to reflect the real needs of the population, taking into account their specificities and ensuring inclusive and equitable pension protection. Additionally, the research emphasizes the importance of an interdisciplinary and participatory approach in the formulation of these policies, aiming to build a fairer and more effective pension system. By offering a critical reflection on the impact of pension reforms in Brazil, this study aims to contribute to the academic debate and the improvement of collective protection policies, assisting future studies in the field of law and social sciences.

KEYWORDS: *Social security; Prohibition of social regression; Constitutional guarantees.*

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1 – Cartaz "Greve Geral" | 63 |
| Figura 2 – Cartaz “Defenda a Previdência”..... | 63 |
| Figura 3 – Cartaz “Reaja!” | 64 |
| Figura 4 – Cartaz “Campanha pelo fim do fator previdenciário” | 64 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|-----------|--|
| ADI | Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| AGEPOLJUS | Associação Nacional dos Agentes de Polícia do Poder Judiciário da União |
| AI | Atos Institucionais |
| AL | Alagoas |
| ALE/AL | Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas |
| AMB | Associação dos Magistrados Brasileiros |
| APE/AL | Associação dos Procuradores do Estado de Alagoas |
| ASFAL | Associação do Fisco do Estado de Alagoas |
| BPC | Benefício de Prestação Continuada |
| CAPs | Caixas de Aposentadorias e Pensões |
| CE | Ceará |
| CEME | Central de Medicamentos |
| CF | Constituição Federal |
| CLPS | Consolidação das Leis da Previdência Social |
| CLT | Consolidação das Leis do Trabalho |
| CNPJ | Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica |
| CONAMP | Associação Nacional dos Membros do Ministério Público |
| CONTAR | Confederação Nacional dos Trabalhadores Assalariados e Assalariadas Rurais |
| CPI | Comissão Parlamentar de Inquérito |
| CPIPREV | CPI da Previdência |
| CTF | Contribuição sobre as transações financeiras |
| CUT | Central Única dos Trabalhadores |
| DATAPREV | Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social |
| DEM | Democratas |
| DF | Distrito Federal |
| DVS | Destaque para votação em separado |
| EC | Emenda Constitucional |
| EUA | Estados Unidos da América |
| FENAPREVI | Federação Nacional de Previdência Privada e Vida |
| FGTS | Fundo de Garantia por Tempo de Serviço |

| | |
|------------------|--|
| FHC | Fernando Henrique Cardoso |
| FINSOCIAL | Fundo de Investimento Social |
| FUNABEM | Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor |
| FUNPRESP | Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal |
| FUNPRESP- EXE | Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo |
| FUNPRESP- JUD | Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário |
| FUNPRESP- LEG | Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo |
| FUNRURAL | Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural |
| IAPAS | Instituto de Administração Financeira de Previdência e Assistência Social |
| IAPB | Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários |
| IAPC | Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes |
| IAPFESP | Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Servidores Públicos |
| IAPI | Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários |
| IAPs | Institutos de Aposentadoria e Pensões |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| INAMPS | Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social |
| INPS | Instituto Nacional de Previdência Social |
| INSS | Instituto Nacional do Seguro Social |
| IPASE | Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado |
| IPASEAL | Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado de Alagoas |
| LBA | Legião Brasileira de Assistência Social |
| LC | Lei Complementar |
| LOPS | Lei Orgânica da Previdência Social |
| MA | Maranhão |
| MDB | Movimento Democrático Brasileiro |
| MEI | Microempreendedor Individual |
| MPAS | Ministério da Previdência e Assistência Social |
| MTIC | Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio |
| MTPS | Ministério do Trabalho e Previdência Social |
| NE | Nordeste |

| | |
|------------|---|
| NR | Nova redação |
| PB | Paraíba |
| PC do B | Partido Comunista do Brasil |
| PCB | Partido Comunista Brasileiro |
| PDC | Partido Democrático Cristão |
| PDS | Partido Democrático Social |
| PDT | Partido Democrático Trabalhista |
| PE | Pernambuco |
| PEC | Proposta de Emenda Constitucional |
| PFL | Partido da Frente Liberal |
| PI | Piauí |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PMDB | Partido do Movimento Democrático Brasileiro |
| PNAD | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua |
| Contínua | |
| PPR | Partido Progressista Reformador |
| PRORURAL | Programa de Assistência ao Trabalhador Rural |
| PSB | Partido Socialista Brasileiro |
| PSDB | Partido da Social Democracia Brasileira |
| PSSC | Plano de Seguridade Social dos Congressistas |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| PTB | Partido Trabalhista Brasileiro |
| RGPS | Regime Geral de Previdência Social |
| RJ | Rio de Janeiro |
| RMI | Renda Mensal Inicial |
| RMV | Renda Mensal Vitalícia |
| RN | Rio Grande do Norte |
| RPC | Regime de Previdência Complementar |
| RPPS | Regime Próprio de Previdência Social |
| RPPS/AL | Regime Próprio de Previdência Social de Alagoas |
| RPPS/União | Regime Próprio de Previdência Social da União |
| RS | Rio Grande do Sul |
| SASSE | Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários |

| | |
|-----------------|--|
| SE | Sergipe |
| SEFAZ | Secretaria da Fazenda do Estado |
| SEPLAG | Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio |
| SINDPREV- AL | Sindicato dos Trabalhadores em Seguridades Social e Trabalho do Estado de Alagoas |
| SINPAS | Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social |
| SINTEAL | Sindicato dos Trabalhadores de Educação de Alagoas |
| SP | São Paulo |
| SRS | Seguro de Riscos Sociais |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| TCE/AL | Tribunal de Contas do Estado de Alagoas |

SUMÁRIO

| | | |
|------------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 15 |
| 2 | FORMAÇÃO HISTÓRICA CONSTITUCIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL | 21 |
| 2.1 | Retrospectiva do modelo previdenciário no ordenamento jurídico brasileiro | 21 |
| 2.1.1 | O novo paradigma de proteção social: a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPS) por intermédio da Lei Elói Chaves (Decreto-Lei nº 4.682/1923)..... | 25 |
| 2.1.2 | A implementação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e o controle promovido pelo “Estado Novo” | 28 |
| 2.1.3 | Os direitos previdenciários após o golpe civil-militar de 1964 | 33 |
| 3 | DA ORDEM SOCIAL: O MARCO CONSTITUCIONAL DA SEGURIDADE SOCIAL EM 1988 | 39 |
| 3.1 | Os princípios fundamentais da seguridade social | 41 |
| 3.1.1 | Princípio da universalidade da cobertura e do atendimento..... | 41 |
| 3.1.2 | Princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços entre as populações urbanas e rurais | 42 |
| 3.1.3 | Princípio da seletividade e distributividade na concessão dos benefícios e serviços | 42 |
| 3.1.4 | Princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios | 43 |
| 3.1.5 | Princípio da equidade na forma de participação e no custeio | 43 |
| 3.1.6 | Princípio do caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa..... | 44 |
| 3.1.7 | Princípio da diversidade das fontes de financiamento | 45 |
| 3.2 | Os modelos do sistema previdenciário: a capitalização e a repartição | 47 |
| 3.3 | Modificações legislativas e emendas constitucionais: o avanço neoliberal e a efervescência político-normativa previdenciária das décadas 1990 e 2000 no Brasil e no Estado de Alagoas | 51 |
| 3.3.1 | Os governos de Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994) | 54 |
| 3.3.2 | O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): a Emenda Constitucional nº 20/1998 e o fortalecimento da política neoliberal implementada no Brasil | 58 |
| 3.3.3 | O governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010): a Emenda Constitucional nº 41/2003 | 67 |
| 3.4 | Os cortes de direitos e o nivelamento por baixo: um breve apanhado do período entre 2010 e 2018 | 72 |
| 4 | A REFORMA DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS) E A REPRODUÇÃO NORMATIVA NOS REGIMES PRÓPRIOS DE DIFERENTES NÍVEIS FEDERATIVOS: ENTRE OS INTERESSES NEOLIBERAIS E OS NOVOS PARADIGMAS LEGISLATIVOS | 75 |

| | | |
|------------|---|------------|
| 4.1 | Os principais retrocessos aos direitos previdenciários do regime geral de previdência (RGPS) | 79 |
| 4.2 | A reforma previdenciária no regime próprio do Estado de Alagoas: a análise crítica da Lei Complementar nº 52/2019..... | 82 |
| 4.2.1 | A conjuntura dos servidores públicos alagoanos a partir de 2019: um balanço dos confrontos e dos avanços | 94 |
| 4.3 | A reforma previdenciária no regime próprio do Município de Boca da Mata-AL: a Lei Municipal nº 872/2023 e suas implicações | 100 |
| 5 | ENTRE A REPRODUÇÃO NORMATIVA E AS RESTRIÇÕES DA ATUAÇÃO ESTATAL: O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO INSTRUMENTO LIMITADOR NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO | 105 |
| 5.1 | A proibição do retrocesso social e a redução de direitos: os reflexos das reformas implementadas..... | 117 |
| 5.1.1 | Crise no sistema, déficit atuarial e relatório da CPIPREV: o panorama previdenciário 118 | |
| 5.1.2 | A implementação de uma precarização ideológica | 130 |
| 5.2 | A proibição do retrocesso e reformas da previdência em análise jurisprudencial | 133 |
| 5.3 | Aplicação da proibição do retrocesso ao estudo empreendido..... | 138 |
| 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 147 |
| | REFERÊNCIAS | 151 |

1 INTRODUÇÃO

A previdência social desponta, na conjuntura da Constituição Federal de 1988, como um dos pilares fundamentais na consecução e fortalecimento da seguridade social, capaz de garantir os preceitos determinantes dos ideários de justiça social, igualdade material, dignidade humana e melhoria da qualidade de vida dos segurados e beneficiários vinculados aos diversos regimes de previdência.

Na última década, ocorreu, em solo brasileiro, um fortalecimento de discursos reformistas, no qual objetivou a legitimação de referidas propostas de alterações nas normativas previdenciárias em diferentes níveis federativos.

Embora em 2016 tenha sido realizadas ações concretas para modificações legislativas, somente em 2019 foi que tal feito veio a se concretizar. Por intermédio da promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, no qual reformulou o regime geral (RGPS) e próprio (RPPS) da União de previdência social, a nova normativa trouxe significativas mudanças no sistema previdenciário, impactando diretamente a vida de toda a sociedade brasileira. Nesse contexto, os demais entes federativos empreenderam esforços para “modernizar” seus regramentos às novas diretrizes estabelecidas pela legislação federal, argumentando sobre a necessidade de harmonização normativa, sustentabilidade dos regimes próprios e a promoção de uma maior equidade social. No Estado de Alagoas, tal iniciativa materializou-se por meio da Lei Complementar nº 52/2019, a qual instaurou transformações de considerável impacto na sua estrutura de proteção sociojurídica.

A análise das modificações normativas previdenciárias, além suas reproduções empreendidas nos diferentes níveis federativos, revelam sérios desafios assecuratórios para efetivação de direitos sociais. Ladeado pela adoção de posturas estrategistas, os entes federativos passam a atender aos interesses econômicos e dominantes, de forma a assegurar uma perpetuação do modelo de poder em detrimento dos princípios constitucionais e ideários naturais de justiça social.

Nesse sentido, esse estudo se propõe a realizar uma análise crítica aprofundada das alterações promovidas pelas “Reformas das Previdência”, implementadas em diferentes esferas governamentais, destacando a complexa dinâmica entre a legitimidade da ação Estatal e a proteção dos direitos sociais, bem como os impactos nas condições humanas, destacando alguns dos principais fundamentos dominantes que influenciam e perpetuam a deterioração dos direitos previdenciários.

A partir de uma perspectiva crítica, serão examinados os desdobramentos do interesse privado na configuração do atual sistema previdenciário, bem como os métodos políticos adotados para legitimar tais reformas. Além disso, serão discutidas as condutas assumidas pelos legisladores derivados na implementação de medidas que muitas vezes confrontam dispositivos constitucionais, gerando impactos significativos na proteção dos direitos sociais.

Para a pesquisa das dinâmicas empreendidas, devido as diversas alterações promovidas em diferentes ambientes territoriais no Brasil após 2019, é fundamental localizar o espaço de estudo para compreender como as questões foram implementadas em ambientes específicos. Na presente dissertação, o foco recai sobre a problemática “Brasil”, “Estado de Alagoas” e “Município de Boca da Mata-AL”. Essa delimitação geográfica permite uma análise mais detalhada das adaptações e impactos materializados nessas localidades, considerando suas realidades socioeconômicas e políticas.

A análise aqui empreendida se relaciona diretamente com as diretrizes estabelecidas na “Linha 1 – Direitos humanos fundamentais: análise crítica do(s) constitucionalismo(s), de suas manifestações sociais e de sua interpretação/aplicação na pós-modernidade” do programa de pós-graduação em Direito Público da Faculdade de Direito de Alagoas (FDA), vinculada a Universidade Federal de Alagoas (UFAL), especialmente no que diz respeito à proteção social e à salvaguarda de direitos previdenciários como parte integrante dos direitos fundamentais sociais.

Ao discutir as mudanças legislativas e as reconfigurações das bases dos modelos previdenciários, há um levantamento de questões jurídicas que impactaram diretamente a aplicação e interpretação de tais garantias aos cidadãos, destacando a necessidade de uma abordagem crítica sobre as transformações normativas e suas implicações à luz das diretrizes constitucionais. A partir da interpretação de institutos jurídicos e fundamentos sociais, buscase compreender como as mudanças legislativas interferem diretamente à vida das pessoas vinculadas aos sistemas previdenciários e como a dinâmica legiferante pode ser limitada em contraponto a efetivação dos direitos sociais assegurados pela Constituição Federal.

O tema demonstrado apresenta uma significativa relevância no estudo no direito previdenciário contemporâneo, dada a sua crescente importância no contexto acadêmico e social, de forma que aborda questões legais e coletivas que impactaram os direitos conquistados por meio de efetivas lutas de classes.

Essa análise tem o potencial de contribuir para o aprimoramento da legislação previdenciária, observando o cumprimento assecuratório de um patamar mínimo de proteção aos novos contextos sociojurídicos. Além disso, também poderá contribuir para futuras

pesquisas no assunto em questão, expandido o tema abordado e servindo como referência para trabalhos adicionais, buscando um modelo jurídico mais eficaz, afirmativo e inclusivo, tendo em vista o constante debate sobre a amplitude de proteção de direitos sociais, garantidos por intermédio de fortes reivindicações e conquistas dos trabalhadores.

A questão principal que norteia esse trabalho se apresenta como: quais são as principais perspectivas jurídicas das alterações previdenciárias, frente ao princípio da proibição do retrocesso? É possível estabelecer uma relação lógica sobre os limites da atuação estatal frente a efetivação da justiça social? Através de uma análise crítica e reflexiva, essa dissertação busca compreender a atual conjuntura das reformas previdenciárias e suas dinâmicas de poder, com o fortalecimento de desigualdades sociais e os impactos estruturais na amplitude da proteção dos riscos sociais.

O trabalho é dividido em seis capítulos, sendo o primeiro à introdução e o último às considerações finais.

O segundo capítulo oferece uma análise detalhada da formação histórica e constitucional da previdência social no Brasil, destacando as transformações fundamentais que moldaram o sistema ao longo dos anos. Ao abordar a retrospectiva do modelo previdenciário brasileiro, são examinados os marcos regulatórios e as mudanças estruturais que foram implementadas para garantir a proteção social dos trabalhadores. Inicialmente, são apontadas as criações das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPS) por intermédio da Lei Elói Chaves (Decreto-Lei nº 4.682/1923), considerada um divisor de águas na proteção social do país. Esse dispositivo legal, ao estabelecer os primeiros mecanismos formais de previdência, inaugura um novo paradigma de proteção para a classe trabalhadora, que começava a demandar medidas de segurança frente às incertezas geradas pela modernização do trabalho e pelas transformações no setor industrial. Em seguida, também é explorada a transição para os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), que representaram uma expansão e maior formalização da proteção previdenciária, passando pelo regime do “Estado Novo” de Getúlio Vargas, e as marcas do crescimento da intervenção estatal nas questões sociais, reforçando o papel do governo na proteção dos trabalhadores.

Nesse primeiro momento, também são tratados os principais efeitos legislativos do golpe civil-militar de 1964 no campo dos direitos previdenciários. Durante esse período, as políticas previdenciárias foram influenciadas por uma conjuntura de autoritarismo vigilante, que procurava conter os movimentos sociais e adaptar o sistema previdenciário às novas diretrizes econômicas e políticas impostas pelo regime militar. Ainda que tenha havido avanços institucionais e normativos, esses progressos ocorreram dentro de um contexto de repressão e

controle, o que afetou diretamente a amplitude dos direitos previdenciários. Nesse sentido, o capítulo demonstra que o estudo das transformações contemporâneas do sistema previdenciário brasileiro requer um olhar retrospectivo sobre sua evolução histórica, para que se compreenda plenamente as dinâmicas que fundamentam a atual configuração dos direitos sociais no Brasil.

O terceiro capítulo trata do marco constitucional da seguridade social no Brasil, instituído pela Constituição de 1988 e a importância dos princípios que regem o sistema previdenciário. A Carta Política estabeleceu uma base sólida de proteção social, ao consagrar princípios como universalidade, equidade e participação democrática, que passaram a orientar o legislador e a sociedade na formulação de políticas públicas da seguridade social. Tais diretrizes se mostram essenciais para garantir que a cobertura previdenciária atenda a todos os cidadãos de forma igualitária, prevendo normas gerais sobre as fontes de financiamento do sistema, para manter o equilíbrio e a sustentabilidade, prevenindo cortes de direitos e assegurando a participação equitativa no custeio. Nesse momento, também é explorado as diferentes formas de financiamento do sistema previdenciário, comparando os modelos de capitalização e repartição.

Em prosseguimento, destacam-se todas as “grandes reformas” previdenciárias ocorridas a partir da década de 1990. Com a ascensão do neoliberalismo na Administração Pública, várias reformas legislativas foram implementadas, destacando-se as Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003, que refletiram a influência crescente de políticas de austeridade e ajustes fiscais. Durante os governos de Fernando Collor, Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, o sistema previdenciário sofreu profundas modificações, com vistas à contenção de despesas e ao aumento de exigências para a concessão de benefícios. A análise empreendida no período destacado revela uma constante tensão entre a necessidade de reformar o sistema para garantir sua sustentabilidade financeira e a preservação dos direitos fundamentais, estabelecendo o cenário de um embate contínuo entre avanço neoliberal e a proteção social garantida pela Constituição de 1988.

O quarto capítulo examina a conjuntura político-social que levou à implementação da última reforma da previdência no Brasil, promovida pela Emenda Constitucional nº 103/2019, e suas repercussões nos diferentes níveis federativos. É realizada uma análise detalhada das modificações normativas previdenciárias implementadas no Estado de Alagoas e no Município de Boca da Mata-AL, respectivamente, pela Lei Complementar nº 52/2019 e pela Lei Municipal nº 872/2023, que introduziram mudanças normativas significativas nos regimes de previdência, como a criação de uma contribuição previdenciária compulsória de 14% sobre os proventos de aposentadorias e pensões para aqueles que recebiam benefícios partir de um salário mínimo.

A análise crítica desses regimes evidencia os vícios formais e materiais das leis locais, destacando os impactos negativos, como a criação da contribuição compulsória e a precarização dos direitos previdenciários. Ao investigar esses contextos específicos, o capítulo busca demonstrar como essas alterações normativas, alinhadas aos interesses neoliberais, resultaram em uma série de retrocessos aos direitos previdenciários, incluindo a extinção de benefícios como o auxílio-reclusão. O texto analisa criticamente os principais argumentos utilizados para justificar a reforma, revelando a complexidade das mudanças e seus impactos sobre a seguridade social, especialmente no que se refere à proteção de direitos fundamentais dos trabalhadores e beneficiários.

Por fim, o quinto capítulo discute os limites da atuação estatal à luz do princípio da proibição do retrocesso social, considerado uma ferramenta jurídica essencial para a proteção de direitos fundamentais sociais já consolidados. O princípio atua como um fundamento que impede a supressão de direitos conquistados, exigindo que qualquer alteração normativa tenha como objetivo o aprimoramento contínuo e não a regressão. Nesse contexto, é explorado como a proibição do retrocesso serve como parâmetro hermenêutico para garantir a estabilidade e a evolução dos direitos sociais em todas as esferas do poder. A análise parte de aportes teóricos e jurisprudenciais, refletindo sobre o papel do princípio na contenção de medidas estatais que, sob a justificativa de reformas estruturais, possam comprometer as conquistas sociais.

É também avaliado os impactos práticos das reformas previdenciárias implementadas nos últimos anos, ressaltando os reflexos negativos sobre os direitos sociais e o crescente déficit atuarial do sistema previdenciário. A precarização ideológica que acompanha essas reformas é criticada, evidenciando o conflito entre as exigências econômicas e a necessidade de manutenção de uma rede de proteção social robusta. Além disso, por meio de um estudo específico de jurisprudência, o texto demonstra como o princípio da proibição do retrocesso social tem sido aplicado pelos tribunais em resposta a tentativas de enfraquecer as garantias previdenciárias, oferecendo uma análise detalhada sobre sua aplicação para o caso específico das reformas analisadas.

A fim de satisfazer esses objetivos, para o desenvolvimento da pesquisa, utilizou-se a metodologia descritiva da materialidade estudada, a partir do levantamento das novas legislações previdenciárias relacionadas com o objeto do estudo. Entre as fontes primárias jurídico-formais fundamentais para a pesquisa bibliográfica e documental, incluem-se a doutrina, artigos científicos, revistas, periódicos, normas constitucionais e infraconstitucionais, documentos, informações e dados públicos. Foi adotado o método dedutivo, através da revisão bibliográfica, doutrinária e normativa, a fim de construir o pensamento lógico por meio do

estudo de caso. A problemática investigada é descrita por meio de uma abordagem qualitativa, obtendo-se informações detalhadas sobre a realidade em análise aplicada aos conceitos doutrinários, fonte de um processo de construção e aplicabilidade no âmbito sociojurídico.

2 FORMAÇÃO HISTÓRICA CONSTITUCIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A história da previdência social é uma história de luta da classe trabalhadora. Identificar as deficiências da formação da estrutura atual demanda uma análise constante sobre a sua formação, desenvolvimento, dicotomias e metamorfoses. No processo de transformação da sociedade e da natureza do trabalho, o ser social é exposto a riscos, tanto coletivos quanto individuais, inerentes à imperatividade de sua subsistência. Nesse sentido, a proteção contra a exposição de tais situações configura-se como condição básica e fundamental à existência humana, a qual, por força de circunstâncias externas ou inerentes à sua natureza social, encontrou-se impedido de desfrutar, com serenidade, esses períodos de fragilidade. Em decorrência dessas contingências, emergiram as técnicas coletivas de proteção social, levantadas como uma resposta organizacional estruturada à necessidade premente de resguardar a sua dignidade frente às vicissitudes do sistema.

Para entendermos o panorama contemporâneo da previdência social, retomamos às reflexões sobre formação da previdência social no Brasil¹, identificando suas principais previsões normativas, a caracterização da coletividade e as modificações que influenciaram a dinâmica na sociedade.

2.1 Retrospectiva do modelo previdenciário no ordenamento jurídico brasileiro

Apesar de o termo “seguridade social” ter sido empregado pela primeira vez no *Social Security Act*², de 14 de agosto de 1935, como resultado da legislação sancionada pelo então presidente dos Estados Unidos da América (EUA), é possível rastrear que o primeiro indício de proteção social em terras brasileiras se deu Constituição Política do Império, de 25 de março de 1824, outorgada após Dom Pedro I ter dissolvido a Constituinte que se reuniu em 1823. É de se observar que, naquela conjuntura histórica, uma expressiva parcela da população, notadamente os escravizados, carecia do reconhecimento de sua condição como seres humanos. Outra parte

¹ A trajetória histórica da previdência social, inserida no cenário brasileiro, conta com uma existência que ultrapassa mais de um centenário. De certo, a amplitude temporal abordada neste trabalho inviabilizaria a completa dissertação e análise de todos os atos normativos que emergiram ao longo desse período. A presente análise, de natureza concisa, direciona-se à abordagem dos principais marcos normativos que delinearão o objeto desta pesquisa.

² Com o propósito de mitigar as consequências da Grande Depressão, que ocorreu entre o período de 1929 e 1932, os Estados Unidos da América (EUA) lançou um conjunto de medidas globalmente reconhecido como *New Deal*. Através desta legislação, foram estabelecidos diversos programas de cunho social destinados à promoção do bem-estar coletivo, englobando, inclusive, os dispositivos relacionados aos seguros sociais.

relevante da sociedade era composta pelos homens livres, porém de baixa condição econômica. Apesar de não estarem sujeitos à escravidão, esses indivíduos encontravam-se inteiramente dependentes da benevolência dos grandes proprietários de terras para garantir a própria subsistência. Por isso, os homens livres e pobres engajavam-se na prática da agricultura ou pecuária em terras pertencentes aos senhores, ou desempenhavam trabalhos não executados pelos escravizados (De Vita, 1989, p. 16), configurando-se como uma mão de obra complementar e subordinada.

Naquela nova normativa imposta, a cobertura social foi identificada como uma parte integrante dos direitos humanos, cuja garantia estava expressamente contemplada na Carta Magna³, marcando, assim, os fundamentos iniciais da proteção social no ordenamento jurídico brasileiro. Contudo, sob a perspectiva técnica, é pertinente salientar que a evolução histórica da previdência social se encontrava, à época, em uma fase inicial, caracterizada pela predominância do modelo de assistência pública. Nesse contexto, ainda que consagrado como um direito constitucional, a característica para à tutela social estatal necessitava, de fato, de um atributo essencial: a possibilidade de exigibilidade. Nesse cenário, o direito inerente do cidadão ordenava uma obrigação-dever ao Poder Público, todavia, ao indivíduo não se conferia a faculdade de demandar, coercitivamente, o cumprimento desse encargo, prerrogativa que foi reservada apenas aos meios coercitivos proporcionados pelo aparato jurídico (Balera, 1989, p. 18). Em decorrência disso, o amparo governamental se efetivava por intermédio das instituições religiosas, da própria estrutura familiar, das Casas de Misericórdia e dos Montepios⁴. Dessa forma, a atenção realizada pelo Estado à proteção social encontrava materialidade mediante a participação ativa dessas entidades, as quais desempenhavam papéis fundamentais na promoção do amparo aos indivíduos em situações de vulnerabilidade.

Diante das insuficiências inerentes ao sistema de proteção vigente à época, impulsionadas por fortes demandas expressivas dos trabalhadores, surgiu a categoria primordial que viria a constituir o novo paradigma de proteção social, notadamente caracterizada pela instauração da previdência.

Entre os anos de 1883 e 1889, a Alemanha estabeleceu um abrangente sistema de proteção social, englobando o seguro-saúde, o seguro contra acidentes de trabalho e os

³ Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cívicos, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. [...] XXXI. A Constituição também garante os socorros publicos. [...]

⁴ As duas últimas entidades mencionadas eram consideradas instituições que demandavam uma atenção especial por parte da Assembleia Constituinte. Destaca-se que, naquele período, ocorria ampla divulgação de críticas à administração da Casa de Misericórdia, havendo a necessidade imperativa de uma comissão destinada a investigar minuciosamente seu estado, suas finanças e suas reformas (Honório Rodrigues, 1974, p. 196).

benefícios de aposentadorias por invalidez e por velhice. Este sistema, posteriormente denominado como modelo *bismarckiano*, foi concebido sob a liderança do Chanceler Otto Von Bismarck. Face às pressões exercidas pelos sindicatos e pelo partido social-democracia, entidades que ganhavam ascendência política na Alemanha daquela época, o sistema alemão incorporou as reivindicações dos trabalhadores em prol da proteção social. Essas incorporações pela entidade governamental foram orientadas não apenas pela intenção de atender às demandas populacionais da época, mas também de transformá-las em instrumentos de controle social, visando conter o avanço das lutas operárias. Esse sistema se estruturava em torno do seguro social, de acesso restrito aos trabalhadores assalariados e seus dependentes, condicionado à prévia contribuição e à contraprestação proporcional de benefícios como consequência (Silva, 2011. p. 90).

A primeira legislação previdenciária no contexto brasileiro foi promulgada em 26 de março de 1988, por meio do Decreto-Lei nº 9.912, o qual disciplinou o direito à aposentadoria dos empregados aos Correios⁵. Posteriormente, em 24 de novembro do mesmo ano, a Lei nº 3.397 foi sancionada, estabelecendo a instituição da Caixa de Socorros em cada uma das estradas de ferro do Império.

Em 20 de julho de 1889, por intermédio do Decreto nº 10.269, foi instituído o Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas de Imprensa Nacional. No dia 26 de fevereiro de 1890, o Decreto nº 221 estabeleceu o direito à aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, sendo este benefício posteriormente estendido a todos os ferroviários do Estado por meio do Decreto nº 565, de 12 de julho de 1890. Ainda em 1890, especificamente em 31 de outubro, o Decreto nº 942-A criou o Montepio obrigatório destinado aos servidores do Ministério da Fazenda.

Posteriormente à instauração da república, durante o governo liderado pelo Marechal Deodoro da Fonseca, uma das primeiras iniciativas foi direcionada à reestruturação político-jurídica do país.

No tocante a situação social, apesar das significativas transformações ocorridas no Brasil desde 1823, impulsionadas pelo desenvolvimento da economia cafeeira em São Paulo (SP), é notório que a transição do trabalho escravo para o trabalho assalariado teve seu impulso mais notável a partir de meados do século XIX. Essa mudança ocorreu, em grande parte, pela imigração de europeus para o Brasil, marcando o início de um movimento que visava substituir

⁵ A título informativo, cabe mencionar que o artigo 195 do referido diploma estabelecia como requisitos para a obtenção da aposentadoria um período de 30 anos de efetivo serviço e idade mínima de 60 anos.

gradualmente a instituição escravagista pelo emprego de força de trabalho livre⁶ (De Vita, 1989, p. 21).

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil foi promulgada em 24 de fevereiro de 1891, representou um marco normativo relevante no processo de amparo social. Inicialmente, ocorreu a modificação da terminologia “socorro público”, presente na constituição precedente, na qual foi deliberadamente excluída no novo texto legislativo. O artigo 5^o⁷, por sua vez, conferiu uma conotação com um viés eminentemente administrativo à expressão, estabelecendo que caberia à União prover socorro aos Estados que, em situações de calamidade pública, solicitassem o auxílio federal. Dessa forma, ocorreu a primeira significativa mudança de perspectiva, afastando-se do sentido assistencialista que caracterizava na legislação anterior.

Outro ponto significativo no texto constitucional, foi a primeira previsão de aposentadoria, prevista em seu artigo 75⁸ na Carta Política. Contudo, tal concessão do benefício estava condicionada à comprovação de que a incapacidade laborativa foi resultante do exercício das funções a serviço da nação.

Outro ato normativo de destaque que ampliou aspectos de proteção social aos trabalhadores foi a Lei nº 217, de 29 de novembro de 1892, na qual instituiu a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte dos operários do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro (RJ).

No contexto de formação do mercado de trabalho do século XIX até a segunda década do século XX, o trabalho assalariado concentrava-se em apenas algumas categorias básicas como ferroviários, portuários, marítimos, operários da indústria e serviços públicos, com maior concentração nas cidades de São Paulo (SP) e Rio de Janeiro (RJ).

A substituição do sistema laboral baseado na escravização pelo trabalho assalariado ocasionou implicações extremamente severas para a estrutura da grande propriedade, resultando em ameaças significativas à sua estabilidade. Esse processo desencadeou, de um lado, uma notável instabilidade na disponibilidade de mão-de-obra, enquanto, por outro lado, introduziu um estado permanente de conflitos graves nas relações laborais. Os desdobramentos desse cenário manifestaram-se através das demandas pela necessidade de participação em um mercado laboral caracterizado pela liberdade contratual, bem como pela pressão constante em

⁶ Não se efetivou uma ampliação significativa da inclusão política, econômica e social dos homens pobres residentes nas áreas rurais e dos indivíduos que anteriormente eram escravizados. Os primeiros, persistiam na condição de submissão, mantendo uma relação de dependência em relação às vontades dos proprietários de terras, (coronéis), a fim de assegurar a própria subsistência e a de seus núcleos familiares. Os segundos, não foram efetivamente integrados à sociedade branca dominante, permanecendo à margem das esferas políticas, econômicas e sociais predominantes (De Vita, 1989, p. 21).

⁷ Art. 5^o - Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar.

⁸ Art. 75 - A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação.

busca de melhorias salariais e condições gerais de vida por parte dos trabalhadores. Essas pressões, por sua vez, impactaram de maneira substancial a base financeira das explorações, acelerando, assim, o iminente colapso econômico dessas empreitadas (Prado Junior, 2012, p. 220).

Nessa perspectiva, é imperativo considerar que as adversas condições existenciais e laborais enfrentadas pelos operários, somadas às vivências laborativas e à participação em atividades políticas e sindicais por parte dos imigrantes europeus, passaram a exercer influência marcante sobre a dinâmica estabelecida entre a classe trabalhadora e os empregadores. Esse conjunto de circunstâncias propiciou o ambiente ideal para a consolidação de processos organizativos, a formação de lideranças e a deflagração de confrontos de natureza classista no território brasileiro.

Outros marcos de relevância notória para a obtenção de direitos previdenciários por determinadas categorias surgiram por meio de instrumentos legais específicos. Destacam-se: o Decreto nº 9.284, datado de 30 de dezembro de 1911, o qual instituiu a Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda. Adicionalmente, o Decreto nº 9.517, promulgado em 17 de abril de 1912, que estabeleceu uma Caixa de Pensões e Empréstimos destinada ao pessoal das Capatazias da Alfândega do Rio de Janeiro, e, a Lei nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919, na qual desempenhou papel fundamental ao tornar compulsória a contratação de seguro contra acidentes do trabalho em determinadas atividades. Esses instrumentos legais evidenciam a progressiva formalização e reconhecimento jurídico dos direitos previdenciários, voltado pela força organizacional de alguns setores específicos da sociedade.

2.1.1 O novo paradigma de proteção social: a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPS) por intermédio da Lei Elói Chaves (Decreto-Lei nº 4.682/1923)

No ano de 1923, mediante a promulgação do Decreto-Lei nº 4.682, datado de 24 de janeiro, na qual ficou conhecida como Lei Elói Chaves⁹, foi determinada a criação e instituição das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) destinadas aos colaboradores vinculados às empresas do setor ferroviário. Essa legislação delineou a concessão de benefícios atinentes à

⁹ Elói Chaves (1875-1964), desempenhou a função de deputado federal do Partido Republicano Paulista, sendo que a legislação por ele proposta alcançou vigência como resultado de sua atuação legislativa. Vale ressaltar que, apesar da existência de alguns dispositivos legais anteriores que contemplavam uma determinada forma de cobertura social, a norma de sua autoria consolidou-se como o marco inaugural da previdência social no contexto brasileiro. Destaca-se, adicionalmente, que a data da promulgação dessa legislação tornou-se conhecida como o Dia Nacional da Previdência Social.

pensão, aposentadorias, assistência médica e auxílio farmacêutico a serem disponibilizados aos beneficiários.

A empresa *Great Western do Brasil* foi pioneira na instituição da caixa de aposentadoria e pensões para seus funcionários, inaugurando uma prática que, posteriormente, se disseminou entre diversas empresas. Contudo, nesse estágio inicial, não existia legislação que regulamentasse os benefícios mínimos, o que resultava em uma disparidade fundamental na proteção oferecida aos trabalhadores, favorecendo aqueles vinculados a corporações economicamente mais fortes. Cada entidade responsável pela administração das caixas de pensões operava de acordo com suas próprias normas regimentais, contribuindo para a continuação desse sistema. A correção dessa desigualdade somente ocorreu de maneira definitiva com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) em 1960 (Hovarth Júnior, 2010, p. 29). O Conselho Nacional do Trabalho foi criado pelo Decreto nº 16.027, de 30 de abril de 1923, e sua principal função era dispor sobre as questões trabalhistas e previdenciárias, sendo utilizado como órgão de recursos das decisões das caixas.

No ano de 1926, o Decreto nº 5.109, de 20 de dezembro, promoveu a expansão do regime de aplicação da Lei Elói Chaves a um conjunto mais abrangente de empresas, resultando na ampliação significativa do alcance das medidas de proteção social. Tal expansão contemplou não apenas as ferrovias anteriormente consideradas, mas incorporou também as estradas de ferro sob jurisdição da União, dos Estados, dos Municípios ou de particulares, alargando, desse modo, as esferas protegidas. Além disso, essa abrangência normativa foi expandida para determinar a inclusão de todas as empresas atuantes nos setores de navegação marítima, fluvial e exploração de portos, a partir dos efeitos normativos do mencionado Decreto. Subsequentemente, em 01 de outubro de 1931, o Decreto Legislativo nº 20.465 estendeu os benefícios da proteção previdenciária a todas as categorias de empregados vinculados ao serviço público, consolidando, desse modo, uma amplitude ainda mais abrangente no amparo previdenciário.

Dentro do contexto da Velha República, que abrangeu o período de 1889 a 1930, caracterizado pela predominância do modelo econômico agrário-exportador, fundamentado na monocultura do café e na produção leiteira, com uma marcada vinculação ao capital internacional, a conquista da proteção social se configurou como um feito destinado a categorias particulares. Essas categorias, detentoras de algum grau de organização e relevância no âmbito do capital produtivo, foram as únicas beneficiárias de uma proteção mais organizada (Silva, 2011, p. 166).

O movimento político ocorrido em 1930 instituiu uma nova ordem social, política e econômica no Brasil. Inicialmente, tal movimento foi protagonizado por oligarquias que haviam sido previamente excluídas nos centros do poder, tais como latifundiários criadores de gado do Rio Grande do Sul (RS), sob a liderança de Getúlio Vargas e por jovens oficiais do Exército que haviam combatido o domínio oligárquico durante a República Velha.

Nesse cenário, observou-se uma significativa reconfiguração do poder regional e uma diversificação da elite vinculada ao setor cafeeiro, anteriormente centralizada em São Paulo (SP). Essa configuração de cenário culminou na quebra do tradicional arranjo político conhecido como “política do café com leite”, no qual se alternavam no poder representantes políticos das oligarquias mineira e paulista (*Ibid.*, p. 167).

Ainda em 1930, ocorreu a transição da chefia da Presidência da República do paulista Washington Luís para o gaúcho Getúlio Vargas, assinalando um marco fundamental na transformação do quadro político nacional e inaugurando uma nova fase no panorama sociopolítico e econômico do Brasil.

O Decreto nº 19.554, de 31 de dezembro de 1930, procedeu à suspensão, por prazo indeterminado, da concessão de aposentadorias ordinárias¹⁰, estabelecendo a necessidade de aguardar a promulgação de nova legislação que corrigisse as deficiências oriundas da proliferação descontrolada de caixas de pensões, desconsiderando a observância de critérios técnicos-atuariais mínimos. Esse episódio evidenciou o início de um dos principais desafios a serem enfrentados pelo sistema previdenciário: a sustentabilidade da receita. Importante ressaltar que, nesse cenário apresentado, a única espécie de aposentadoria excluída dessa suspensão eram as devidas por invalidezes.

No período da República Velha, as demandas e enfrentamentos da classe operária, envolvendo pleitos por aumentos salariais, redução da jornada de trabalho e a busca pela consolidação dos direitos trabalhistas, eram tratadas pelos governantes como situações passíveis de investigação policial. Diante dos movimentos e organizações de resistência dos trabalhadores, como, por exemplo, a criação de sindicatos, os empresários e o Estado oligárquico respondiam mediante uma abordagem unicamente repressiva. Entretanto, o Estado liderado por Getúlio Vargas, adotou uma mudança de postura significativa em relação a classe trabalhadora. Por um lado, Vargas promoveu a eliminação sistemática dos líderes mais autênticos da classe operária, bem como dos sindicatos estabelecidos de forma autônoma pelos próprios trabalhadores ao longo da República Velha, os quais haviam se destacado por sua ativa

¹⁰ Excetuando-se as aposentadorias devidas por invalidez, conforme o artigo 2º do referido ato normativo.

participação nas lutas trabalhistas daquele período. Por outro lado, e esse constituiu um ponto distintivo em relação à República Velha, Vargas atendeu alguns direitos trabalhistas por muito tempo reivindicados pelos trabalhadores: a estipulação da jornada de trabalho em oito horas, a concessão de descanso semanal remunerado para os trabalhadores da indústria e do comércio, o direito a férias para certas categorias profissionais, dentre outros pleiteados (De Vita, 1989, p. 32).

Em 19 de março de 1931 entrou em vigor o Decreto nº 19.770¹¹ que regulou a sindicalização das classes patronais e operárias no Brasil. Posteriormente e no mesmo ano, o Decreto nº 20.465, expedido com força de lei, estabeleceu que as caixas de aposentadoria e pensões fossem agrupadas em institutos profissionais, dando início a proteção previdenciária por categorias¹². Interessante destacar que, durante esse período, os sindicatos oficiais conviviam com os sindicatos “livres”, ainda que existisse uma norma regulamentadora específica.

2.1.2 A implementação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e o controle promovido pelo “Estado Novo”

No período compreendido entre os anos de 1930 e 1940, ocorreu a transformação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) em Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), dotados de uma configuração jurídica de autarquias federais, incumbidos de exercer o controle financeiro, administrativo e diretivo de concessão e manutenção de benefícios. Essas entidades, organizados de acordo com categorias profissionais, conseguiram ampliar a quantidade de beneficiários, propiciando, assim, uma uniformização progressiva dos direitos previdenciários.

A problemática da discriminação laboral foi atenuada mediante a instituição dos referidos institutos, os quais substituíram o modelo de proteção previdenciária por empresa. Entretanto, a questão do tratamento previdenciário diferencial ainda persistia, perdurando as situações de discriminação. Um dos motivos decorrentes dessa desigualdade foi que alguns

¹¹ Esse marco normativo foi concebido com a finalidade de disseminar uma nova configuração de entidade sindical: o sindicato oficial, vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC). Um dos seus objetivos principais consistia em atuar como representante legítimo dos interesses dos trabalhadores perante o governo, e reciprocamente, desempenhar o papel de interlocutor das autoridades estatais no âmbito laboral. Eles foram concebidos para operar de forma integrada ao sistema estatal, sendo reconhecidos como entidades de natureza pública e, desse modo, submetidos às diretrizes e preceitos emanados do poder governamental.

¹² Art. 1º Os serviços públicos de transporte, de luz, força, telégrafos, telefones, portos, água, esgotos ou outros que venham a ser considerados como tais, quando explorados diretamente pela União, pelos Estados, Municípios ou por empresas, agrupamentos de empresas particularidades, terão, obrigatoriamente, para os empregados de diferentes classes ou categorias, Caixas de Aposentadoria e Pensões, com personalidades jurídicas, regidas pelas disposições desta lei e diretamente subordinadas ao Conselho Nacional do Trabalho.

institutos se consolidaram como entidades robustas, em decorrência de sua ampla base associativa, enquanto outros, mais frágeis e frequentemente deficitários, demandavam auxílio financeiro contínuo por parte da União. Essa transição de modelo, ao mesmo tempo em que aprimorava a cobertura previdenciária por meio da categorização profissional, também implicava na vinculação direta do Estado como ente gestor previdenciário (Hovarth Júnior, 2010, p. 30-31).

Promulgada no dia 16 de julho de 1934, a nova Carta Magna promoveu significativas alterações no âmbito da proteção social, introduzindo inovações substanciais nos direitos trabalhistas e previdenciários. Destaca-se como a primeira constituição a detalhar de maneira expressa um dispositivo referente ao custeio e financiamento do sistema previdenciário, estabelecendo um modelo de gestão tripartite que envolvia trabalhadores, empregadores e o Estado¹³. Observa-se que, no artigo 121, §1º, alínea “h” dessa Constituição, é possível verificar uma inovação e ampliação a respeito de concessão de benefícios, observando o ser humano em meio aos riscos sociais, introduzindo no texto: a velhice, a maternidade, os acidentes de trabalho e as pensões decorrentes de morte.

No contexto constitucional, o Brasil experimentava uma transição do estágio inicial da assistência pública para a fase denominada como seguro social, também referenciado como previdência social. Importa destacar que esse processo evolutivo apenas se chegaria a sua plenitude com a promulgação da Constituição de 1988, marcando assim a entrada do país na era da seguridade social (Balera, 1989, p. 22). Essa mudança paradigmática reflete uma abordagem mais abrangente – abarcando a previdência, assistência e saúde – com a prevenção e correção de vulnerabilidades e promoção do bem-estar social, e, universal – incluindo a totalidade da sociedade em seu objeto, buscando um sistema sustentável, justo e equitativo.

Foram marcos legislativos notórios ainda em 1934: o Decreto nº 24.615, de 09 de junho, que dispôs sobre a criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB) e o Decreto nº 24.273, de 22 de maio, no qual criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciais (IAPC). Em 31 de dezembro de 1936 foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), por meio da Lei nº 367.

¹³ Art 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.

§ 1º - A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador:

h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte;

Em novembro de 1937, Vargas, respaldado pelos principais líderes militares¹⁴ promoveu um golpe de estado, instaurando o regime político denominado “Estado Novo”¹⁵, designação fornecida pelos próprios protagonistas daquele ato.

No âmbito interno, verificava-se uma conjuntura de crise política pendente de resolução desde os eventos desencadeados pela Revolução de 30, a qual resultou no deslocamento da oligarquia cafeeira paulista do domínio do poder em âmbito federal. O setor empresarial industrial, à época, se encontrava ainda fragilizado e dependente da tutela estatal para operar de modo autônomo. As elites dirigentes, representantes das classes dominantes, se encontravam fragmentadas. Nesse contexto, se tornava imperativo um Estado forte o suficiente para conciliar as discordâncias presentes e conduzir efetivamente um processo de industrialização, ainda em sua fase inicial. Um outro desafio naquele período residia na crescente presença dos trabalhadores, especialmente do proletariado, no cenário político. Para o empresariado industrial, era de objetivo fundamental a instauração de um Estado capaz de exercer um controle rigoroso sobre as atividades da classe operária (De Vita, 1989, p. 35), a fim de resguardar seus próprios interesses.

Nesse sentido, se observou a total eliminação da liberdade sindical, caracterizando-se pela supressão integral do direito de organização sindical voluntário. As interações entre os empregadores e os trabalhadores foram submetidas a um controle absoluto por parte do Estado¹⁶, resultando na efetiva privação da influência política da classe operária. Em 1932 a Carteira de Trabalho foi tornada obrigatória para os trabalhadores urbanos e alguns direitos trabalhistas só poderiam ser concedidos aos trabalhadores que estavam vinculados aos sindicatos oficiais, estimulando a filiação dos operários (Silva, 2011, p. 170).

No cenário de restrições políticas impostas aos trabalhadores, Getúlio Vargas promulgou uma série de dispositivos legais, resultando na promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943. Por meio dessas medidas, o líder político assegurou direitos e atendeu

¹⁴ Generais Dutra e Goes Monteiro.

¹⁵ Também referida como “ditadura varguista”, vigorou no período compreendido entre os anos de 1937 e 1945. Caracterizava-se por notáveis similaridades com o regime fascista liderado por Mussolini na Itália, com forte discurso nacionalista. Durante sua vigência, foram efetuadas diversas supressões de liberdades individuais e garantias fundamentais, marcada pela consolidação acentuada do poder no âmbito Executivo, perseguição sistemática dos oponentes políticos (utilizando-se de força policial) e imposição de censura prévia tanto à imprensa quanto aos meios de comunicação, além de outras medidas que resultaram na extinção de direitos inalienáveis. A justificativa para sua instauração fundamentou-se na alegada “ameaça comunista” (De Vita, 1989, p. 36).

¹⁶ Art 138 - A associação profissional ou sindical é livre. Somente, porém, o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participarem da categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contratos coletivos de trabalho obrigatórios para todos os seus associados, impor-lhes contribuições e exercer em relação a eles funções delegadas de Poder Público.

a demandas históricas dos trabalhadores, elevando, assim, sua imagem como o “pai dos pobres”. Entretanto o principal propósito desta produção legislativa residia no respaldo à expansão industrial nacional, visando à conformidade dos trabalhadores ao regime de trabalho imposto por esse processo de ampliação. As normativas trabalhistas e previdenciárias desempenharam um papel fundamental nesse sentido. Portanto, não é por acaso que os opositores da Ditadura Vargas o rotularam como “o pai dos trabalhadores e a mãe dos capitalistas” (*Ibid.*, p. 170).

O artigo 137¹⁷ da Constituição polaca determinava que a legislação do trabalho deveria observar os preceitos da assistência médica e higiênica ao trabalhador e a gestante, assegurando a última um período de repouso antes e depois do parto, sem prejuízo do seu salário; a instituição de seguros de velhice, invalidez e de vida para os casos de acidentes do trabalho; além de determinar que as associações de trabalhadores tinham o dever de prestar auxílio ou assistência, relativas aos seguros sociais e de acidentes de trabalho.

Em decorrência do estado de guerra, declarado por meio do Decreto nº 10.358, de 31 de agosto de 1942, tais dispositivos que asseguravam esses direitos deixaram de vigorar. Além disso, importa salientar que, no tocante ao custeio e financiamento do sistema, o texto constitucional foi completamente omissivo.

O fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, ocasionando na derrota da Alemanha nazista e da Itália fascista, ascendeu em protagonismo os ideais da democracia, enfraquecendo o regime autoritário no Brasil. Assim, em 29 de outubro de 1945, Vargas foi desposto pelos militares¹⁸ do poder, e, a abertura democrática¹⁹ levou a ascensão o general Eurico Gaspar Dutra, presidente eleito pelo voto popular (*Ibid.*, p. 172).

A nova Constituição do Brasil, de 18 de setembro de 1946, foi a pioneira no histórico brasileiro a conter a expressão “previdência social”²⁰, extinguindo a antiga “seguro social”.

¹⁷ Art 137 - A legislação do trabalho observará, além de outros, os seguintes preceitos

l) assistência médica e higiênica ao trabalhador e à gestante, assegurado a esta, sem prejuízo do salário, um período de repouso antes e depois do parto;

m) a instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e para os casos de acidentes do trabalho;

n) as associações de trabalhadores têm o dever de prestar aos seus associados auxílio ou assistência, no referente às práticas administrativas ou judiciais relativas aos seguros de acidentes do trabalho e aos seguros sociais.

¹⁸ Curiosamente, a destituição do poder foi operada pelos generais Goes Monteiro e Dutra, que apoiaram Vargas na implementação do Estado Novo.

¹⁹ Com a renúncia de Vargas, o presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares, assumiu o governo e convocou uma Assembleia Constituinte.

²⁰ Art. 5º - Compete à União:

XV - legislar sobre:

b) normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; e de regime penitenciário;

Retomou com as disposições sobre o custeio tripartite²¹, a identificação da fonte financiadora para as prestações de caráter assistencial e previdenciário²², além da obrigatoriedade da instituição do seguro pelo empregador contra acidentes do trabalho²³.

O novo texto se destacou como o um ponto essencial no âmbito da proteção previdenciária no Brasil. Tal destaque se deve pela introdução de acréscimos que se apresentam como as principais inovações incorporadas ao arcabouço constitucional do país. Essa Carta foi registrada nos anais como o ponto fundamental no fortalecimento da salvaguarda previdenciária. Tal destaque se deve à introdução de uma emenda que se apresenta como a significativa inovação nesta fase da ordem constitucional pátria, tendo como objetivo principal a preservação do equilíbrio entre as contribuições obrigatórias ao sistema previdenciário e as contraprestações conferidas por esse sistema aos beneficiários (Balera, 1989, p. 26), se revelando como um novo paradigma fundamental na concretização da estrutura previdenciária nacional.

Em 01 de maio de 1954 foi promulgado o Decreto nº 35.448 que expediu o Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, uniformizando os princípios gerais aplicáveis a todas as essas entidades previdenciárias.

Em 26 de agosto de 1960 foi promulgada a Lei nº 3.807, conhecida como a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), uniformizando todos os benefícios previdenciários que antes eram concedidos de modo e condições diferentes para cada categoria profissional diferente no país.

A LOPS se fundamentou na unificação dos benefícios e serviços previdenciários, promovendo a supressão, por via legislativa, das disparidades históricas de tratamento entre os diversos segmentos laborais²⁴. Essa medida objetivou a instauração de um sistema de custeio equitativo, efetivado mediante a consolidação das alíquotas de contribuição, que passaram a

²¹ Art. 157 - A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão nos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da condição dos trabalhadores:

XVI - previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as conseqüências da doença, da velhice, da invalidez e da morte;

²² Art. 157, § 2º Nenhuma prestação de serviço de caráter assistencial ou de benefício compreendido na previdência social poderá ser criada, majorada ou estendida sem a correspondente fonte de custeio total.

²³ Art. 157, XVII - obrigatoriedade da instituição do seguro pelo empregador contra os acidentes do trabalho.

²⁴ É imperativo destacar que a LOPS desempenhou um papel fundamental no contexto do processo de consolidação da Previdência Social (como hoje conhecemos no Brasil), pois promoveu a uniformização das normativas e critérios para a obtenção de benefícios e serviços, bem como estabeleceu limites para as contribuições e montantes dos benefícios. Foi efetivado o alinhamento de diversos aspectos, como benefícios, períodos de carência, contribuições financeiras, entre outros. Nesse sentido, não apenas facilitou a administração do sistema, mas também propiciou sua conseqüente centralização, por meio da unificação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e Caixas de Aposentadorias no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Além disso, é interessante ressaltar que tal unificação se restringiu apenas aos trabalhadores que estavam vinculados à iniciativa privada, sem, em contrapartida, englobar os servidores públicos civis e militares (Silva, 2011, p. 181).

incidir uniformemente sobre a remuneração do trabalhador, estabelecendo uma faixa percentual entre 6% e 8%. Além disso, se desenvolveu a ampliação da abrangência de cobertura das contingências sociais e riscos, fortalecendo, assim, a proteção previdenciária. Nesse lapso temporal, o Brasil adquiriu destaque internacional ao ser reconhecido como o país que conferia a mais ampla proteção previdenciária. Esse reconhecimento decorreu, em grande parte, do estabelecimento de 17 benefícios de natureza obrigatória, consolidando, desse modo, um sistema previdenciário abrangente e inclusivo (Hovarth Júnior, 2010, p. 32).

No dia 02 de março de 1963, foi formalizado Estatuto do Trabalhador Rural, no qual criou o Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), por meio da promulgação da Lei nº 4.214. Esse ordenamento delineou minuciosamente as distintas características que compõem as relações laborais no âmbito rural, especificando as distinções intrínsecas a essas interações. Adicionalmente, estabeleceu a criação da Carteira Profissional específica para os profissionais dessa categoria, conferindo-lhes um instrumento formal de reconhecimento e registro de suas atividades laborais. Além disso, o FUNRURAL desempenhou um papel substancial ao instituir um sistema abrangente de assistência social voltado para os trabalhadores que desempenham suas funções no contexto social do objeto da lei, visando proporcionar amparo e segurança socioeconômica a essa parcela da força de trabalho.

Outro ato normativo relevante foi o Decreto-Lei nº 72, datado de 21 de novembro de 1966, o qual instituiu de forma efetiva o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), promovendo a verdadeira integração dos institutos previdenciários por meio da administração estatal.

É possível salientar que o processo de unificação legislativa, precedido pela LOPS, antecedeu o processo administrativo, o qual, por sua vez, não se revelou definitivo, uma vez que alguns institutos permaneceram existindo concomitantemente ao INPS. Dentre esses, destacam-se o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Servidores Públicos (IAPFESP), regido pelo Decreto-Lei nº 288, datado de 23 de fevereiro de 1938, o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), abarcando os funcionários públicos federais, e o Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários (SASSE), no qual integrava os empregados das caixas econômicas federais, conforme disciplinado pela Lei nº 3.149, promulgada em 21 de maio de 1957.

2.1.3 Os direitos previdenciários após o golpe civil-militar de 1964

A Constituição de 1946 permaneceu vigente no Brasil até o golpe civil-militar de 1964²⁵.

De um lado, as forças armadas despuseram o presidente João Goulart com a finalidade de erradicar de maneira definitiva a vertente nacionalista, bem como as lideranças políticas a ela associadas, objetivando a supressão de todos os entraves ao desenvolvimento econômico fundamentado na introdução de capital estrangeiro e na concentração de renda. De outro lado, a instauração do golpe militar ocorreu com o propósito de extinguir os movimentos reivindicatórios das classes trabalhadoras urbanas e rurais. Este projeto contou com o apoio incondicional das classes hegemônicas em sua totalidade, englobando grandes latifundiários e a classe empresarial, tanto no âmbito “nacional” quanto aqueles vinculados ao capital estrangeiro (De Vita, 1989, p. 52). Nesse sentido, o golpe representou uma ação orientada na intenção de suprimir e controlar demandas sociais e laborais com o intuito de preservar os interesses das elites dirigentes do país.

A sistemática de governo adotada pelo regime militar no período pós-1964 se materializou pela promulgação de decretos conhecidos como Atos Institucionais (AI). No preâmbulo do AI-1, de 09 de abril de 1964, a própria “revolução vitoriosa” se constituía como o novo poder constituinte, se autolegitimando, desapossando o governo anterior, e investindo-se de plenos poderes para instituir uma nova ordem constitucional (Brasil, 1964). O AI-4, de 07 de dezembro de 1966, convocou o Congresso Nacional para ratificar a elaboração da nova Constituição, ordenada por Castelo Branco e feita por juristas alinhados ao governo. O prazo estabelecido para aprovação foi até 21 de janeiro de 1967. Em sequência, a nova Carta outorgada entrou em vigor em 15 de março de 1967, trazendo alterações significativas no âmbito previdenciário, como a redução do tempo de serviço para mulher, criação do salário-família e do seguro desemprego²⁶.

²⁵ Antes do ano de 1964, foi registrado uma série de tentativas pelas forças militares com o objetivo de assumir o controle do poder. Dentre essas investidas, destacam-se: Em 1954, que materializou no episódio do suicídio de Getúlio Vargas, e, a partir disso, a reação da opinião pública, desencadeada pela morte, conseguiu impedir a concretização do golpe planejado, e, em 1961, quando os principais líderes militares empreenderam esforços para impedir a posse do vice-presidente João Goulart, situação subsequente à renúncia do presidente Jânio Quadros (De Vita, 1989, p. 49). Esses processos constituíram um dos mais variados momentos críticos da história da política brasileira, no quais as forças armadas manifestaram uma evidente inclinação de intervenção do processo democrático.

²⁶ Art. 158 - A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria, de sua condição social:

[...] II - salário-família aos dependentes do trabalhador;

[...] XVI - previdência social, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, para seguro-desemprego, proteção da maternidade e, nos casos de doença, velhice, invalidez e morte;

XVII - seguro obrigatório pelo empregador contra acidentes do trabalho;

[...] XX - aposentadoria para a mulher, aos trinta anos de trabalho, com salário integral;

A Lei nº 5.316, de 14 de setembro de 1967, integrou o seguro obrigatório de acidentes de trabalho na previdência social, modificando a sistemática do dano sofrido pelo trabalhador corresponder a uma indenização a parte do empregador.

Em 01 de maio de 1969, o Decreto-Lei nº 564 instituiu o Plano Básico de Previdência Social, integrando na previdência os empregados e trabalhadores avulsos do setor rural e da agroindústria canavieira e das empresas de outras atividades que, pelo seu nível de organização, puderam ser incluídas. Por conseguinte, em 06 de setembro do mesmo ano, foi promulgado o Decreto nº 65.106, no qual aprovou o Regulamento da Previdência Social Rural.

Em menos de um triênio da Constituição em vigor, foi imposta pelos militares a Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969, trazendo profundas alterações no texto de 1967, integralmente reformulado. Contudo, em aspecto previdenciário, é interessante ressaltar que a Constituição de 1967 não experimentou avanços significativos no que concerne à temática do custeio da previdência, aderindo de maneira inalterada às diretrizes estabelecidas em 1946 e preservando, assim, o modelo de tríplice contribuição. Nesse mesmo sentido, a Emenda nº 1, de igual forma, não introduziu inovações relevantes no objeto do mesmo tema (Balera, 1989, p. 29).

A Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, surgiu como o instrumento normativo que instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL) no qual competia ao FUNRURAL a responsabilidade pela administração de benefícios previdenciários destinados aos trabalhadores rurais, englobando aposentadorias por velhice ou invalidez, pensões, auxílios-funeral, bem como a prestação de serviços na esfera da saúde e assistência social destinados a essa específica categoria laboral.

A Lei nº 5.859, promulgada em 11 de dezembro de 1972, regulou a atividade profissional do empregado doméstico. No âmbito desse ato normativo, essa categoria de empregado começou a figurar como segurado obrigatório, os quais, por força dessa norma, passaram a gozar do direito a benefícios e serviços preconizados pela LOPS.

No dia 7 de novembro de 1974, foi promulgada a Lei nº 6.136, a qual, dentre suas disposições, incorporou o salário-maternidade ao rol das prestações devidas pela previdência social. Tal medida resultou na alteração da natureza jurídica desse benefício, que, até então, continha características previamente trabalhistas, passando a se submeter ao regime previdenciário. No mesmo ano, em 1º de maio, foi instituído o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), especificando uma abordagem mais especializada e distintiva das matérias referentes as suas temáticas.

Em 11 de dezembro de 1974, foi promulgada a Lei nº 6.179, que estabeleceu a concessão da Renda Mensal Vitalícia (RMV)²⁷ destinada aos indivíduos com 70 anos de idade ou mais, bem como aos inválidos, desde que cumprissem determinados requisitos preconizados pela previdência social. Para serem elegíveis, os beneficiários deveriam: ter contribuído com o sistema previdenciário por um período mínimo de 12 meses, de forma consecutiva ou não, e, posteriormente, ter perdido a qualidade de segurado; ou, que tivessem desempenhado atividades profissionais reconhecidas nos regimes do INPS ou do FUNRURAL por, no mínimo, 05 anos, de maneira contínua ou não, ainda que não tivessem contribuído diretamente para o sistema; ou, ter iniciado suas contribuições a partir dos 60 anos de idade, embora não detivessem direito aos benefícios regulamentares.

Em 6 de novembro de 1975, entrou em vigor a Lei nº 6.260, a qual ordenou diversas disposições concernentes à concessão de benefícios no âmbito da previdência e assistência social em favor dos empregadores rurais e seus respectivos dependentes. Foram singularizados os benefícios destinados as pessoas correspondentes, como ao empregador rural (aposentadoria por velhice ou invalidez), aos seus dependentes (pensão e auxílio-funeral) e demais beneficiários (serviços de saúde, readaptação profissional e serviço social).

Na data de 24 de janeiro de 1976, o Decreto nº 77.077, efetivou a Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS), integrando, sob uma única normativa, um total de 60 leis e decretos-leis que versavam sobre temas previdenciários. No mesmo ano, em 19 de outubro, foi promulgada a Lei nº 6.367, a qual regulamentou o seguro de acidentes do trabalho, atribuindo a responsabilidade pela sua implementação ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

A Lei nº 6.435, datada de 15 de julho de 1977, introduziu no ordenamento jurídico brasileiro as instituições de previdência privada, que são entidades voltadas para a implementação de planos privados de concessão de pecúlios ou rendas, benefícios complementares ou similares aos oferecidos pela previdência social, mediante a contribuição dos participantes, de seus empregadores ou de ambos os agentes. Essas instituições podem ser categorizadas com base na relação estabelecida entre elas e os participantes dos planos de benefícios, sendo classificadas como fechadas, quando acessíveis exclusivamente aos empregados de uma única empresa ou grupo de empresas, denominadas patrocinadoras, e como

²⁷ Esse benefício, cuja vigência perdurou até o ano de 1996, foi extinto quando da implementação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) no país, direcionado às pessoas idosas ou com deficiência. Cumpre destacar que, embora inquestionavelmente classificado como um benefício de cunho assistencial, a terminologia empregada em sua legislação o designava como “amparo previdenciário”, conferindo-lhe, assim, uma natureza jurídica híbrida.

abertas, abrangendo outras categorias. Quanto aos seus objetivos, as entidades podem ser classificadas como lucrativas ou sem fins lucrativos.

Em 01 de setembro de 1977, foi promulgada a Lei nº 6.439, que estabeleceu a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS). Essa norma ostentou como objetivo fundamental a integração das atribuições relativas à concessão e manutenção de benefícios, assim como a prestação de serviços, custeio de atividades e programas. Além disso, conferiu-lhe a incumbência de efetuar a gestão administrativa, financeira e patrimonial dos benefícios da previdência.

Sua orientação, coordenação e gestão era do MPAS e era composto por 07 órgãos com atividade específica: o Instituto de Administração Financeira de Previdência e Assistência Social (IAPAS), com a competência para administrar, fiscalizar e arrecadar as contribuições previdenciárias, bem como gerir os recursos da previdência; o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), com a incumbência das prestações de saúde e médicas; o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), no qual cuidava dos benefícios previdenciários, com a função de administração dos benefícios urbanos, do FUNRURAL e do IPASE; a Fundação Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), a qual competia prestar políticas públicas de assistência social para as pessoas vulneráveis, sendo ou não vinculada ao sistema previdenciário; a Central de Medicamentos (CEME), com função proporcionar o acesso gratuito ou com preços acessíveis de medicamentos para as pessoas vulneráveis, além de fomentar a pesquisa científica e tecnológica voltada para a produção de fármacos de baixo custo, visando atender às demandas dessa população; a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM), com função de prestar políticas públicas para o menor de idade e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV), a qual competia o processamento de dados da previdência.

O Decreto nº 89.312, datado em 23 de janeiro de 1984, efetuou a atualização da antiga edição da Consolidação as Leis de Previdência, reformando-a em uma nova. Essa revisão reuniu aproximadamente 112 leis atinentes a previdência social urbana, incluindo demais disposições complementares sobre a matéria. A iniciativa teve por propósito aprimorar a sistemática de aplicação das normativas previdenciárias, tentando promover uma maior eficiência e coesão na implementação das disposições jurídicas.

Silva (2011, p. 185) ressalta que, durante o período da ditadura militar, houve uma ampliação do papel desempenhado pelas políticas sociais, com um importante destaque para a previdência social, ordenada como um instrumento de exercício do controle político do Estado sobre a sociedade. O acesso aos benefícios era, em sua essência, restrito aos trabalhadores

assalariados, experimentando redução de valores de benefícios, enquanto o procedimento (processo) administrativo para a obtenção desses benefícios necessitava de uma perspectiva baseada no direito, sendo predominantemente marcado por uma abordagem assistencialista e benevolente. Particular atenção deveria ser direcionada aos trabalhadores rurais, cuja organização sociopolítica se fortalecia no contexto das demandas pela reforma agrária que antecederam o golpe militar. Nesse cenário, o ambiente rural fundava-se como um dos principais centros de resistência política ao governo militar, sendo paulatinamente mitigado por meio da implementação de medidas assistencialistas e conservadoras. A abordagem da previdência social direcionada a esse segmento durante esse período foi, sobretudo, marcada por essa perspectiva, com o propósito fundamental de perpetuar o controle político instaurado.

O desenvolvimento da previdência social no contexto histórico brasileiro mantém uma correlação profunda com os anseios contraditórios do Estado, os interesses particulares e os da sociedade civil, manifestando-se tanto de forma direta, por meio do preenchimento de requisitos e concessão de benefícios, quanto de maneira indireta, relacionada aos propósitos reais subjacentes à criação de direitos específicos. A perpetuação do controle estatal por parte da classe dominante, de modo incontestável, repercute no atual tecido social, influenciando suas características, formas e estruturas. Além disso, observa-se que, apesar do contínuo avanço marcados pelos aprimoramentos dos institutos previdenciários, foi somente com a promulgação da Constituição de 1988 esses direitos adquiriram uma força e aplicação normativa mais intensa e robusta.

3 DA ORDEM SOCIAL: O MARCO CONSTITUCIONAL DA SEGURIDADE SOCIAL EM 1988

A promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 foi realizada no contexto de redemocratização no país, marcado por amplos movimentos sociais.

Nesse sentido, De Vita (1989, p. 63) destaca que a Assembleia Constituinte despontou em um cenário de transição política delicada, que moldou os procedimentos normativos da nova Constituição. Diversas forças sociais e políticas, incluindo os que detinham ampla hegemonia, como militares, líderes empresariais, partidos políticos principais, liderado pelo governo Sarney, estavam empenhadas em prosseguir com uma estratégia de abertura controlada de direitos, escolhidos “de cima para baixo”, agindo rapidamente para restringir a autonomia da Constituinte. No entanto, a convocação para uma Assembleia exclusiva, independente e soberana recebeu apoio significativo de amplos segmentos da sociedade civil.

O Congresso Constituinte, que funcionou de 1º de fevereiro de 1987 a outubro de 1988, foi presidido por Ulysses Guimarães, marcado por uma forte influência do poder econômico e formado por 559 membros, sendo 72 senadores e 487 deputados federais.

O principal agrupamento político presente foi o “Centrão”²⁸, composto por deputados e senadores dos partidos que obtiveram maior representação parlamentar, como o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)²⁹, o Partido da Frente Liberal (PFL)³⁰, o Partido Democrático Social (PDS)³¹ e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)³². Embora tenha havido participação de partidos de esquerda e centro-esquerda, como o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Comunista Brasileiro (PCB), o Partido Comunista do Brasil (PC do B), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e, posteriormente, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), estes detinham apenas 56 assentos do número total.

Diante desse panorama de viés conservador, o grupo multipartidário conseguiu estabelecer um mecanismo conhecido como “destaque para votação em separado” (DVS), pelo qual as disposições mais controversas seriam destacadas e votadas a parte (De Vita, 1989, p. 64). Com o intuito de mitigar eventuais lacunas, o texto constitucional aprovado se revelou

²⁸ Também conhecido como “Centro Democrático”.

²⁹ Desde 2017, modificou seu nome para Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

³⁰ Denominado para Democratas (DEM) em 2007.

³¹ Em 1993 foi fundido com o Partido Democrático Cristão (PDC) para formar o Partido Progressista Reformador (PPR).

³² Fundado por Getúlio Vargas em 1945.

bastante heterogêneo, o que resultou na necessidade de definições mais precisas para diversos aspectos fundamentais que requeriam regulamentação adicional. Essa característica, típica da tradição constitucional brasileira, tem sido uma via para postergar indefinidamente a implementação das disposições constitucionais (*Ibid.*, p. 65).

Os trabalhos conduzidos pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987 foi estruturado em um total de sete fases, das quais subdividia-se em 25 etapas distintas. O processo de elaboração da Constituição foi estruturado em nove comissões temáticas, cada uma composta por três subcomissões, com aproximadamente 63 membros em cada uma delas, incumbidas de realizar audiências para a debater sobre os temas propostos. A Comissão da Ordem Social era constituída pela Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos; a Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente; e, a Subcomissão de Negros, Populações Indígenas, Pessoas com Deficiência e Minorias, totalizando nove reuniões principais entre 1º de abril de 1987 e 12 de junho de 1987.

Em relação à Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, destaca-se que foram realizadas um total de 24 reuniões, das quais 11 incluíram audiências públicas. Dessas 11, seis abordaram questões relacionadas à saúde, duas trataram especificamente da previdência social e duas foram de natureza híbrida, abordando tanto a previdência quanto a saúde. É interessante destacar que a assistência social, embora parte integrante da seguridade, não foi objeto específico de nenhuma audiência pública.

O advento da seguridade social, além de representar uma conquista significativa dos movimentos organizados da sociedade³³, instituiu uma nova orientação para reger a política de proteção social no âmbito nacional, pautada na universalização do acesso aos direitos inerentes à saúde, previdência social e assistência social. Tal abordagem contrariava a tendência observada nos países do capitalismo desenvolvido e mais avançado, nos quais a reestruturação produtiva, aliada à revisão das atribuições estatais e à crescente financeirização do capital, implicava na desmontagem dos sistemas de proteção social, promovendo uma intensa mercantilização desses serviços de proteção (Silva, 2011, p. 195).

Impulsionada pelos princípios do bem-estar social e da justiça distributiva, a Constituição de 1988 estabeleceu uma série de diretrizes com o intuito de estruturar o sistema

³³ Após a inauguração da Assembleia Nacional Constituinte, os grupos que defendiam a participação popular na elaboração da nova Constituição alcançaram um relevante êxito: a incorporação, no Regimento Interno da Constituinte, de uma disposição que contemplava a apresentação de emendas populares, requerendo o respaldo de no mínimo 30 mil eleitores e a subscrição por três entidades devidamente constituídas. Das 122 emendas submetidas pelo povo, 83 satisfizeram os critérios regimentais estabelecidos, seguindo um trâmite regular. Dessas, somente 19 obtiveram aval positivo da Comissão de Sistematização, sendo assim integradas à Constituição (Memorial da Democracia, 12/08/1987).

de seguridade social, incumbindo ao Poder Público a sua efetiva observância. Destacam-se, dentre essas diretrizes, a concepção de universalidade da cobertura e do atendimento, assegurando o acesso amplo e equitativo à seguridade social, independentemente de contribuições prévias ou da condição jurídica do indivíduo, por meio de iniciativas estatais voltadas à promoção, proteção, recuperação e mitigação de riscos nas esferas da saúde, previdência e assistência social, direcionando a responsabilidade ao Estado para garantir um patamar mínimo de dignidade aos cidadãos.

3.1 Os princípios fundamentais da seguridade social

É possível observar que, embora a seguridade social se destine a todos os indivíduos, há uma distinção específica em sua aplicação: nas áreas de assistência social e saúde, o acesso é, de fato, universal, não estando sujeito a qualquer contrapartida financeira por parte do beneficiário, permitindo que todos tenham acesso aos programas e serviços, independentemente de nacionalidade ou outro requisito, exigindo-se apenas a vontade (saúde) ou necessidade (assistência social) de intervenção estatal por parte do indivíduo. Por outro lado, no âmbito da previdência social, em regra, apenas os contribuintes do sistema (e seus respectivos dependentes) fazem jus aos benefícios e serviços correlatos. Em outras palavras, a elegibilidade para receber os benefícios e serviços previdenciários está condicionada à contribuição prévia para o sistema em questão.

Para além dessas distinções, a Carta Política de 1988 estabeleceu uma série de princípios norteadores do sistema securitário nacional. Dessa forma, será analisada a sistemática principiológica vigente no Brasil, tendo em vista a necessidade do conhecimento específico sobre o tema.

3.1.1 Princípio da universalidade da cobertura e do atendimento

O referido princípio se manifesta por seu caráter programático e orientador, uma vez que a Constituição Federal delinea os eventos que devem ser contemplados pela cobertura assecuratória, além de afirmar o caráter contributivo da previdência social (Hovarth Júnior, 2010, 90-91).

A normatividade constitucional se materializa pelo estabelecimento de diretrizes gerais de como a proteção deverá ser implementada, além de efetuar uma garantia de cobertura abrangente e eficaz, de forma a mitigar os riscos sociais que os indivíduos possam vir a sofrer.

Ele se apresenta sob duas dimensões: A primeira, denominada universalidade de cobertura, se refere às diferentes situações de possíveis contingências da vida que possam ocasionar carência ou desamparo social, impondo ao sistema de seguridade a obrigação de prover uma proteção necessária. A segunda envolve a universalidade de atendimento, se que volta aos sujeitos beneficiários, apontando que toda e qualquer pessoa, independentemente de sua condição socioeconômica, é titular do direito à proteção social (Balera, 1989, p. 35-36).

Essa dupla dimensão assegura a amplitude das situações cobertas pelo sistema, como também promove a inclusão de todos os indivíduos no rol dos protegidos, reafirmando o caráter inclusivo e igualitário do sistema.

3.1.2 Princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços entre as populações urbanas e rurais

Esse princípio tem como objetivo garantir um tratamento isonômico aos trabalhadores, com benefícios idênticos decorrentes da exposição aos mesmos riscos sociais.

A noção de uniformidade deve ser compreendida como a proibição de oferecer uma proteção social distinta entre as populações urbanas e rurais. A Constituição Federal estabeleceu uma vedação a tratamentos desiguais entre os grupos, corrigindo, assim, uma desigualdade histórica. A expressão equivalência confere uma dimensão econômica aos serviços prestados, remetendo à ideia de igualdade geométrica e à correspondência proporcional entre os direitos garantidos (Hovarth Júnior, 2010, p. 91-92).

Nesta apresentação, destaca-se a importância da participação da sociedade na concretização fundamental da própria seguridade, uma vez que é ela quem determina o seu envolvimento na formulação dos planos e na construção de um orçamento específico para atingir suas finalidades.

3.1.3 Princípio da seletividade e distributividade na concessão dos benefícios e serviços

A essência dessa diretriz implica na concessão direta de benefícios apenas aqueles que realmente necessitarem, com o intuito de promover a justiça social na distribuição de renda.

Importa sublinhar que o estágio em que ocorre a seletividade situa-se no procedimento de elaboração das normas legislativas, direcionando a orientação da intenção normativa, a qual se reflete nas finalidades que se busca alcançar. Compete ao legislador ordinário determinar os benefícios e serviços cuja prestação possa proporcionar melhores condições de vida a

população. Ao lado disso, a distributividade se materializa como um objetivo a ser alcançado pelas prestações oferecidas pela seguridade social. Tal particularidade insere o legislador de um espaço decisório mais limitado, no qual é necessário optar por prestações mais adequadas para atingir os fins constitucionais estipulados, condicionando o próprio direito positivo à satisfação dos objetivos constitucionais (Balera, 1989, p. 38-39).

Nesse sentido, observa-se que a elaboração da norma assecuratória é subordinada ao cumprimento determinado pelo texto constitucional, o que impõe restrições ao legislador no processo de escolha das prestações a serem efetivamente oferecidas.

3.1.4 Princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios

Esse princípio restringe qualquer redução nominal do montante a ser recebido a título de benefício, além de garantir ajustes periódicos para manter seu valor real.

Ele desdobra-se em duas vertentes distintas: o da irredutibilidade nominal e o da irredutibilidade real do valor dos benefícios, materializando-se no momento da concessão inicial dos benefícios e no momento subsequente de seu reajuste periódico e revisional. No que tange à primeira fase, a garantia da irredutibilidade nominal assegura que os ganhos habituais do empregado sejam devidamente incorporados ao salário para fins de contribuição do sistema previdenciário, o que, inevitavelmente, irá repercutir, em momento futuro, no cálculo final do benefício a ser concedido ao segurado (Hovarth Júnior, 2010, p. 94).

Por outro lado, a irredutibilidade real dos valores tem como objetivo preservar o poder aquisitivo real dos beneficiários, protegendo-os dos efeitos nocivos decorrentes da inflação e das variações do custo de vida ao longo do tempo (*Ibid.*, p. 95).

Ao assegurar que o valor do benefício previdenciário não seja deteriorado pela desvalorização monetária, esse princípio atua como um mecanismo de proteção social, garantindo que o benefício se mantenha eficaz para atender às necessidades básicas do segurado, mesmo diante de oscilações econômicas adversas.

3.1.5 Princípio da equidade na forma de participação e no custeio

A Constituição Federal estabeleceu como objetivo fundamental a redução das desigualdades sociais e regionais. Como corolário desse mandamento, a proteção das pessoas em situação de vulnerabilidade social, especialmente no que se refere aos direitos decorrentes

da seguridade, impõe o dever de assegurar que as contribuições ao sistema sejam proporcionais à capacidade econômica de cada contribuinte.

Dessa forma, é imprescindível que as fontes empresariais arquem com uma participação proporcionalmente maior para a sustentação do sistema, garantindo, assim, a justiça contributiva e a efetividade dos princípios constitucionais de equidade e solidariedade.

Quando a finalidade é mitigar as necessidades básicas da população, há a determinação da imposição de maiores encargos àqueles que possuem menores necessidades ou maior disponibilidade de recursos financeiros. Nesse sentido, quanto maior a necessidade enfrentada por determinado grupo social ou indivíduo, menor ou inexistente deve ser o ônus tributário a ser suportado. A equidade, enquanto critério de justiça, constitui um princípio orientador na repartição dos encargos sociais e tributários (Balera, 1989, p. 42).

A Constituição, ao reinscrever o princípio da capacidade contributiva como essência do sistema tributário e financeiro, coloca a capacidade econômica como um parâmetro normativo a ser observado pelo legislador. Assim, a progressividade da carga tributária, que incide sobre a sociedade, deve ser norteada de modo a evitar que aqueles que estão em situação de maior fragilidade econômica sejam penalizados com uma carga desproporcional em comparação àqueles aos que são economicamente mais favorecidos (*Ibid.*).

Para atingir a efetivação de uma justiça fiscal, é necessário que o peso dos tributos seja distribuído de maneira equitativa, observando as condições econômicas reais dos contribuintes, para que se atinja uma tributação verdadeiramente justa e conforme às diretrizes constitucionais.

3.1.6 Princípio do caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa

Esse princípio legitima a participação da comunidade, dos trabalhadores, dos empresários e dos aposentados nas execuções de programas, elaboração de planos, prestação de serviços e implementação de ações no âmbito da seguridade, observando a administração de recursos para a condução de um diálogo direto da sociedade com os níveis governamentais.

O caráter democrático na gestão implica a participação ativa e equilibrada de todos os grupos interessados na condução dos temas e decisões pertinentes à seguridade social. Tal finalidade garante que a composição dos órgãos responsáveis pela gestão dessas áreas deve assegurar uma representatividade paritária entre os diversos segmentos envolvidos, contemplando uma distribuição equitativa nos espaços decisórios de poder (Hovarth Júnior, 2010, p. 102).

A formação desses colegiados democráticos com igual peso representativo assegura que nenhum grupo não seja representado. Ao efetivar essa paridade, não apenas se intensifica a justiça nas decisões, mas também fortalece o compromisso social, evitado de interesses específicos se sobreponham aos interesses gerais, promovendo um sistema mais inclusivo e participativo.

A descentralização da gestão está relacionada com propósito essencial da seguridade social, em que garante a satisfação das necessidades fundamentais dos indivíduos, especialmente aos direitos à saúde, à previdência e à assistência social. Como expressão, há a transferência de determinadas funções administrativas do Estado para outras entidades jurídicas, objetivando uma atuação para viabilizar a prestação de serviços de forma mais eficaz, especializada e eficiente (*Ibid.*, p. 103).

A descentralização amplia a capacidade de atendimento das necessidades sociais, como também confere maior flexibilidade e agilidade à administração, assegurando que as políticas de seguridade estejam alinhadas com as reais expectativas e necessidades daqueles a quem se destinam.

3.1.7 Princípio da diversidade das fontes de financiamento

Uma das bases fundamentais para entender o custeio da seguridade social, essa diretriz, determina que as receitas conferidas para essas áreas devem ser provenientes de múltiplas fontes de contribuição, não se limitando apenas às contribuições diretas dos trabalhadores e empregadores.

Em relação à última diretriz, Balera (1989, p. 42-43) destaca que, desde os primórdios da concepção do seguro social por *Bismarck*, o modelo de proteção social se baseava nas contribuições dos próprios beneficiários, das empresas e do Estado para seu regular financiamento. Essa estrutura não sofreu alterações significativas ao longo do tempo e permanece em vigor, pelo menos no contexto brasileiro, desde a implementação do sistema previdenciário nacional. O princípio da tripartição das contribuições está consagrado na legislação constitucional desde 1934, estabelecendo que enquanto as contribuições dos trabalhadores e dos empregadores incidem sobre a folha de salários, a contribuição devida pelo Estado é arrecadada de forma indireta, através do sistema tributário e outras fontes definidas por lei.

Adicionalmente, é pertinente observar que o texto constitucional consagrou no seu artigo 195 o arcabouço fundamental de financiamento e custeio da seguridade social,

determinando que esta será suportada por toda a coletividade, seja de maneira direta ou indireta, por meio de recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como por meio das contribuições sociais dos empregadores, dos trabalhadores e das receitas oriundas dos concursos de prognósticos³⁴.

Se o financiamento da seguridade social demonstrar que os recursos estão insuficientes para a sua manutenção, a Constituição de 1988 assegurou, em seu artigo 195, §4º, que a lei pode instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social. Nessa perspectiva, o legislador constituinte, antevendo a possibilidade de escassez de recursos para a sustentabilidade e expansão da seguridade social, optou por adotar uma precavida estratégia: a instituição de uma competência residual, atribuída à União, para enfrentar esse desafio futuro. A fim de viabilizar tal medida, impõe-se aos órgãos encarregados da aplicação da lei a incumbência de conduzir estudos econômicos e atuariais contínuos, com o propósito de identificar as reais necessidades financeiras da seguridade social. A implementação imediata desses estudos se faz urgente, a fim de propiciar uma avaliação adequada dos custos para a sociedade decorrentes das prestações da seguridade (*Ibid.*, p. 62).

Nessa razão, os estudos econômicos e atuariais revelam-se como ferramentas indispensáveis para a análise da sustentabilidade financeira da seguridade social³⁵. Se são conduzidos com o objetivo de identificar as reais necessidades financeiras do sistema, sua materialização exige a avaliação de fatores como projeções demográficas, fluxos de receitas e despesas, além dos impactos econômicos de políticas públicas, viabilizando a manutenção e expansão da seguridade a longo prazo, assegurando que benefícios e serviços possam ser mantidos para as presentes e futuras gerações.

Negligenciar tais estudos pode ocasionar em medidas que seriam, eventualmente, prejudiciais para a população em geral. Sem uma análise minuciosa das necessidades financeiras do custeio do sistema, as políticas adotadas podem ser baseadas em suposições inerentes a narrativa apresentadas, podendo ser incorretas ou incompletas, levando a decisões que comprometem a sustentabilidade da seguridade e na garantia dos direitos dos cidadãos.

³⁴ A expressão “concursos de prognósticos” originalmente se referia à “loto”, estabelecida pela Lei nº 6.717, de 12 de novembro de 1977. Assim como a loteria federal, a loteria esportiva e as apostas em corridas de cavalos, a loteria destinava uma parte do montante total de sua receita para financiar o sistema previdenciário. Com o intuito de atender à parcela de responsabilidade da União no custeio da previdência, foram instituídas as “cotas de previdência”, contribuições que foram incorporadas à Constituição em 1988. Essas cotas representam a medida jurídica técnica pela qual o legislador buscou suprir a União dos recursos que esta deveria destinar ao sistema previdenciário. Uma vez descontados os valores devidos aos ganhadores dos jogos, as receitas tornam-se propriedade da União, conferindo-lhe o direito de explorá-las legalmente, como ocorre no caso presente (Balera, 1989, p. 60).

³⁵ Bem como dos órgãos gestores de cada competência que integra a seguridade.

Assim, esses estudos econômicos atuariais demonstram ser extremamente necessários para que as medidas adotadas sejam eficazes e equitativas a longo prazo.

Ao lado disso, a ausência de divulgação dos dados dos estudos por parte do gestor administrativo pode, de fato, ocasionar prejuízos irreparáveis aos indivíduos e toda a coletividade. A transparência, dessa forma, é um princípio fundamental para a realização de um sistema justo e eficaz, tendo em vista que permite que a sociedade em geral compreenda a situação real-material do sistema e participem ativamente do debate sobre políticas necessárias para serem implementadas.

3.2 Os modelos do sistema previdenciário: a capitalização e a repartição

Um dos critérios que organizam o sistema de financiamento de pensões, conforme Beltrão (*et al.*) (1998, p. 19), reside na sua configuração de sua própria estrutura. Existem basicamente dois grandes modelos de sistemas previdenciários, cada qual adotando abordagens específicas para a acumulação e distribuição de recursos destinados a custear os benefícios futuros.

Esses modelos são conhecidos, respectivamente, como esquemas de capitalização e esquemas de repartição. Os primeiros são delineados pela prática de acumular fundos ao longo do tempo, com base nas contribuições dos trabalhadores, visando subsidiar seus futuros benefícios previdenciários. Por outro lado, os segundos operam sob a premissa de que não há acumulação de reservas, uma vez que se fundamentam na transferência direta dos recursos dos contribuintes ativos para o pagamento dos benefícios dos beneficiários atuais. Neste contexto, esses esquemas atuam essencialmente como mecanismos de gestão e redistribuição intergeracional de recursos previdenciários (*Ibid.*).

Predominantemente, os regimes previdenciários latino-americanos foram inicialmente estruturados em esquemas de capitalização coletiva parcial³⁶, uma vez que a adoção de uma modalidade de capitalização integral exigiria um extenso período para viabilizar o financiamento de benefícios previdenciários em montantes adequados. Entretanto, a convergência de critérios de concessão excessivamente generosos, escassez de rigor na

³⁶ O sistema de capitalização pode se materializar de maneira coletiva ou individualizada. No primeiro, ele se associa a um regime de repartição de recursos para cobertura de eventos imprevistos ao longo da vida, como invalidez ou falecimento antes da aposentadoria. Essa modalidade implica que tais eventualidades sejam suportadas pelo grupo como um todo, mediante contribuições regulares e aporte de recursos adicionais, conforme necessário. No segundo, se verifica a exigência de uma considerável acumulação de recursos ao longo do período em que o trabalhador se encontra em atividade laboral, com o propósito de constituir uma reserva financeira capaz de suportar integralmente o benefício previdenciário a ser desfrutado no futuro (RODRIGUES, 2002, p. 12-13).

definição dos requisitos mínimos para a elegibilidade aos benefícios e gestão ineficiente dos recursos resultou na rápida exaustão dos fundos acumulados. Em decorrência dessa conjuntura, os sistemas previdenciários se transmutaram para esquemas de repartição (*Ibid.*, p. 20).

Os mesmos elementos que contribuíram para a dissolução dos esquemas previdenciários de capitalização parcial inevitavelmente desencadearam uma série de crises financeiras também nos sistemas de repartição. Diante dessa conjuntura, os regimes previdenciários se viram compelidos a implementar medidas de contenção de gastos com benefícios, frequentemente por meio da manipulação dos índices de reajuste, além de recorrer à injeção de recursos provenientes das receitas governamentais. Como desdobramento, toda a coletividade, inclusive os indivíduos não abrangidos pelo sistema previdenciário, acabou por se envolver de forma indireta no processo de financiamento previdenciário (*Ibid.*).

Nesse sentido, é importante ressaltar que o Brasil já experimentou todas as modalidades de financiamento previdenciário ao longo de sua história, optando, atualmente, pelo regime de repartição simples, caracterizado por um sistema de caixa no qual as receitas arrecadadas são utilizadas imediatamente, sem resultar em uma prévia acumulação. Além disso, a metodologia de financiamento da seguridade social permite que outros setores da sociedade contribuam para os cofres públicos, visando garantir a sustentabilidade financeira e a manutenção dos benefícios, serviços e políticas públicas sociais.

A plena proteção dos direitos somente será alcançada mediante a superação das evidentes diferenças sociais existentes no território nacional. A efetiva implementação do sistema de seguridade social, conforme delineado pelo legislador constituinte, representa um passo significativo nesse percurso. Contudo, ainda enfrentamos uma extensa jornada repleta de desafios de índole econômica, política e social. Nesse contexto, ocorre a previsão constitucional da instituição de um sistema suplementar de proteção social (Balera, 1989, p. 108).

No Brasil, se delineiam dois regimes previdenciário distintos: a previdência social pública e a previdência privada, cada uma com suas características específicas e relevância no contexto socioeconômico do país.

A previdência social pública é regida pelo Estado e se desdobra em múltiplos regimes, dos quais se destaca, inicialmente, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Esse abrange amplamente os trabalhadores do setor privado, incorporando, além deles, os servidores públicos efetivos que não estejam vinculados a um regime previdenciário próprio.

O RGPS, estabelecido pela Constituição Federal de 1988, constitui uma garantia fundamental para a proteção dos direitos previdenciários dos cidadãos, proporcionando e

gerindo os benefícios e serviços da previdência social de caráter geral e sendo de competência da União.

Além do RGPS, o sistema previdenciário público compreende os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS)³⁷, uma prerrogativa que foi conferida³⁸ aos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para estabelecerem suas próprias regras previdenciárias, respeitadas as diretrizes traçadas em âmbito constitucional. Assim, cada entidade federativa pode criar e gerir seu próprio regime previdenciário, visando garantir a segurança financeira e previdenciária de seus servidores públicos efetivos e militares.

Os regimes complementares de previdência, enquanto instrumentos complementares aos sistemas previdenciários básicos, se desdobram em distintas categorias, variando quanto à sua natureza e ao seu grau de abertura à participação.

No tocante a proteção face aos diversos riscos sociais, a Carta de 1988 promoveu uma significativa inovação ao estabelecer de maneira pormenorizada os quais devem ser abrangidos pelo sistema de previdência social, mediante a contribuição adequada dos segurados vinculados ao respectivo regime previdenciário. No que concerne a esse tema, foi inserida a previsão de abrangência dos eventos relacionados à doença, invalidez, morte (inclusive decorrente de acidentes de trabalho), velhice, reclusão³⁹, ajuda aos dependentes dos segurados de baixa renda⁴⁰, proteção à maternidade e à gestante, bem como amparo ao trabalhador em situação de desemprego involuntário.

Como inovação de relevância, a Constituição traz de forma explícita a referência ao risco de reclusão. Anteriormente, tal situação era apenas mencionada em legislação ordinária, como um evento passível de conceder amparo aos familiares do trabalhador preso. A doença é um evento que, desde o início da proteção social, recebeu a devida atenção da legislação, pois acarreta incapacidade laboral e impossibilita o trabalhador de prover seu próprio sustento. Da mesma forma, a invalidez também é abordada, porém agora com uma caracterização mais definitiva da condição (*Ibid.*, 1989, p. 97).

³⁷ Além desses, foi estabelecido, mediante a promulgação da Lei nº 9.506/1997, o Plano de Seguridade Social dos Congressistas (PSSC), representando assim mais uma modalidade de plano primário de cunho público.

³⁸ É relevante ressaltar que, com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 103/2019, foi estabelecida a proibição para os entes federativos que ainda não possuíam regime próprio de previdência de instituírem um novo sistema.

³⁹ Até aqui, são também conhecidos como “grandes riscos”.

⁴⁰ É pertinente salientar a relevância da expressão “segurados”, a qual denota a condição subjetiva de filiação ao sistema previdenciário, mesmo que o sujeito seja classificado como pertencente à camada de baixa renda (extrema vulnerabilidade social). Esse benefício se distingue do Benefício de Prestação Continuada (BPC), o qual está vinculado à área de assistência social.

Com a finalidade de garantir a proteção social dos trabalhadores, o direito à aposentadoria ficou assegurado artigo 201, §7º, estabelecendo diversas modalidades de aposentadoria, cada qual com requisitos específicos a serem observados. Nelas estão presentes à aposentadoria por idade (com idade mínima de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres); a do segurado especial (destinada aos trabalhadores rurais que desempenham atividades agrícolas em regime de economia familiar), no qual, nesse caso, possui requisitos diferenciados com uma redução de cinco anos de idade para preenchimento do requisito etário, tendo em vista as peculiaridades e desafios enfrentados por essa parte da população; a aposentadoria por tempo de serviço/atividade, que prescinde da observância de um tempo laboral mínimo para a concessão do benefício; e, por fim, a aposentadoria do professor, modalidade específica destinada aos profissionais da educação, reconhecendo a natureza desgastante e peculiar da atividade docente.

Uma inovação relevante está relacionada à inclusão, no texto constitucional, da contagem recíproca do tempo de serviço⁴¹, tanto público quanto privado, o que representa uma reivindicação histórica dos trabalhadores. Apesar de a Lei nº 6.226, de 14 de julho de 1975, já ter abordado essa questão em nível infraconstitucional, apenas com a promulgação da nova Constituição é que essa garantia foi efetivamente concretizada.

A mencionada contagem recíproca do tempo de serviço refere-se à possibilidade de considerar períodos de trabalho tanto no setor público quanto no privado para efeitos de aposentadoria ou outros benefícios previdenciários. Tal medida visa reconhecer de forma mais abrangente e justa o tempo de contribuição do trabalhador para o sistema previdenciário, independentemente do setor em que tenha atuado.

É notável destacar que a promulgação da Constituição de 1988 representou um marco fundamental na definição da estrutura, organização e amplitude da proteção previdenciária no Brasil. No entanto, a Carta Política não se apresentou como uma barreira sólida, que a fizesse resistir a possíveis ataques que objetivassem a diminuição dos direitos previdenciários dos cidadãos.

Não se pode ignorar que, logo após a promulgação do texto constitucional, se iniciou um processo contínuo de reorganização estrutural do sistema previdenciário, estabelecido a

⁴¹ Durante o percurso de suas carreiras profissionais, é comum que muitos trabalhadores transitem entre o setor privado e o setor público. Historicamente, a disparidade entre os regimes jurídicos aplicáveis a esses setores dificultava a contabilização do tempo de serviço em diferentes esferas de atividade laboral. A implementação desse novo dispositivo legislativo surge como uma resposta a essa complexidade, reconhecendo que o tempo de serviço está ligado à trajetória individual de cada trabalhador, independentemente do regime previdenciário ao qual esteja filiado.

partir da década de 1990. Esse processo demonstra que está longe de ser concluído, revelando-se de forma clara a intenção de redução dos direitos, através de medidas de reformas e ajustes nas políticas previdenciárias, com o propósito declarado de redução de garantias conquistadas ao longo do tempo. Nesse sentido, a história da previdência social brasileira se mostra marcada não apenas pela retirada de direitos, mas também por um constante embate entre suas garantias e as demandas por reformas.

3.3 Modificações legislativas e emendas constitucionais: o avanço neoliberal e a efervescência político-normativa previdenciária das décadas 1990 e 2000 no Brasil e no Estado de Alagoas

O início da última década do século XX ficou marcado por uma significativa sistematização de reformas estruturantes no âmbito previdenciário, encabeçado pelo Estado brasileiro, com intenção de implementação e fomento de políticas neoliberais no país. Tais modificações normativas compreenderam não só o texto recém-expresso da Constituição Federal, mas também se instaurou um desencadeamento de diversas novidades e alterações nos dispositivos infraconstitucionais.

Considerando a complexidade das interações entre os agentes estatais, o mercado e os indivíduos, é pertinente ressaltar a maneira pela qual os arranjos e interconexões entre esses elementos foram instituídos e exercem impacto sobre os comportamentos contemporâneos.

As crises desencadeadas após a Primeira Grande Guerra, em conjunto com uma nova reformulação do ordenamento social, político e econômico do século XX, aceleraram uma profunda revisão dos preceitos liberais então predominantes. As sucessivas instabilidades econômicas, os episódios especulativos e os distúrbios sociais e políticos evidenciaram a vulnerabilidade das democracias liberais. O período marcado por múltiplas crises fomentou uma significativa desconfiança em relação a uma doutrina econômica que defendia a plena liberdade dos atores de mercado (Dardot; Laval, 2016, p. 57).

Dentro desse cenário, surgiu o neoliberalismo⁴², que se manifesta, em primeiro plano, como uma doutrina das práticas político-econômicas que promove a promoção do bem-estar humano através da liberação das liberdades e habilidades empreendedoras individuais dentro de uma estrutura institucional marcada por forte proteção aos direitos à propriedade privada, livre mercado e comércio. Nessa conjuntura, o papel do Estado consiste em estabelecer e

⁴² Margaret Thatcher, primeira-ministra britânica (1979-1990) e Ronald Reagan, Presidente dos Estados Unidos (1981-1989) como os principais expoentes desse novo modelo econômico.

fortalecer uma estrutura institucional apropriada para tais práticas, incluindo a garantia de promoção, por exemplo, da qualidade e integridade do dinheiro⁴³ (Harvey, 2008, p. 12).

O processo de neoliberalização engloba um relevante “destruição criativa”, na qual não se limita apenas à desintegração dos poderes estabelecidos e das estruturas institucionais (chegando ao ponto de desestabilizar as formas convencionais de soberania estatal), mas também promoveu uma reestruturação nas divisões do trabalho, das relações sociais, na promoção do bem-estar social, nas combinações de tecnologias, nos estilos de vida e nas formas de pensamento. À medida que avalia a dinâmica de troca no mercado, ele defende que o bem-estar social é otimizado se a extensão e frequência das transações financeira também forem maximizadas, com o objetivo de incorporar todas as ações humanas no domínio do financeiro (*Ibid.*, p. 13).

Essa nova direção do modelo capitalista, impulsionada pela globalização econômica, tem como objetivo fundamental a expansão de sua influência em escala global, acompanhada por uma inevitável financeirização. Dentro desse fenômeno, observa-se a manifestação da apropriação dos governos e dos indivíduos, que passam a modificar suas ideologias e comportamentos, orientando-os para uma exploração ilimitada do ser. Essa exploração não se restringe ao aspecto físico ou material, mas se estende a diferentes aspectos do inconsciente, evidenciando sua profundidade e a abrangência.

Nesse sentido, Harvey (*Ibid.*, p. 49-50) aponta os mecanismos de consentimentos que essa ideologia infiltrou para fortalecer sua influência na sociedade, destacando-se sua presença na penetração de corporações, meios de comunicação, instituições da sociedade civil, além de universidades, escolas, igrejas e associações profissionais. A formação de bancos de ideias, a cooptação de setores dos meios de comunicação e a conversão de intelectuais às formas de pensamento neoliberais geraram um ambiente de opinião favorável como o único instrumento defensor da liberdade. Esses movimentos também consolidaram o domínio dos partidos políticos e, em última atuação, o poder do Estado.

Dentro do contexto das interações sociais, essa ideologia se entranha profundamente nas instituições e na sociedade, de tal forma que o modo de pensar é meticulosamente reestruturado para sustentar os ideais a ela inerentes. Isso resulta no apagamento da identidade e do histórico

⁴³ A proteção da integridade do dinheiro não pode ser a única incumbência do Estado. Harvey (2008, p. 12), também elenca que a implementação de uma estrutura e operação militar, de defesa, policial e jurídica são necessárias para assegurar os direitos de propriedade individuais. Nesse sentido, caso seja necessário empregar o uso da força para o adequado funcionamento dos mercados, tal prerrogativa poderá ser exercida.

passado do indivíduo, moldando a subjetividade do ser e suplantando sua participação política e social.

Como estratégia para impor restrições à governança democrática, os neoliberais se apoiam em instituições não democráticas e que não são responsabilizadas por ninguém, como Banco Central dos Estados Unidos e o Fundo Monetário Internacional, para tomar decisões que consideram fundamentais (*Ibid.*, p. 80). Nesse sentido, há uma necessidade de estabelecer um “ambiente de negócios ou de investimentos propícios” para empreendimentos capitalistas. De certo, embora existam condições (como a estabilidade política, o respeito à lei e à justiça) que podem ser consideradas “neutras” para fomentar esses investimentos, outras são notoriamente parciais. As distorções surgem, de maneira particular, do tratamento do trabalho e do meio ambiente como meras mercadorias. O Estado neoliberal tende a se alinhar com o ambiente de negócios favorável em detrimento dos direitos (e qualidade de vida) coletivos do trabalho. Além disso, há uma evidente preferência pela integridade do sistema financeiro e a solvência das instituições financeiras em detrimento do bem-estar da população ou a qualidade do meio ambiente (*Ibid.*, p. 81).

Para impulsionar os preceitos da globalização econômica e implementar as políticas associadas ao neoliberalismo, os Estados têm legitimado suas condutas baseadas em interesses não estatais, oferecendo sua competência para disposição dos direitos sociais. Esse órgão, agora servil, obedece plenamente às exigências do mercado econômico, priorizando seus interesses e reduzindo deliberadamente as proteções e regulamentações sociais impostas para atrair investimentos e um desenvolvimento econômico que permanece inatingível.

Nesse sentido, Dardot e Laval (2016, p. 273) pontuam que ocorreu uma reorganização do Estado de duas maneiras distintas, que são frequentemente confundidos: uma modificação externa, caracterizada por extensas privatizações de empresas estatais, encerrando a era do “Estado produtivo”; e outra interna, por meio da implementação de um Estado avaliador e regulador, que mobiliza novos dispositivos de poder e, assim, estabelece novas dinâmicas entre o governo e os atores sociais.

No contexto do sistema capitalista, o fenômeno político não se circunscreve meramente ao âmbito estatal, mas nele encontra sua concentração. O Estado passa a representar o ponto significativo da configuração política dentro da estrutura capitalista. Em decorrência disso, o governo desempenha um papel central e influente exercido pela governabilidade estatal, enquanto a administração pública assume apenas uma função burocrática (Mascaro, 2013, p. 58).

Nesse sentido, por base nessa ideologia adotada, nos quais os interesses econômicos desempenham um papel fundamental na postura estatal, as instituições políticas refletem os interesses das elites econômicas dominantes, sendo a essa última subserviente. As políticas adotadas promovendo a desregulamentação de interesses trabalhistas e previdenciários a favor das exigências do mercado favorecem as grandes corporações econômicas em detrimento de reais interesses públicos, sobrepondo a maximização do lucro e acúmulo do capital em detrimento da justiça social.

3.3.1 Os governos de Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994)

Um dos primeiros marcos significativos da década de 1990, foi o artigo 17 da Lei nº 8.029, de 12 de abril do mesmo ano, que serviu como autorização legal para a criação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal vinculada ao então Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS)⁴⁴, criada pelo Decreto nº 99.350 de 27 de junho de 1990, mediante a fusão do Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social (IAPAS) com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

No ano seguinte, o sistema previdenciário passou por uma completa reformulação com a edição e promulgação da Lei nº 8.212 e 8.213, ambas datadas em 24 de julho de 1991. A primeira, conhecida como a Lei Orgânica da Seguridade Social, dispõe sobre a organização da seguridade social, instituiu o plano de custeio, elegeu os fundamentais princípios e diretrizes, distribuiu sua organização, arrecadação e financiamento, além de outras disposições. A segunda, consolidou os planos de benefícios da previdência, identificando normas comuns para o regime geral (RGPS), voltadas para identificação de segurados e dependentes, os benefícios e serviços, regras de carência e cálculo da renda mensal e seu reajustamento, disposições sobre os benefícios em espécie e outras disposições.

Em novembro de 1991, o governo Collor elaborou uma proposta para reforma da previdência pública que seria composta por dois planos de benefícios: um plano geral, sendo esse compulsório e outro complementar, com facultativa adesão (Marques *et al.*, 2009, p. 201).

No plano geral, seriam participantes todos os segurados vinculados ao regime geral de previdência, excluindo os servidores públicos da União e suas respectivas autarquias e fundações públicas, no qual estariam vinculados a um regime próprio. Os benefícios em

⁴⁴ Ainda dentro desses fatos históricos, o SINPAS foi extinto por meio do programa de reforma administrativa do Governo Collor (1991-1992).

espécies previstos nesse plano seriam de igual similaridade aos existentes no RGPS, com exceção a aposentadoria especial, acidente do trabalho e enfermidades comuns e profissionais, que seriam analisados em outro projeto posterior. Ainda nesse projeto, se destaca que a aposentadoria por tempo de serviço seria mantida e o valor máximo (teto) de salário de benefício seria correspondente a cinco salários mínimos (*Ibid.*, p. 201-202).

No plano complementar, os segurados vinculados ao plano geral poderiam participar, desde que efetuassem contribuição individual para integrar os valores de seus benefícios. Tais características embasariam a consolidação do regime de capitalização, tendo por gestão o Banco do Brasil. Referente aos servidores públicos, o projeto propôs a criação do Instituto de Previdência do Servidor Público, no qual seria financiado pelas contribuições dos servidores ativos e inativos (*Ibid.*, p. 202).

Além de tais novidades, essa proposta previa a instauração de uma previdência complementar privada, coberta por entidades fechadas já existentes, como sindicatos, associações e federações. A limitação dessa iniciativa, no entanto, se estendia às centrais sindicais e federações. Dessa maneira, embora o plano de reforma legislativa proposto por Collor promovesse a criação de fundos de pensão estruturados com base no princípio da capitalização, alinhando-se com os preceitos do pensamento neoliberal, havia o objetivo de fortalecer um sindicalismo restrito às empresas individuais. Entretanto, devido à ausência de capacidade de imposição de tal modelo sindical, sua proposta complementar realizava a incorporação de entidades de classe abrangência limitada a nível estadual (*Ibid.*).

No que tange aos fundos fechados, o projeto limitava a participação dos Estados federados e dos municípios, além de empresas, órgãos e autarquias da administração direta ou indireta para fomentar o custeio dos benefícios em valor acima do montante financiado pelo segurado, além de proibir qualquer financiamento de eventual déficit atuarial (*Ibid.*).

Outra mudança significativa estaria relacionada aos benefícios vinculados a enfermidades laborais, como acidentes de trabalho e doenças profissionais.

A proposta englobava que tais benefícios seriam fornecidos e pagos pelo Seguro de Riscos Sociais (SRS), uma entidade complementar ao plano geral, no qual haveria apenas a contribuição previdenciária dos empregadores em decorrência direta da responsabilidade acidentária. Porém, as demais enfermidades, caberia a participação do segurado para o financiamento e arrecadação. Essa proposta concedia aval ao INSS para contratar uma seguradora no mercado privado para administrar a parte que lhe caberia (*Ibid.*, p. 203).

Nesse sentido, Esteves e Gomes (2020, p. 2579) apontam que, efetivamente, a gestão de doenças laborais, bem como a responsabilidade pelos acidentes de trabalho, estaria sendo transferidas para o setor privado.

Ainda no ano de 1991, o governo brasileiro reajustou o salário mínimo em 147% enquanto anunciou que pretendia apenas conceder um aumento de 54% sobre os benefícios previdenciários (Marques (*et al.*), 2009, p. 205). Isso resultou uma grande controvérsia, tendo em vista que os aposentados e pensionistas não haveriam de ter um reajuste proporcional ao do salário mínimo, em plena crise econômica no país.

O ano de 1992 começou marcado por diversos protestos e manifestações em várias partes no país em torno da polêmica estabelecida, sendo reprimidas pelas forças policiais⁴⁵.

Em resposta aos anseios populares, o então presidente Fernando Collor, declarou: “O governo não lançará mão de fontes inflacionárias para fazer frente ao aumento de despesa da Previdência Social” (G1, 10/09/2019).

Diante disso, foi instaurada uma Comissão Parlamentar incumbida de realizar uma investigação do sistema previdenciário, com o objetivo adicional de elaborar e apresentar propostas concretas visando à otimização do referido sistema, estipulando-se um período de trinta dias para a conclusão de seus trabalhos. O relatório final integrou diversas sugestões, abrangendo múltiplos aspectos em perspectivas temporais distintas.

O primeiro bloco abordou a efetivação das disposições já previstas no arcabouço legislativo vigente, bem como a implementação de práticas, sistemas e protocolos que já haviam sido endossados pelos especialistas atuantes na área (*Ibid.*, p. 205).

O segundo bloco disse respeito à gestão da administração da previdência social pela sociedade. Foi apresentada uma proposição para a formação de um conselho composto por doze membros, no qual seriam representados, de maneira equânime, o Estado, os trabalhadores, os aposentados e os empresários, em um modelo de gestão quadripartite. Todas as iniciativas do Poder Executivo no âmbito previdenciário, notadamente aquelas relacionadas ao financiamento do sistema, procedimentos administrativos e alocação de recursos seriam submetidas a autoridade do conselho. A instituição deste órgão consultivo demandaria uma modificação direta na Lei nº 8.212, promulgada no ano anterior (*Ibid.*, p. 205).

O terceiro bloco de recomendações abordou sobre a alocação dos recursos financeiros e as origens dos fundos de financiamento, sugerindo que as contribuições provenientes tanto

⁴⁵ Em decorrência de tal fato, o piso da aposentadoria acompanhou os ganhos reais do salário mínimo enquanto os outros benefícios repuseram somente a inflação passada.

dos trabalhadores quanto dos empregadores deveriam ser estritamente alocadas de forma exclusiva para financiar os benefícios relativos à aposentadoria e pensões (*Ibid.*, p. 206).

Foi sugerido a extinção do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), argumentando-se que este representava uma contribuição inflacionária, sujeita a evasão fiscal e que tinha efeitos recessivos. Além disso, propôs o fim da contribuição sobre o lucro líquido e a diminuição da contribuição dos empregadores sobre a folha de salários, com o intuito de aliviar os encargos tributários. Para compensar as lacunas atuariais resultantes dessas alterações, foi sugerida a instauração da contribuição sobre as transações financeiras (CTF), a qual abarcaria uma ampla base de contribuintes e apresentaria a vantagem de integrar o mercado informal à economia formal. No entanto, recomendou que a implementação dessa medida fosse precedida por um estudo que avaliasse seus possíveis impactos (*Ibid.*).

O quarto bloco de recomendações pautava sobre a previdência complementar; a previdência dos servidores públicos; os critérios de elegibilidade para benefícios; bem como o limite de contribuição e dos próprios benefícios. No que tange à previdência complementar, a comissão reforçou a necessidade de instituir um regime público adicional. Em relação aos funcionários públicos, foi analisada a possibilidade de sua integração ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), com a condição de que aqueles que percebessem remuneração superior a dez salários mínimos passassem a aderir a um sistema complementar custeado por recursos públicos, além da criação de um fundo especial financiado pelas contribuições dos servidores federais. No que diz respeito aos critérios de acesso, foi sugerida a implementação de requisitos etários e de tempo de contribuição para aposentadorias concedidas a determinadas categorias. Quanto ao limite dos benefícios, propôs-se a manutenção do patamar então vigente, estipulado em dez salários mínimos (*Ibid.*, p. 207).

A Lei nº 8.422, de 13 de maio de 1992, extinguiu o Ministério do Trabalho e Previdência Social, separando-os. Com essa nova reforma administrativa, foi criado o Ministério da Previdência Social e o Ministério do Trabalho e da Administração.

Itamar Franco assumiu o governo após o impedimento de Fernando Collor, concentrando o foco na estabilização da moeda, com o surgimento posterior do Plano Real, fazendo com que a mídia nacional deixasse de alertar sobre a insolvência iminente da previdência social. No entanto, apesar da pauta do país ser outra, alterações legislativas previdenciárias permaneceram acontecendo, a exemplo da Lei nº 8.689, de 27 de julho de 1993, no qual marcou a extinção o INAMPS.

3.3.2 O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): a Emenda Constitucional nº 20/1998 e o fortalecimento da política neoliberal implementada no Brasil

Durante o período de 1995 a 1997, diversas alterações sobre os benefícios concedidos pelo RGPS sofreram mudanças legislativas, sem necessitar passar pelo crivo constitucional.

A Medida Provisória nº 813, de 01 de janeiro de 1995, extinguiu o Ministério da Previdência Social, criando no seu lugar o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Ainda no final desse ano, foi editada a Lei nº 9.032, de 28 de abril, na qual efetivou uma minirreforma previdenciária, com a extinção de pecúlio⁴⁶ para aposentados e dependentes, além de alterar a forma de cálculo de outros benefícios. Ainda por intermédio dessa legislação, foi extinto o salário-natalidade, eliminou a figura do dependente designado, alterou regras do auxílio-acidente unificando suas alíquotas em 50% do salário de benefício, vedou a contagem como tempo de serviço especial considerado genericamente por categoria, entre outras mudanças.

A Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997, procedeu a alteração da lei de custeio e de benefícios, procedendo o cancelamento de concessões dos benefícios do abono de permanência⁴⁷ em serviço, outros pecúlios, auxílios-natalidade⁴⁸ e funeral⁴⁹, a extinção das aposentadorias especiais para os aeronautas, jornalistas profissionais, ex-combatentes, jogadores profissionais de futebol, além de determinar que juízes classistas da Justiça do Trabalho e magistrados da Justiça Eleitoral⁵⁰ deveriam ser aposentados de acordo com as regras de aposentadoria aplicáveis antes de se tornarem juízes.

Em março de 1995, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) encaminhou para apreciação do Congresso Nacional, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 33, com o objetivo de modificar os dispositivos para a realização de uma reforma mais ampla na previdência social. O trâmite desse projeto integrou um total de trinta e três sessões e reuniões, sendo discutida nos anos posteriores. Apesar do sólido respaldo recebido pelo governo à época, em parte devido aos êxitos alcançados pelo Plano Real no combate à inflação, somente no ano de 1998 foi possível alcançar o consenso necessário para a aprovação da mencionada proposta,

⁴⁶ Benefício identificado com um único pagamento, pago ao aposentado que tivesse optado por se manter em atividade e que continuava contribuindo para o RGPS, mesmo já aposentado.

⁴⁷ Auxílio financeiro mensal concedido ao segurado que optasse por permanecer em atividade, mesmo já tendo direito à aposentadoria por tempo de serviço.

⁴⁸ Benefício pago em cota única a todas as seguradas ou esposa do segurado, por ocasião do parto.

⁴⁹ Benefício pago em cota única a todo segurado ou dependente que comprovasse ter efetuado as despesas funerárias.

⁵⁰ Nomeados conforme o art. 119, inciso II e art. 120, §1º, inciso III da Constituição Federal.

culminando na promulgação da emblemática primeira grande reforma previdenciária após a Constituinte, consolidada por meio da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

O cenário precedente que legitimou a referida reforma foi desencadeado pelo discurso oficial conjugado com a discussão da pauta nos veículos de comunicação e jornalísticos. Marques (*et al.*) (2009, p. 210) aponta que a partir do ano de 1996, em virtude das consequências do insuficiente desempenho do mercado de trabalho formal e da corrida acelerada pela antecipação das aposentadorias, impulsionada pelo receio de perdas decorrentes da iminente reforma, o sistema previdenciário passou a registrar déficits ao comparar a receita líquida com as despesas relativas aos benefícios. No entanto, esta avaliação negligenciava o fato de que a seguridade social poderia apresentar superávit se fosse plenamente observado o estipulado no artigo 195 da Constituição de 1988 e se não fossem desviados 20% de sua receita para outros fins. O MPAS passou a divulgar análises sobre o impacto que os planos de benefícios geravam nas finanças previdenciárias, reforçando a justificativa para a necessidade de mudanças. Entretanto, é relevante salientar que tais avaliações eram apresentadas considerando apenas a previdência, sem levar em conta o restante do sistema de seguridade social, que, naquele contexto, apresentava um excedente de recursos (superávit), desde que não fossem desviadas suas receitas para outros fins.

Destacam-se as principais modificações trazidas no bojo da Emenda: uma maior exigência para obtenção de aposentadorias; a modificação de aposentadoria de “tempo de serviço” para “tempo de contribuição”; obrigatoriedade de filiação ao RGPS; extinção da aposentadoria especial para professores universitários e da aposentadoria proporcional⁵¹; o estabelecimento de um período mínimo de contribuição (carência); fortes mudanças no cálculo de salário de benefício e a introdução posterior do fator previdenciário. Uma vez ratificadas as alterações constitucionais, o governo deu início à fase de elaboração e aprovação dos dispositivos infraconstitucionais que regulamentavam tais modificações, incluindo disposições relativas às regras de transições para os segurados já inscritos no sistema.

Em 06 de maio de 1998, o Decreto nº 3.048 regulamentou o plano de benefícios e custeio, servindo como complemento da legislação promulgada no ano anterior.

O principal objetivo do governo então vigente era solidificar a empreitada neoliberal no país, fortalecendo o retrocesso de direitos dos servidores públicos brasileiros. Ao realizar o seu pronunciamento no 10º Fórum Nacional, promovido pelo Instituto Nacional de Altos Estudos,

⁵¹ Aposentadoria proporcional permitia ao segurado entrar para a inatividade com menos tempo de serviço, desde que tivesse como consequência o recebimento de um valor menor de salário de benefício.

em maio de 1998, o presidente FHC afirmou: “Fiz a reforma da Previdência para que aqueles que se locupletam da Previdência não se locupletem mais, não se aposentem com menos de 50 anos, não sejam vagabundos em um país de pobres e miseráveis” (Folha de São Paulo, 12/05/1998)⁵².

Uma das marcas distintivas de seu primeiro mandato presidencial foi a implementação uma política rigorosa de ajuste fiscal, aliada à privatização de setores estratégicos e de serviços públicos. Nesse período, observou-se uma redução significativa de direitos sociais, sustentada pela adoção de uma atitude de mínima intervenção estatal em questões sociais. Essa política econômica atendia às exigências impostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Para o FMI, a crise financeira dos países latino-americanos tinha suas raízes no populismo e na ineficiência do Estado em gerir suas contas, resultando na incapacidade de conter o déficit fiscal (Araújo, 2019, p. 129).

Outra mudança de maior impacto introduzidas após reforma foi a alteração do valor das aposentadorias. A Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, modificou a fórmula do cálculo dos benefícios previdenciários. O critério anteriormente adotado para cálculo de benefício era feito pela média aritmética dos últimos 36 meses contribuídos, fazendo com que o benefício adquirido fosse proporcional a renda mensal do segurado no momento do requerimento administrativo. Em substituição a essa regra, foi determinado que deveria ser considerada a média aritmética simples dos salários de contribuição mais elevados, correspondentes a, no mínimo, 80% de todo o período de contribuição do segurado, devidamente corrigidos monetariamente.

Além disso, foi estabelecido o fator previdenciário, índice aplicado no cálculo dos valores a serem pagos para os segurados que se aposentariam por meio de tempo de contribuição. Esse requisito inseriu indiretamente o critério etário no cálculo do valor do benefício, tendo em vista de que o montante do salário de benefício poderá ser redutor, ainda que faculte trabalhar por mais um ano, em decorrência do aumento da expectativa de sobrevivência do segurado.

No que tange aos servidores públicos, as modificações aprovadas abarcaram diversos aspectos, tais como: a implementação do tempo de contribuição em substituição ao tempo de

⁵² Curioso observar que o então presidente Fernando Henrique Cardoso, teve sua aposentadoria concedida como professor catedrático da Universidade de São Paulo (USP) quando contava apenas 37 anos de idade, em decorrência de ato perpetrado pelo regime militar. Em 2014, veio a público a informação de que a remuneração recebida por seu benefício alcançava o valor de R\$ 22,1 mil mensais, figurando em uma listagem que elencava os vencimentos que ultrapassam o limite remuneratório estabelecido pela legislação do regime geral (PORTAL GELEDÉS, 27/11/2014).

serviço; a instituição de critérios etários para a aposentadoria integral, condicionada a um mínimo de 10 anos de efetivo exercício no serviço público e 05 anos no cargo específico a ser ocupado pelo aposentado; a determinação da aposentadoria compulsória aos 70 anos, com benefícios proporcionais ao tempo de contribuição e não mais ao tempo de serviço; a abolição da modalidade de aposentadoria proporcional; a eliminação da aposentadoria integral com menos tempo de serviço para professores universitários; a proibição da duplicação do período de licença-prêmio para fins de aposentadoria; a extinção da correspondência do valor da aposentadoria com o último salário percebido pelo servidor, exceto quando este exceder o limite estabelecido pelo INSS; a adoção do cálculo do benefício previdenciário com base na média das contribuições previdenciárias, seguindo o modelo em vigor no RGPS; a fixação do valor da pensão por morte equivalente ao valor do benefício percebido pelo servidor falecido, limitado ao teto estabelecido pelo regime geral, e, caso ultrapasse esse limite, a sujeição a um desconto de 30% no benefício, além de uma contribuição de 11% para o sistema previdenciário; e a implementação de um regime de previdência complementar para os servidores públicos em todas as esferas governamentais, incluindo os âmbitos federal, estadual, distrital e municipal.

Apesar dessas alterações dos direitos previdenciários dos servidores públicos, o governo de Fernando Henrique Cardoso não obteve a aprovação para instituir um limite de teto para os valores das aposentadorias. Para esse revés, foram determinantes as mobilizações promovidas, em grande medida coordenadas pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) e partidos de esquerda com representação no Congresso Nacional.

Dentre as iniciativas empreendidas, destacou-se a execução da Caravana Nacional em Defesa dos Direitos Trabalhistas, uma empreitada que abrangeu, no período compreendido entre os dias 06 a 12 de novembro, um itinerário que abarcou mais de trezentas localidades no território nacional, culminando, em Brasília, com uma carreata em frente ao Palácio do Planalto. Adicionalmente, no intervalo temporal compreendido entre os meses de março e maio de 1995, foi deflagrada uma campanha contrária às reformas propostas pelo então Presidente, com o tema “o governo quer acabar com a aposentadoria por tempo de serviço”, coordenando manifestações nos dias 05 e 27 de abril, resultando, no dia 03 de maio, em uma paralisação de greve dos servidores públicos e dos trabalhadores das empresas estatais, entre os quais se destacaram os petroleiros, que sustentaram a greve por um período de trinta e dois dias (Araújo, 2019, p. 129-130).

No período de março a maio de 1995, foi lançada a “Campanha Nacional em Defesa dos Direitos dos Trabalhadores e da Cidadania Contra as Reformas Neoliberais de FHC”, no qual a “campanha teve como principal eixo a defesa da Previdência Pública e permitiu levar a

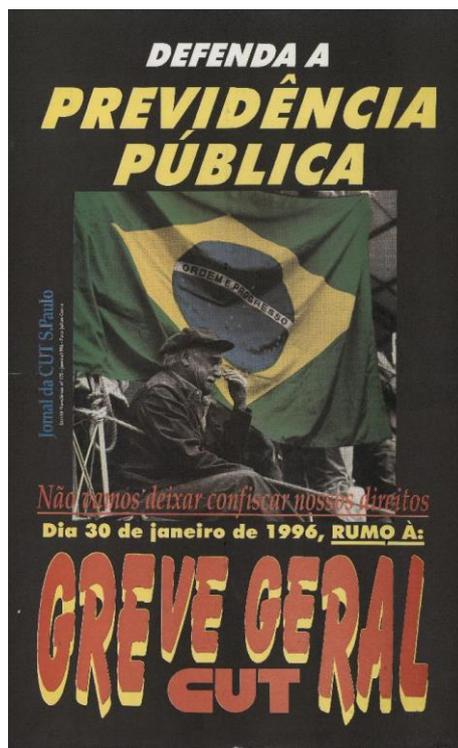
resistência sindical e popular às reformas neoliberais para um patamar mais avançado [...] Aconteceram manifestações em todo o Brasil que contribuíram para o desgaste do governo, [...] que também serviu para reforçar a insatisfação popular contra as reformas neoliberais” (CNTTL, sem data).

A CUT elaborou um plano de ação denominado “Reage, Brasil! Contra as políticas neoliberais de FHC”, que tinha como propósito principal a mobilização dos trabalhadores, articuladamente com os segmentos estruturados da coletividade, para contrapor-se ao ideário neoliberal que se implementava no país. No documento, destaca-se que o êxito dessa tarefa dependeria da efetiva participação das entidades sindicais e das centrais de trabalho, além dos movimentos estudantis e populares, abrangendo os estratos socialmente marginalizados, partidos políticos e amplos segmentos da sociedade em defesa dos direitos sociais (CUT, 28 a 30/08/1996).

A Central Única dos Trabalhadores (CUT) desempenhou, de fato, um papel de grande destaque ao se consolidar como um veículo fundamental de disseminação de informações e de articulação de iniciativas sociais, especialmente no que tange à resistência e à oposição aos avanços das políticas neoliberais implementadas no país.

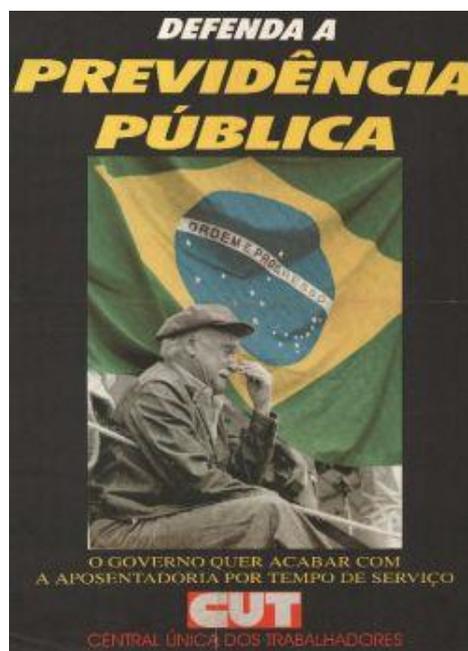
A entidade, além de promover greves gerais e protestos, também englobou a organização de amplos movimentos populares voltados à defesa dos direitos da classe trabalhadora e à luta contra o desmonte dos direitos sociais. Ao reconhecer a importância da formação de uma conscientização coletiva, utilizou-se de recursos visuais e pedagógicos contra as medidas que enfraqueciam conquistas históricas. A utilização de imagens, frequentemente carregadas de significados e mensagens políticas, buscavam traduzir a complexidade da situação e a sensibilização dos trabalhadores, criando uma identidade classista, transcendendo ações sindicais tradicionais.

Figura 1 – Cartaz "Greve Geral"



Fonte: CEDOC, 1996.

Figura 2 – Cartaz “Defenda a Previdência”



Fonte: CEDOC, Jailton Garcia, 1998a.

Figura 3 – Cartaz “Reaja!”



Fonte: CEDOC, Jailton Garcia, 1998b.

Figura 4 – Cartaz “Campanha pelo fim do fator previdenciário”



Fonte: CEDOC, sem data.

Durante os anos 2000, continuou a série de inovações legislativas no âmbito previdenciário: a promulgação da Lei nº 9.983, em 14 de julho, introduziu modificações no

Código Penal, adicionando disposições referentes aos crimes previdenciários; a edição da Lei nº 10.035, em 25 de outubro, que alterou dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) para estabelecer os procedimentos relativos à execução das contribuições previdenciárias no âmbito da Justiça do Trabalho; a promulgação da Lei nº 10.170, em 29 de dezembro, a qual acresceu o §13 ao artigo 22 da Lei de Custeio (Lei nº 8.212/91), estabelecendo a isenção tributária às entidades religiosas sobre os montantes pagos aos seus ministros de confissão religiosa, membros de institutos de vida consagrada, de congregações ou de ordens religiosas.

Em 2001, merece destaque as promulgações as Leis Complementares nº 108 e 109, as quais disciplinaram a matéria relativa a Previdência Complementar, além da edição da Lei nº 10.256, datada de 09 de julho, a qual, novamente, procedeu alterações nas disposições da Lei de Custeio. Ainda no dia 12 do mesmo mês, foi sancionada a Lei nº 10.259, que instituiu os Juizados Especiais Federais, os quais detêm competência para apreciar e julgar a grande maioria das demandas previdenciárias em território nacional, respeitado o limite do valor da causa.

No exercício do ano 2002, as alterações nas matérias previdenciárias prosseguiram sem parar. Foi promulgada a Lei nº 10.403, de 08 de janeiro, que introduziu alterações nas Leis nº 8.212/91 e 8.213/91, tendo como principal modificação a inversão do ônus da prova para comprovação dos requisitos legais necessários à obtenção dos benefícios previdenciários. Além disso, a Lei nº 10.421, datada em 15 de abril, estendeu às mães adotivas o direito à licença-maternidade e ao salário-maternidade.

A Medida Provisória nº 83, de 12 de dezembro (posteriormente convertida em Lei nº 10.666/2003), instituiu uma contribuição adicional para as empresas contratantes de serviços de cooperativas, estabelecendo disposições relativas à perda da qualidade de segurado e à responsabilidade da empresa na arrecadação da contribuição do segurado contribuinte individual a seu serviço. No penúltimo dia do ano, a Lei nº 10.637 também trouxe disposições a respeito do pagamento e ao parcelamento de débitos tributários federais, incluindo as contribuições previdenciárias, além de outras providências.

No contexto do Estado de Alagoas, por meio da promulgação da Lei nº 6.288, de 28 de março de 2002, foi estabelecido o regime próprio de previdência social dos servidores públicos estaduais. Essa legislação atribuiu ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado de Alagoas (IPASEAL) a responsabilidade de ser o órgão gestor desse sistema, cuja criação foi determinada pela Lei nº 2.509, de 04 de dezembro de 1962.

É relevante observar que, em um período anterior à instituição pelos entes federativos de seus regimes próprios de previdência social, os servidores públicos a eles vinculados estavam subordinados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o qual lhes assegurava a proteção

previdenciária. Com a criação e implementação dessas entidades autárquicas específicas, destinadas a gerir e administrar o regime próprio de cada ente federado, verificou-se a transferência e filiação automática dos servidores públicos aos respectivos regimes próprios, subordinando-os ao ente federado responsável pelo pagamento de seus benefícios previdenciários.

Cabe ressaltar, adicionalmente, que diversos entes federativos, especialmente no âmbito municipal, não chegaram a estabelecer regimes próprios de previdência. Tal omissão resultou na manutenção do vínculo de seus servidores públicos com o RGPS, ou seja, esses servidores continuaram a ser abrangidos pelo regime geral, sem qualquer alteração no regime de proteção social a que estavam submetidos. Em resumo, a inexistência de regimes próprios em determinados municípios consolidou a filiação permanente desses servidores ao RGPS, diferentemente do que ocorreu em localidades onde os regimes próprios foram efetivamente criados e implementados.

Quanto aos benefícios previstos, os segurados do regime próprio do Estado de Alagoas passaram a ter direito a diferentes modalidades de aposentadoria, incluindo a aposentadoria voluntária, compulsória e por invalidez, além de reforma, reserva remunerada e auxílio-doença. No que diz respeito aos dependentes dos segurados, o único benefício previsto era a pensão, que deveria ser concedida em caso de falecimento do servidor vinculado.

Ainda referente a Alagoas, por meio da promulgação do Decreto nº 860, datado de 18 de setembro do mesmo ano, foram estabelecidas as diretrizes para o funcionamento do plano de benefícios do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado de Alagoas (IPASEAL), mediante a imposição de normas que regulam a sua execução e a operacionalidade. Esse ato normativo abrangeu uma variedade de disposições, tratando de questões que envolviam inscrições, concessão de benefícios, regras de transição, benefícios destinados aos militares, critérios para reconhecimento de dependência econômica, além de contemplar disposições gerais e transitórias.

No desencadeamento de retirada de direitos, existe uma íntima ligação entre a configuração política do Estado e a sua estrutura jurídica, não em decorrência de uma igualdade ou equivalência, mas sim porque ambas derivam de uma origem comum. Essas entidades se sustentam reciprocamente, uma dando forma à outra. Através do processo de evolução, originado pelas formas sociais capitalistas mercantis, surgem a estrutura jurídica e a configuração política estatal, fundamentadas por uma única e inerente lógica de reprodução econômica, orientada pelo capitalismo. De forma simultânea, elas constituem os pilares estruturais do corpo social, interagindo de forma interdependente. Essas configurações políticas

e jurídicas não são entidades independentes; ao invés disso, estão interligadas (Mascaro, 2013, p. 58). As instituições políticas e a atividade legislativa restam moldadas para servir aos interesses e necessidades do neoliberalismo. Essa interdependência fundamental entre elas serve para manutenção e fortalecimento entre as relações de poder, o funcionamento estatal e a subjugação da sociedade.

Neste contexto, torna-se perceptível que o Estado, ainda que observável como agente incumbido de promover transformações e administrar a sociedade objetivando ao favorecimento das empresas privadas, também se submete às imposições advindas do mercado financeiro, encontrando-se sujeito às demandas e à lógica de operacional das empresas privadas. Estas, por sua vez, interferem sobre suas políticas, decisões e compreensão da estrutura social dos indivíduos inseridos naquela sociedade.

Por essas razões, torna-se imperativo não somente julgar o Estado por sua capacidade tradicional de exercer a soberania territorial, mas também pelo seu comprometimento com as normas jurídicas e as práticas econômicas de governança. A gestão estatal adquire uma característica fundamental da gestão empresarial: os líderes políticos encontram-se sujeitos à supervisão da comunidade financeira internacional, de organizações especializadas e de agências de classificação de risco. A uniformidade de pensamento, à similaridade nos métodos de avaliação e validação das políticas públicas, além das auditorias e relatórios dos consultores, evidencia que a nova abordagem da ação governamental é fortemente influenciada pela lógica administrativa predominante nas grandes corporações multinacionais (Dardot; Laval, 2016, p. 276).

3.3.3 O governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010): a Emenda Constitucional nº 41/2003

Em âmbito nacional, o ano de 2003 ficou marcado com a mudança do governo federal, saindo o então presidente Fernando Henrique Cardoso, cujo mandato chegou ao término no ano anterior e tendo início do primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva, que assumiu a Presidência da República, seguindo a lógica de mudanças previdenciárias já iniciada anteriormente.

A proposta de reforma previdenciária apresentada pelo governo da época foi submetida à apreciação da Câmara dos Deputados em 30 de abril de 2003, culminando na sua conversão na Emenda Constitucional nº 41 em 19 de dezembro do mesmo ano. Posteriormente, foi

publicada no Diário Oficial em 31 de dezembro. Essa iniciativa ficou reconhecida como a segunda grande reforma previdenciária após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A reformulação do sistema previdenciário sob a nova gestão concentrou-se especificamente na esfera do regime previdenciário dos servidores públicos e teve como objetivo principal resgatar as disposições que haviam sido rejeitadas na proposta do governo anterior (FHC). Essa abordagem surpreendeu tanto a sociedade em geral quanto os membros do partido ligados ao presidente, por divergir da estratégia adotada pela base política partidária. Dentre os elementos que evidenciam a maneira como o governo Lula conduziu sua tentativa de aprovação da reforma previdenciária com urgência, destaca-se o emprego de argumentos preconceituosos destinados aos servidores públicos e distorções de informações fáticas atuariais e estatísticas do sistema. Tal prática, aliada à intolerância em relação a qualquer forma de oposição, lança luz sobre o verdadeiro significado da então reforma previdenciária sob a então administração (Marques e Mendes, 2004, p. 9).

Marques e Mendes (*Ibid.*, p. 9-10) apontam que no empenho de angariar apoio para sua proposta, o governo Lula adotou uma estratégia incisiva, valendo-se de elementos amplamente difundidos no imaginário coletivo brasileiro. Inicialmente, apoiou-se na percepção disseminada sobre a existência de um déficit significativo nas contas da previdência social, um tema que foi enfaticamente trabalhado pelos governos anteriores, especialmente durante os dois mandatos de FHC. Contudo, à medida que uma quantidade significativa de informações contrárias começou a ser divulgada, especialmente por formadores de opinião, esse argumento paulatinamente perdeu espaço nas manifestações dos representantes do governo e foi notado por sua ausência no relatório apresentado pelo deputado José Pimentel ao Congresso Nacional. O governo, com o intuito de evidenciar as disparidades sociais inerentes ao regime previdenciário dos servidores civis, recorreu em sua Exposição de Motivos uma comparação com a média dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), avaliada em R\$ 362,00, com uma aposentadoria de R\$ 50.000,00 concedida a um servidor público, sem singularizar as diferenças notórias de cada situação, sugerindo ser uma atitude amplamente organizada para fomentar indignação pública, haja vista que esse ponto de dados foi amplamente difundido pela mídia, afastando-se da possibilidade de ter sido um mero equívoco. A média feita do RGPS também foi calculada de maneira irregular, pois incluiu benefícios destinados a trabalhadores rurais (com valor de um salário mínimo) e aposentadorias por idade, de caráter assistencial e de baixo valor, no qual distorceu a média para baixo. Além disso, ciente da possível resistência por parte dos militares em relação a qualquer proposta de reforma de seus benefícios, o governo optou por excluí-los do escopo da reforma, uma abordagem

semelhante à adotada no Chile durante o regime de Pinochet, embora o presidente Lula tenha anteriormente criticado a decisão do governo FHC de não incluir esses servidores na sua então proposta. Embora o número de beneficiários com aposentadorias de valores excepcionalmente altos seja reduzido em relação ao total de servidores, tanto o governo quanto a mídia fizeram questão de ampliar sua visibilidade, retratando-as como evidência irrefutável de um possível tratamento privilegiado conferido aos funcionários públicos em detrimento dos trabalhadores do setor privado.

As autoras (*Ibid.*) ainda ressaltam que o governo se dedicou a enfatizar que a disparidade de renda no Brasil estava entre as mais significativas do mundo, posicionando-se logo após Suazilândia, um pequeno reino localizado entre Moçambique e a África do Sul. Adicionalmente, associou a deficiente condição dos serviços públicos, especialmente na esfera social, aos servidores públicos, sendo essa a essência do discurso oficial. Foi afirmado que, mediante a implementação da reforma, mais recursos seriam alocados para melhorias nos demais serviços sociais, como os de saúde. Dessa maneira, foi adicionado à narrativa estabelecida desde o governo Collor⁵³, concebendo os servidores públicos como uma parcela privilegiada da sociedade, devendo ser estabelecida uma equidade social de forma que nivele os níveis entre as classes e que melhorassem as condições financeiras dos indivíduos que possuíam baixa remuneração.

Durante a tramitação, o Presidente Lula usou da retórica alarmista para aprovar tais medidas, no qual enfatizou, em 2003, que: “Se o problema não for resolvido agora, fatalmente os jovens de hoje sofrerão amanhã as consequências” (G1, 10/09/2019).

As principais alterações propostas por Lula na reforma previdenciária incluíram uma série de medidas, tais como: a eliminação do direito à aposentadoria com proventos integrais para os servidores públicos; a supressão da paridade nos reajustes salariais entre os servidores em atividade e os inativos; a imposição de um teto salarial sobre os benefícios destinados aos novos servidores ingressantes no serviço público, equiparando-os aos limites estabelecidos pelo RGPS; a introdução de um redutor sobre o valor das novas pensões; a determinação de que o regime de previdência complementar seria gerido por entidades fechadas de caráter público, oferecendo exclusivamente planos de benefícios baseados no modelo de contribuição definida; e a aplicação de uma taxa de contribuição sobre os servidores públicos inativos e pensionistas⁵⁴,

⁵³ Que costumava retratar o funcionalismo público como vilão da inflação, pondo o servidor público como um “marajá”, no qual só recebia seus vencimentos sem desempenhar suas funções com eficiência ou atuava de forma mínima os seus serviços.

⁵⁴ Art. 4º Os servidores inativos e os pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em gozo de benefícios na data de publicação desta Emenda, bem como os

com a mesma alíquota aplicada aos servidores em atividade, sujeita a um limite mínimo de isenção.

Ressalta-se que o exercício do ano de 2003 não se limitou a tratar apenas de matérias constitucionais previdenciárias. Pelo contrário, no plano infraconstitucional, ocorreram a promulgação de diversos atos normativos, como: a Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio, desmembrando o Ministério da Previdência e Assistência Social entre Ministério da Assistência e Promoção Social e o Ministério da Previdência Social; a Lei nº 10.666, de 08 de maio, resultado da conversão em normativa da Medida Provisória nº 83 já mencionada; a Lei nº 10.710, de 05 de agosto, restabelecendo o pagamento, pela empresa, do salário maternidade devido a segurada empregada gestante; a Lei nº 10.741, datada em 01 de outubro, dispondo sobre o Estatuto do Idoso, assegurando ao idoso o gozo de seus direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral, assegurando, por lei e outros meios, a facilidades para preservação de saúde física e mental, além do aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.

Ainda no mesmo ano, a Lei nº 10.736, de 15 de setembro, concedeu remissão do débito previdenciário no período de abril de 1994 a abril de 1997 pelas agroindústrias; a Medida Provisória 138, de 19 de novembro, posteriormente convertida na Lei 10.839/2004, dispôs sobre o prazo de decadência para revisão de benefício e de anulação de atos administrativos que decorram de efeitos favoráveis para os beneficiários.

Um protesto significativo a respeito da Reforma Previdenciária de 2003, ocorreu no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados, no qual a presidente da Associação dos Oficiais de Justiça do Estado de São Paulo (SP), Ivone Barreiros Moreira, de 58 anos, protagonizou um ato de manifestação simbólica ao interromper, temporariamente, a sessão ocorrida em 05 de junho de 2003, no qual rasgou a Constituição Federal que trazia consigo. A servidora pública posicionou-se no fundo da sala e exclamou: “Olha o que vocês estão fazendo!”, ato contínuo, rasgou as páginas da Carta Política.

alcançados pelo disposto no seu art. 3º, contribuirão para o custeio do regime de que trata o art. 40 da Constituição Federal com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

Parágrafo único. A contribuição previdenciária a que se refere o caput incidirá apenas sobre a parcela dos proventos e das pensões que supere:

I - cinquenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - sessenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas da União.

Inconformada com a tramitação, imputou a responsabilidade do retrocesso de direitos aos assessores do Presidente e não a pessoa dele em si (Folha de São Paulo, 06/06/2003).

Durante o transcurso dos anos seguintes, continuaram a ser elaborados, instituídos e efetivados diversos outros atos normativos no Brasil. Para os propósitos desta dissertação, não se faz necessário elencar todas as mudanças posteriores até o ano de 2019. Todavia, é relevante salientar outras alterações ocorridas, bem como a sequência de modificações no sistema previdenciário do Estado de Alagoas.

No dia 06 de janeiro de 2004, foi apresentada na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição nº 227, sendo promulgada como Emenda Constitucional nº 47/2005. Esse projeto representou uma iniciativa complementar⁵⁵, concebida com o propósito de mitigar as consequências adversas resultantes da reforma previdenciária implementada no ano de 2003, especialmente no que tange ao impacto sobre o funcionalismo público.

De maneira geral, a emenda introduziu disposições relativas às regras de transições da reforma previdenciária anterior e implementou novas disposições. Em relação aos servidores públicos em geral, uma das principais inovações foi a inclusão de critérios diferenciados para aposentadoria, direcionados especificamente a portadores de deficiência, trabalhadores expostos a atividades de risco ou sujeitos a condições especiais que afetem sua saúde ou integridade física. Adicionalmente, promoveu um aumento na faixa de isenção das contribuições previdenciárias para aposentados e pensionistas portadores de doenças incapacitantes.

Por meio dessa legislação, também foram estabelecidas alíquotas de contribuição previdenciária reduzidas para micro e pequenas empresas, com o intuito de fortalecer o financiamento do sistema previdenciário, ao passo que ampliou a proteção previdenciária para um espectro mais abrangente de potenciais segurados. Além disso, determinou-se que a legislação vigente deverá regular um sistema especial de inclusão previdenciária destinado a atender trabalhadores de baixa renda e aqueles sem fonte de renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico em suas residências, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios cujo valor corresponda a, no mínimo, um salário-mínimo.

⁵⁵ A Proposta de Emenda Constitucional Paralela (PEC Paralela) surge como um instrumento legislativo que se configura como uma complementação à abrangente reforma previdenciária, almejando abordar aspectos que não foram contemplados no texto primário da legislação, representando um esforço adicional do legislador para aprimorar e aperfeiçoar o sistema, preenchendo lacunas e tratando de temas que não foram devidamente considerados na versão original.

No âmbito do Estado de Alagoas, em 05 de novembro de 2009, foi promulgada a Lei nº 7.114, que efetuou uma reestruturação do regime próprio de previdência funcional estadual. Por meio deste instrumento normativo, foi instituído o órgão gestor denominado “AL Previdência”, encarregado da administração do mencionado sistema previdenciário, estabelecendo também os regimes financeiros aplicáveis ao plano de custeio e financiamento.

Além disso, a referida lei promoveu alterações substanciais no plano de benefícios, contemplando, no que se refere aos segurados, a concessão de diversas modalidades de aposentadorias (por invalidez permanente, compulsória por idade, voluntária por tempo de contribuição e idade, voluntária por implemento da idade), auxílio-doença, salário-maternidade e salário família. Quanto aos dependentes dos segurados, foram estipulados os benefícios de pensão por morte, pensão por ausência e auxílio-reclusão, este último concedido nas circunstâncias em que o segurado fosse recolhido à prisão, cessando o recebimento de sua remuneração ou proventos.

3.4 Os cortes de direitos e o nivelamento por baixo: um breve apanhado do período entre 2010 e 2018

No início de 2010, em 08 de janeiro, no Estado de Alagoas, foi promulgado o Decreto nº 4.265, sancionando o Estatuto do Serviço Social Autônomo do AL Previdência, o qual adveio como um marco normativo significativo para a estruturação e operacionalidade do referido órgão gestor. Subsequentemente, em 07 de junho do mesmo ano, o Decreto nº 6.444 foi promulgado, exercendo sua função de regulamentação ao plano de custeio delineado para o mencionado ente previdenciário.

Tais dispositivos normativos, além de conferirem à entidade AL Previdência um arcabouço jurídico sólido e estável, serviram como pilares essenciais para a delimitação de diretrizes e regras pormenorizadas, objetivando assegurar a eficaz gestão e operacionalização do regime próprio de previdência funcional do Estado. Através desses atos normativos, delinearam-se parâmetros detalhados, estabelecendo-se um panorama normativo que integrava desde a estrutura organizacional do órgão até as diretrizes de custeio e investimento.

Posteriormente, no âmbito nacional, Dilma Rousseff foi eleita presidente em 2011, estabelecendo seu primeiro mandato a partir de janeiro de 2012. Um dos principais marcos normativos no âmbito previdenciário que ocorreu no seu mandato foi a Emenda Constitucional nº 70, publicada em 30 de março de 2012. Esse projeto visava corrigir o cálculo de benefício das aposentadorias dos servidores públicos que foram aposentados por invalidez permanente

(modificado por intermédio da Emenda Constitucional nº 41/2003, que extinguiu a paridade e integralidade dessas espécies de aposentadoria), representando um resgate parcial de um direito do funcionalismo.

A Emenda em questão garantiu o pagamento integral de aposentadoria a servidores afastados por invalidez que tenham ingressado no serviço público até o dia 31 de dezembro de 2003, garantindo o direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que tivesse sido requerida a aposentadoria.

Esteves e Gomes (2020, p. 2586) ressaltam que a então presidente Dilma também sancionou medidas que restringiram o acesso às pensões por morte e ao seguro-desemprego, e ocorreu a intensificação, no ano de 2012, do processo de consolidação dos fundos de pensão destinados aos servidores públicos, regulamentando tal ação por intermédio da Lei nº 12.618/2012 e autorizando, por consequência, a criação de três fundos de pensão pelo Governo Federal. O FUNPRESP, Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal, foi subdividido em três entidades: FUNPRESP-EXE, destinado aos servidores do Poder Executivo; FUNPRESP-LEG, para os servidores do Poder Legislativo; e FUNPRESP-JUD, para os servidores do Poder Judiciário.

Ainda em seu governo, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 88, de 05 de maio de 2015, sob o fundamento de um necessário ajuste das contas públicas no país. Sua principal alteração se deu no aumento de idade para 75 anos para fins de aposentadoria compulsória para os Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União.

No ano de 2015, a legislação representada pela Lei nº 12.618/2012, sofreu modificações através da Lei 13.183/2015, a qual passou a estipular a obrigatoriedade da adesão (por parte dos servidores públicos) ao FUNPRESP.

Em janeiro de 2016, a Presidente Dilma Rousseff veio a público reclamar da questão das aposentadorias: “Não é possível que a idade média de aposentadoria no Brasil seja 55 anos [...] O Brasil vai ter que encarar a questão da Previdência. Você tem várias formas para encarar a questão da Previdência” (G1, 07/01/2016).

Após o afastamento da presidente democraticamente eleita, o então vice-presidente, Michel Temer, afiliado ao PMDB, lançou uma iniciativa conhecida como “ponte para o futuro”. Dentre as diversas medidas implementadas nesse contexto, merecem destaque a ampliação da desvinculação de receitas da União de 20% para 30%, mediante a Emenda Constitucional nº 93/2016, a qual direcionou recursos do orçamento primário destinados à Seguridade Social para o serviço da dívida pública; a instauração do denominado “novo” regime fiscal, popularmente

conhecido como “teto de gastos”, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95/2016; a promulgação da Lei nº 13.467/2017, que consagrou a reforma trabalhista; além dos esforços governamentais para implementar uma reforma previdenciária.

Em dezembro de 2016, Michel Temer, no qual tinha um propósito fundamental de reformar o regime geral de previdência do Brasil, discursou: “Manter sustentável a Previdência exige indubitavelmente uma reforma, sob pena de colocar em risco recebimento de aposentadoria, pensões e demais benefícios previdenciários desta e das próximas gerações” (Exame, 05/12/2016). O político ressaltou que, mesmo não havendo “grandes” reformas de forma tão presente, sempre ocorreram diversas modificações na legislação previdenciária: “Temos longa experiência no Parlamento e sempre fizemos pequenas reformas. Chega de pequenas reformas” (*Ibid.*).

No mês de maio do ano de 2017, o Instituto Datafolha divulgou os resultados de uma pesquisa acerca da receptividade à proposta de reforma da previdência. Naquela ocasião, constatou-se que 71% da população brasileira manifestava desaprovação em relação à referida reforma, ao passo que 23% dos entrevistados demonstravam apoio às modificações propostas (G1, 01/05/2017).

Em 2018, o avanço legislativo da proposta de reforma foi interrompido pelo governo, tanto devido à ausência de suporte parlamentar no Congresso Nacional quanto à imposição de uma intervenção federal no estado do Rio de Janeiro (RJ). Consequentemente, o período de vigência da intervenção, estabelecido pela Constituição, inviabilizou a aprovação da reforma durante esse intervalo de tempo. No entanto, as normas previdenciárias até então vigentes, estavam prestes a serem reformuladas.

4 A REFORMA DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS) E A REPRODUÇÃO NORMATIVA NOS REGIMES PRÓPRIOS DE DIFERENTES NÍVEIS FEDERATIVOS: ENTRE OS INTERESSES NEOLIBERAIS E OS NOVOS PARADIGMAS LEGISLATIVOS

O governo Bolsonaro, que teve início em janeiro de 2019, prosseguiu com a mesma lógica adotada por governos anteriores, no propósito de redução do tamanho do Estado, na privatização de empresas estatais e na diminuição dos direitos sociais.

Sob a liderança do então Ministro da Economia, Paulo Guedes, a reforma da previdência social emergiu como uma das principais iniciativas emblemáticas do novo governo, dando início ao seu processo legislativo na Câmara dos Deputados já em fevereiro do referido ano, abarcando tanto o regime geral da previdência social (RGPS) quanto o regime próprio da União (RPPS/União).

Guedes tinha como objetivo fundamental a privatização da previdência social: “O sistema de capitalização, como estamos desenhando, é algo bastante mais robusto, mais difícil, o custo de transição é alto, mas estamos trabalhando para as futuras gerações”, afirmou o então ministro da Economia, na saída de um encontro com parlamentares do governo na época (Folha de São Paulo, 08/01/2019).

O principal objetivo era a extinção do regime de repartição em favor da implementação de um sistema de capitalização individual, assemelhando-se a um seguro privado. Esse modelo previdenciário que foi adotado no Chile serviu como principal espelho para a nova estrutura preconizada pelo economista, onde esse sistema de capitalização (similar a uma poupança) seria administrado por entidades públicas ou privadas, conforme a faculdade do trabalhador.

No Chile, ele foi introduzido em 1980, durante o regime ditatorial de Augusto Pinochet. Entretanto, em 2019, o país testemunhou uma série de protestos exigindo reformas no sistema previdenciário privatizado, devido às suas deficiências significativas na redistribuição de renda, resultando no aumento de uma classe média precária, com pensões baixas e altos níveis de endividamento pessoal (BBC News Brasil, 21/10/2019). No Brasil, essa proposta específica não obteve êxito, mas o governo conseguiu vitória no Congresso Nacional, com alterações mais austeras no âmbito social.

O presidente em exercício iniciou seu mandato desfrutando de um significativo apoio popular, além de angariar uma sólida base parlamentar, composta por representantes eleitos com um discurso alinhado à agenda presidencial, favorável à implementação de políticas de cunho neoliberais. É relevante ressaltar que, no contexto brasileiro, embora tenham ocorrido

alguns protestos pontuais contra a proposta da “nova previdência”, houve, ao contrário, manifestações expressivas a favor da reforma (G1, 26/05/2019 e 27/05/2019).

Em uma pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha, constatou-se que a proposta apresentada pelo governo Bolsonaro foi objeto de rejeição por parte de 51% da população brasileira, ao passo que 41% se diziam favoráveis (Veja Economia, 26/05/2019). Tal constatação revelou uma redução significativa na taxa de rejeição quando comparada com levantamentos realizados durante o governo anterior, sob a gestão de Michel Temer, apesar de permanecer com diversas restrições em relação aos direitos sociais.

A Exposição de Motivos apresentada pelo governo federal elencou como motivos determinantes para a aprovação da nova reforma uma série de fatores internos e externos à dinâmica social contemporânea, cujos impactos refletiam tanto no âmbito nacional quanto internacional.

Foi apontado, primeiramente, a situação da conjuntura global marcada pelo fenômeno da transição demográfica e o conseqüente envelhecimento populacional, fenômeno este que foi julgado como um desafio urgente em muitos países ao redor do mundo; a gradual mudança na estrutura etária da população brasileira, com o conseqüente aumento da proporção de indivíduos idosos, que impôs como reflexão as políticas de proteção social, especialmente no que concerne aos sistemas de saúde e previdência, demandando a possível adequação destes para assegurar a manutenção do padrão de vida frente à redução da capacidade laboral e à crescente demanda por benefícios previdenciários; o déficit atuarial nos sistemas de arrecadação de recursos previdenciários; os novos padrões sociais, como transformações no mercado de trabalho, diversificação das novas relações familiares, mudanças nos valores individuais e sociais, a maior inserção da mulher no mercado laboral, além da revolução tecnológica e suas implicações na reconfiguração dos atuais postos de trabalho; as alterações demográficas no contexto do país, marcadas pela ampliação da expectativa de vida e pelo conseqüente aumento da proporção de idosos na sociedade atual, corroborando uma necessidade de revisão e reformulação dos sistemas previdenciários, a fim de garantir sua sustentabilidade e eficácia ao longo do tempo; a diminuição progressiva da participação da população em idade ativa com o sistema previdenciário; a crescente prevalência de “aposentadorias precoces”, caracterizadas pela concessão de benefícios previdenciários com base no tempo de contribuição, sem a exigência do requisito etário mínimo para sua obtenção; à redução na taxa de fecundidade e o aumento na expectativa de vida; além da deterioração das interações entre contribuintes e beneficiários (Brasil, 2019).

No contexto das reformas previdenciárias, os artifícios adotados pelos diferentes governos suscitam questionamentos sobre as diretrizes subjacentes aos principais propósitos de suas modificações. As alterações normativas periódicas, em decorrência das demandas de uma sociedade em constante evolução, são consideradas válidas e indispensáveis para a modernização dos sistemas previdenciários, sobretudo em problemáticas a respeito da sustentabilidade de arrecadação e financiamento. No entanto, é possível observar uma crescente distância entre as posturas estatais e os ideais da justiça social, o que levanta indagações acerca da real autonomia encontradas nos centros de poder.

Do ponto de vista político, o Estado demonstra uma autonomia relativa em relação à sociedade. Há, na verdade, uma evidente distinção entre o poder político e o poder econômico. Em decorrência disso, a autonomia do Estado é realizada dentro das condições estabelecidas pelo sistema de reprodução do capital. Consequentemente, sua forma é essencialmente capitalista e sua existência e estrutura dependem do prosseguimento desse processo (Mascaro, 2013, p. 68). Embora o Estado mantenha uma certa autonomia em algumas áreas, essa é cada vez mais limitada pela influência de poderes supranacionais⁵⁶ e pela transferência de responsabilidades para uma variedade de atores não estatais.

A atuação do Estado na remodelação da ordem social é acompanhada por uma reconfiguração de natureza diversificada, marcado por constantes transformações. As diferentes formas de autonomia relativa dentro do aparelho estatal, em relação à sua relação com a reprodução econômica, resultam em reorganizações incessantes e particulares nos órgãos políticos e em suas funções, sobretudo quando confrontados com as crises estruturais do capitalismo (*Ibid.*, p. 77).

No cenário brasileiro, a política implementada a partir de 2016 ilustra de forma clara como a intervenção estatal pode priorizar políticas alinhadas aos interesses do mercado em detrimento da dignidade humana.

A partir de 2018, registrou-se uma deliberada intensificação das medidas que conduziram a sociedade civil a condições de sub-humanidade: foram promovidas políticas que legitimaram a degradação ambiental, aprofundaram as desigualdades sociais e adotaram uma postura negligente no enfrentamento da pandemia da Covid-19, além de negligenciar os valores fundamentais da humanidade e da coletividade. Tal percurso governamental representou, de fato, um projeto de poder alheio aos interesses sociais.

⁵⁶ Dardot e Laval (2016, p. 283) pontuam que as grandes instituições internacionais que surgiram após a Segunda Guerra Mundial, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), desempenharam um papel fundamental na disseminação da nova doutrina neoliberal.

De forma a afastar os grupos sociais das modificações de novas disposições normativas, sobretudo as que dizem respeito a involução de direitos, é utilizada uma progressiva transformação da linguagem normativa para uma linguagem mais técnica e voltada para o entendimento somente pelos especialistas, ocasionando na redução da interação política direta, do povo, prejudicando a participação das camadas mais populares e, por resultado, obscurecendo a visibilidade democrática (Hincapíe; Restrepo, 2012, p. 110).

Esse procedimento de encriptação resulta, primordialmente, em uma sobreposição da linguagem de interpretação da Constituição e do ordenamento jurídico, progressivamente afastando-a do sentido e entendimento comuns, até transformá-la em recurso exclusivo dos especialistas. Nela, ocorre a alteração das esferas de decisão, com as resoluções ocorridas cada vez menos em espaços democraticamente públicos e cada vez mais em locais compostos somente por especialistas, afastados das mais elementares premissas de responsabilidade e debates políticos (*Ibid.*, p. 111).

Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna (2017, p. 08) enfatiza que os governos se esforçam para consolidar a concepção de que a previdência se trata de um campo de conhecimento exclusivamente técnico, compreensível apenas por especialistas que dominam conhecimentos específicos, capazes de decifrar fórmulas atuariais complexas, frequentemente mantidas sob estrito sigilo. As bases de dados utilizadas pelo Estado para realizar as projeções alarmistas que embasas as formulações de novas normativas previdenciárias não são publicamente disponibilizados, permanecendo distante do escrutínio da sociedade.

Dentro desse contexto, de início, cumpre observar que todas as reformas previdenciárias que serão abordadas neste estudo apresentaram uma significativa ausência de informações suficientes para a reformulação de propostas condizentes com a realidade do sistema. Essas omissões se evidenciam por diversas ausências: seja por uma discriminada descrição dos valores atuariais necessários para uma identificação precisa das contas dos regimes de previdência, seja por estudos sobre o mercado de trabalho que corroborem os argumentos das imposições reformistas.

A utilização de um discurso uníssono resulta na exclusão deliberada de determinados setores sociais do âmbito de uma efetiva participação democrática, resultado do apagamento da presença desses grupos no tecido social. Dessa forma, torna-se evidente que a falta de uma identificação explícita desses atores marginalizados e a subsequente lacuna de seus dados constituem, por si só, uma expressão das práticas de dominação, uma vez que a escolha pela omissão em si também representa uma forma de expressão do que é enunciado.

Mediante a redução dos benefícios proporcionados pelo sistema de proteção social, sobretudo no que tange à precarização dos direitos trabalhistas, a desregulação política e a maior exposição dos cidadãos aos riscos anteriormente cobertos pelo sistema previdenciário, observa-se um aprofundamento das disparidades sociais, o que pode resultar em uma possível diminuição do consumo devido à ausência ou insuficiência de recursos financeiros disponíveis.

Para atender aos objetivos da ideologia adotada, torna-se imperativa a implementação de políticas mais austeras no âmbito trabalhista e previdenciário, prejudicando os estratos mais vulneráveis da sociedade em benefício dos interesses das elites econômicas. Nesse sentido, cumpre destacar que a reformação das garantias sociais e reestruturação das classes de poder ocorrem, como sempre, às custas de crises sistêmicas.

4.1 Os principais retrocessos aos direitos previdenciários do regime geral de previdência (RGPS)

Embora os veículos de comunicação jornalísticos e midiáticos tenham apresentado o aumento do critério etário mínimo para elegibilidade das aposentadorias, é importante ressaltar que foram implementadas diversas medidas de natureza mais drástica para os beneficiários.

Observou-se a extinção da espécie “aposentadoria por tempo de contribuição” e da “aposentadoria por idade”, iniciando uma nova classe, chamada “aposentadoria programada”, criando uma nova forma híbrida entre as duas categorias, exigindo um tempo mínimo de contribuição de 20 anos com a junção do critério etário de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres. Para os professores, a idade mínima manteve reduzida proporcionalmente em cinco anos.

Quanto ao cálculo da renda mensal inicial (RMI) de cada benefício, a nova legislação passou a considerar 100% de todas as contribuições do segurado e não mais 80% das maiores contribuições. Em decorrência, ocorre diretamente uma redução do valor do benefício, tendo em vista que ficou ausente o descarte das 20% menores contribuições. Além disso, foi estabelecido uma base salarial de 60% sobre o tempo mínimo de contribuição com acréscimo de 2% sobre cada ano adicional de trabalho⁵⁷.

⁵⁷ A título exemplificativo, podemos tomar um caso de um segurado homem que completou 65 anos de idade, tendo contribuído para o RGPS durante 30 anos. De acordo com a nova legislação, o valor inicial da aposentadoria é 60% da média de todas as contribuições, considerando o tempo mínimo de contribuição (20 anos). Como ele contribuiu por 30 anos, isso equivale a 10 anos adicionais. E, para cada ano adicional, é acrescentado 2% ao valor da aposentadoria (10 anos adicionais x 2% = 20%). Dessa forma, o percentual total desse segurado será de 80% sobre o valor do benefício. Suponhamos que a média de todas as contribuições desse segurado seja de R\$ 3.000,00.

Quanto à “aposentadoria especial”⁵⁸, a EC 103/2019 também alterou a forma de cálculo da RMI. Antes da reforma, o cálculo do salário de benefício considerava 80% dos maiores salários de contribuição desde julho de 1994, resultando em uma base de 100% sobre o salário de benefício, não havendo necessidade de porcentagem adicional para atingir tal percentual. No entanto, com a introdução da nova legislação, o cálculo passou a considerar 100% dos salários de contribuição para atingir o mínimo de 60% do salário do benefício, com acréscimo de 2% para cada ano que excedesse 20 anos de contribuição, além de requerer idade mínima para essa modalidade de aposentadoria⁵⁹.

Outra alteração relevante foi a proibição de conversão dos períodos laborados em exposição aos agentes nocivos em tempo comum. Na prática, esse modelo de aposentadoria, que anteriormente era mais benéfica devido à exposição à insalubridade do segurado, teve praticamente extinta quase todas as suas vantagens.

Importa destacar que essa nova metodologia de cálculo da RMI não se restringiu a referida aposentadoria especial, mas se estendeu as outras modalidades: No que tange a pensão por morte, anteriormente à reforma, o montante recebido pelo dependente correspondia a 100% sobre o valor da aposentadoria do falecido ou da qual teria direito caso fosse aposentado por invalidez na data do óbito, distribuído em cotas iguais entre os dependentes, se houvesse mais de um. Após as alterações, o montante do benefício passou a ser equivalente a uma cota familiar de 50% 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 10% por cada dependente, até o limite de 100%. Nesse sentido, caso exista somente um dependente, a pensão seria equivalente a 60% (50% + 10%) do valor da aposentadoria.

A “aposentadoria por invalidez” passou a ser reconhecida como “aposentadoria por incapacidade permanente”, mantendo-se inalterados os critérios de sua admissibilidade. Entretanto, no que diz respeito ao cálculo do benefício, o valor a ser recebido será de 60% do salário de benefício, com acréscimo de 2% para cada ano de contribuição que exceder o tempo

Aplicando-se 80% sobre esse montante, o valor de sua aposentadoria seria R\$ 2.400,00. Sob a regra antiga, o valor poderia ser maior, já que seriam descartadas as menores contribuições, resultando em uma média mais alta.

⁵⁸ Destinadas a quem exerce trabalho permanente exposto a agentes nocivos à saúde.

⁵⁹ Para ilustrar, tomemos o exemplo de uma enfermeira que trabalhou em condições insalubres e contribuiu para o RGPS por 25 anos. Antes da reforma, o cálculo da aposentadoria especial considerava a média dos 80% maiores salários de contribuição, descartando as 20% menores. Supondo que essa média fosse R\$ 4.000,00, o benefício corresponderia a 100% desse valor, resultando em uma aposentadoria de R\$ 4.000,00 mensais.

Pela nova regra, a média passa a considerar 100% de todas as contribuições (sem descarte das menores). Supondo que, com essa alteração, a média caia para R\$ 3.500,00. O cálculo do benefício inicia-se com 60% desse valor, ao atingir os 20 anos de contribuição. Os últimos 5 anos adicionais, o aumento seria apenas de 10% (5 x 2% = 10%), totalizando 70%. Assim, ao ser aplicado 70% sobre R\$ 3.500,00, essa segurada só receberia R\$ 2.450,00 por mês, apresentando uma redução significativa no valor da aposentadoria.

de 20 anos para homens ou 15 anos para mulheres. Em relação a invalidez decorrente de acidente de trabalho, doenças profissionais ou doenças do trabalho, o percentual permaneceu em 100% do salário de benefício, com base na média de todas as contribuições ao sistema.

Quanto ao auxílio-reclusão, o valor de benefício foi determinado nos mesmos requisitos da pensão por morte, com a limitação deste benefício a um salário mínimo.

Foram instituídas cinco regras de transições para a nova legislação: uma baseada no sistema de pontos; uma considerando a idade para obter a aposentadoria programada; uma com fator previdenciário e pedágio de 50%; uma com idade mínima e pedágio de 100%; e, uma sobre a aposentadoria por idade, cujo período de contribuição foi aumentado.

Além dessas mudanças, foram introduzidas restrições quanto à acumulação de mais de um benefício previdenciário, estabelecendo que tal acumulação foi parcialmente permitida, desde que o beneficiário receba integralmente o valor do benefício mais vantajoso, enquanto o outro benefício será percebido apenas de uma parte proporcional e não mais integral, como antes, apurada cumulativamente de acordo com as faixas estabelecidas.

Sobre a pensão por morte, foi vedada a acumulação de mais de uma pensão deixada pelo cônjuge ou companheiro no âmbito do mesmo regime de previdência, ressalvadas as pensões provenientes do mesmo instituidor decorrentes do exercício de cargos acumuláveis na forma do artigo 37 da Constituição Federal.

Também foram introduzidas novas alíquotas para a contribuição dos segurados empregados e avulsos, variando de 7,5% a 14% até o limite do teto do RGPS, além de outras mudanças que impactaram diretamente a estrutura protetiva dos beneficiários dos regimes vinculados.

Todas essas mudanças apresentadas repercutiram diretamente no eixo estruturante da cobertura da previdência social, suscitando o debate sobre a universalização e financiamento em relação aos demais entes federativos e sua interligação equânime dos procedimentos protetivos oferecidos dos sistemas previdenciários.

Diante da nova realidade normativa imposta pela EC 103/2019 em cenário nacional, os entes federativos dotados de sistema previdenciário próprio destinado aos seus servidores públicos prontamente se organizaram em uma empreitada na busca da alteração de suas disposições normativas⁶⁰, almejando estabelecer uma possível uniformização e equivalência entre suas legislações e as diretrizes recém-aprovadas em escopo nacional.

⁶⁰ Diversos Estados agiram rapidamente para promover as alterações necessárias em suas legislações, de modo a torná-las mais compatíveis com as novas regras do regime geral de previdência (RGPS). A título de exemplos, na região Nordeste (NE) do país, os entes federativos tramitaram suas propostas durante o seguinte lapso temporal:

No contexto da esfera previdenciária, merece especial atenção os mecanismos adotados por diversos níveis federativos, com o propósito de legitimar interesses que visam a atender uma política econômica específica ao mesmo tempo em que discursa de uma posição garantista, voltada a diminuição de desigualdades sociais e integração inclusiva das camadas mais estigmatizadas na sociedade.

Em que pese os demais entes federativos além da União sejam dotados apenas de autonomia, essa última não se confunde com os reais interesses do soberano. Bercovici (2020, p. 24) sustenta que, em sua essencial composição, o soberano se materializa como uma figura acima da própria Constituição, detendo de uma autoridade para estabelecer e anular os quadros constitucionais, representando como o principal possuidor do Poder Constituinte, o qual é incorporado pelo corpo político da nação.

Tal concepção introduz indagações sobre a dinâmica da relação entre o Estado e seus cidadãos e quais os limites éticos e jurídicos esses entes autônomos conseguem transpor sua atuação democrática, anulando quadros constitucionais que preservam o sistema legal e o respeito dos direitos de uma classe da coletividade.

As alterações introduzidas por meio das recentes modificações legislativas refletem uma visão governamental estratégica e milimetricamente planejada, na qual objetivou a reconfiguração de um paradigma societário historicamente fundado sobre alicerces de natureza social e solidária.

Os valores filosóficos e as bases materiais que fundamentam o modelo implementado vêm sendo gradualmente violentados, à medida que novas intervenções normativas buscam a concretização de uma visão cada vez mais restritiva, suscitando debates sobre os interesses estatais frente das garantias previdenciárias e sua convergência com os objetivos sociopolíticos.

4.2 A reforma previdenciária no regime próprio do Estado de Alagoas: a análise crítica da Lei Complementar nº 52/2019

Na circunscrição do Estado de Alagoas, pôde-se observar uma notável reestruturação do regime próprio de previdência social dos servidores públicos (RPPS/AL), a qual se efetivou mediante a promulgação da Lei Complementar nº 52/2019, que modificou toda a sistemática vigente do Alagoas Previdência, autarquia administradora da previdência própria do ente federativo.

Alagoas (AL), em 2019; Maranhão (MA), em 2019; Piauí (PI), entre 2019 e 2020; Ceará (CE), em 2019; Paraíba (PB), em 2020; Rio Grande do Norte (RN), em 2022; Sergipe (SE), em 2022 e Pernambuco (PE) também em 2022.

É imperioso salientar que todo o processo legislativo referente a essa mencionada norma logrou de uma plena tramitação na Assembleia Legislativa do Estado (ALE/AL), resultando na conclusão de seu processo legislativo em um lapso temporal inferior a trinta dias, ainda que durante a sua trajetória tenha sido negligenciada diversas falhas e omissões quanto ao procedimento e a matéria da lei tratada.

Essa nova legislação alterou todo o sistema contributivo da previdência própria dos servidores públicos e pensionistas estaduais. Contudo, antes de adentrar na problemática em questão, é necessário identificar os dados dos indivíduos impactados com a nova normativa, bem como demonstrar uma breve exposição do panorama previdenciário apresentado pelo órgão gestor do Estado, resultando na incorporação do ato normativo ao ordenamento estadual. Nesse sentido, para a análise desses dados, foi utilizado relatório de governança corporativa, emitido durante o período em exame.

Segundo os dados constantes no relatório do ano de 2019.2 (Alagoas Previdência, 2019, p. 12) – referente ao período de julho a dezembro do referido ano, é possível observar que haviam 33.332 beneficiários⁶¹ com vínculo ativo com regime próprio de previdência estadual, sendo esse número divididos em 25.226 aposentados⁶² e 8.106 pensionistas⁶³. O documento (*Ibid.*, p. 09), ao comparar os dados com as estatísticas do ano de 2018, constatou um incremento de 0,35% no quantitativo de aposentados, bem como uma elevação de 2,79% de contingente de pensionistas⁶⁴.

Ao demonstrar uma análise sobre a insuficiência financeira da autarquia em estudo, verificou um acréscimo nos débitos com os beneficiários, saindo da rubrica de R\$ 1.270.010.734,61 (um bilhão, duzentos e setenta milhões, dez mil, setecentos e trinta e quatro reais e sessenta e um centavos) em 2018 para R\$ 1.371.453.444,68 (um bilhão, trezentos e setenta e um milhões, quatrocentos e cinquenta e três mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais e sessenta e oito centavos) em 2019, constatando um aumento de 8% de pagamento dos benefícios (*Ibid.*) indicando um prejuízo acentuado na situação financeira da entidade.

⁶¹ A discriminação dos gêneros feminino e masculino não foi efetuada nessa dissertação devido à inviabilidade decorrente da ausência da especificação dessa informação na documentação disponibilizada pelo Estado em questão.

⁶² Com vínculo direto com a área pública civil (19.226), militar (5.994), ao Ministério Público Estadual (3) e a Defensoria Pública Estadual (3).

⁶³ Divididos entre o âmbito civil (4.735), militar (2.681), ao Ministério Público Estadual (65), Tribunal de Contas Estadual (160), Tribunal de Justiça do Estado (310), Defensoria Pública do Estado (2) e Assembleia Legislativa Estadual (153).

⁶⁴ Em dezembro de 2018, os números de beneficiários eram: 25.139 aposentados e 7.886 de pensionistas, divididos nas mesmas categorias apresentadas.

Sobre a análise macroeconômica da realidade brasileira em 2019 (*Ibid.*, p. 15), o arquivo caracteriza aquele ano em questão com relativa calma política. Entretanto, identifica reflexos no desempenho da economia, constatando um elevado déficit orçamentário e grande grau de desemprego, com baixa produtividade na indústria. Acrescenta que o cenário de “crise” estava sendo contornado, com a aprovação e implementação de novas medidas propostas pela então equipe do Ministro da Economia⁶⁵, utilizando-se como exemplo a aprovação da “nova previdência” e o programa de concessões.

É pertinente observar que o documento em apreço emite uma apreciação, um juízo de valor, positivo da reforma da previdência aplicada ao regime geral e próprio da União, classificando-a como uma iniciativa concebida para atenuar a narrativa de “crise” socioeconômica-financeira na qual o Estado brasileiro está imerso, correlacionando com a perspectiva de que tal reformulação legislativa se revela como uma resposta articulada, por parte do Poder Público, às complexas vicissitudes que permeiam a estrutura previdenciária, visando não apenas a intenção de solvência fiscal, mas também a salvaguarda do equilíbrio sistêmico e sustentável em face dos desafios contingentes à estabilidade econômica e social do país.

Além disso, posteriormente, é especificado que o “mercado” reagiu bem as medidas propostas pelo governo federal, fazendo com que a economia mantivesse sua expectativa na busca de uma base mais sólida para estimular o crescimento e a volta da atividade econômica financeira que, no entanto, não ocorreu (*Ibid.*).

Diante desse panorama inicial, impõe destacar como ocorreu o processo legislativo e quais foram as principais alterações trazidas pela legislação estadual.

Nesse sentido, no processo legislativo, os aspectos procedimentais e formais orientam o legislador ordinário para seja respeitado o devido trâmite previamente estabelecido pela norma superior. Assim, há a configuração de determinada violação quando um ato normativo específico, emanado do aparato estatal, é concebido em desconformidade com as regras de competência ou de procedimento, preestabelecidas com a finalidade de viabilizar sua existência no âmbito jurídico⁶⁶. Nesse ínterim, uma vez que o ato legislativo foi concebido sem observar as exigências imperativas para a sua formação, surge o rompimento explícito com o devido processo legislativo, resultando em uma afronta direta à Constituição.

⁶⁵ Embora o documento utilize a expressão “Ministro da Fazenda” (*Ibid.*, p. 15).

⁶⁶ Luís Roberto Barroso (2012, p. 48), destaca que a falha de natureza formal se caracteriza pela inconstitucionalidade orgânica das leis e demais espécies normativas primárias, resultantes da não observância da competência necessária para a elaboração e criação de determinado ato normativo.

Através da promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, foi promovida uma modificação do artigo 40 da Constituição Federal do Brasil. No bojo da nova redação, no seu inciso III⁶⁷, estabeleceu-se a possibilidade dos entes federativos que possuíssem regime próprio de previdência procederem à alteração das respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, com o escopo de elevar a idade para aposentadoria dos seus servidores (Brasil, 2024). Contudo, cumpre ressaltar que a reforma previdenciária concernente ao regime próprio no âmbito do Estado de Alagoas foi concretizada por intermédio da edição de uma Lei Complementar, a qual se submete a um quórum de aprovação de maioria absoluta, em único turno na casa legislativa e não por meio de emenda à Constituição Estadual, cuja aprovação requer quórum de maioria qualificada, correspondente a 3/5 dos votos dos seus membros, em dois turnos na casa legislativa.

A escolha da modalidade normativa empreendida pelo Poder Executivo estadual, se revelou incompatível expressamente com as disposições prescritas na Carta Magna federal, cuja exigência reside na utilização de Emendas à Constituição, as quais impõem um rito legislativo mais intrincado e rigoroso, visando assim preservar os direitos já consolidados e estabelecer obstáculos mais substanciais para a modificação de direitos sociais anteriormente estipulados.

Cumpre destacar que o processo legislativo engloba duas matizes necessariamente interligadas: a vertente sociológica, que contempla a atuação dos legisladores no ato de elaboração das leis e a vertente jurídica, que integra os trâmites indispensáveis para que tais leis sejam consideradas válidas e dotadas de eficácia normativa. Conquanto seja indispensável reconhecer a complexidade inerente ao procedimento de elaboração legislativa, se faz imprescindível compreendê-lo como tal, haja vista que a norma legislativa se funda como produto derivado do contexto social que a impulsionou (Bernardi, 2009, p. 36). Dessa forma, o processo legislativo não se restringe unicamente a um procedimento técnico utilizado pelo Poder Legislativo para a elaboração de suas normas, mas se constitui, primordialmente, em um mecanismo de defesa em prol do cidadão, assegurando que um ato normativo específico apenas adquira eficácia e produza efeitos na medida em que respeite integralmente a sistemática vigente no ordenamento jurídico.

⁶⁷ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

III - no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em Lei Complementar do respectivo ente federativo.

No âmbito estadual, se verifica uma única e singular exceção à regra geral estabelecida pela Constituição Estadual no tocante a majoração de idade para fins de aposentadoria, a qual se encontra consubstanciada em seu artigo 57, §1^{o68}, que contempla a possibilidade de, por meio de Lei Complementar, sejam criadas situações excepcionais em relação à aposentadoria dos servidores públicos civis que possam se aposentar voluntariamente, estabelecendo como critério a ser observado que homens possuem direito à aposentadoria após completarem 35 anos de serviço, e mulheres, após atingirem 30 anos de serviço, com percepção de proventos integrais, desde que tais servidores tenham desempenhado suas atividades laborais em áreas classificadas como penosas, insalubres ou perigosas.

Ao contrário do preceituado, é possível constatar que, com a emergência da Lei Complementar sob exame, de fato, acabou por ser instituída uma nova modalidade de aposentadoria que, em verdade, se assemelha à “aposentadoria programada” prevista na Emenda Constitucional nº 103/2019.

No que tange à Constituição Estadual, o único requisito a ser observado para o alcance da aposentadoria voluntária consistia no cumprimento de 35 anos de serviço, para os indivíduos do sexo masculino e 30 anos, para os indivíduos do sexo feminino. No entanto, a lei alagoana nº 52/2019 introduziu, de maneira imediata, um novo critério para a concessão de tal benefício: o preenchimento, adicionalmente, do requisito etário (artigo 25, inciso I⁶⁹), o qual, conforme anterior disposição, não se fazia necessário preencher.

Ao implementar um novo requisito a ser observado, mediante a introdução de um critério adicional, ocorreu a descaracterização principal da natureza jurídica relacionada a aposentadoria voluntária por tempo de contribuição. Essa alteração conduziu a uma completa distorção da concepção original dessa espécie de benefício, cuja fundamentação histórica se assentava apenas na contagem de tempo de contribuição como critério preponderante.

O novo elemento (critério etário) a ser considerado implica em uma alteração significativa no paradigma que tradicionalmente orientava essa modalidade, estabelecendo,

⁶⁸ § 1º Lei Complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, a e c no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres e perigosas.

⁶⁹ Art. 25. O servidor titular de cargo efetivo que tenha ingressado no serviço público do Estado de Alagoas até a data de entrada em vigor desta Lei Complementar poderá aposentar-se voluntariamente uma vez preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I – 56 (cinquenta e seis) anos de idade, se mulher, e 61 (sessenta e um) anos de idade, se homem, observado o disposto no § 1º deste artigo;

II – 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem;

III – 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público;

IV – 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria; e

V – somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações, equivalente a 86 (oitenta e seis) pontos, se mulher, e 96 (noventa e seis) pontos, se homem, observado o disposto nos §§ 2º e 3º deste artigo.

então, uma redefinição própria, ausente de consonância com o substrato conceitual preexistente e dos princípios que norteiam o sistema previdenciário brasileiro.

Em conformidade ao RGPS, a denominada “aposentadoria por tempo de contribuição” também foi substituída pela modalidade “aposentadoria programada”, uma nova espécie de aposentadoria que abarca, simultaneamente, não somente o requisito temporal vinculado à contribuição previdenciária, mas também a exigência concernente à idade do segurado.

Nesse ínterim, é imperativo ressaltar que, no âmbito do RGPS e RPPS/União essa modificação significativa foi efetuada por meio de uma Emenda à Constituição Federal (EC 103/2019), observando estritamente os critérios mínimos indispensáveis para o regular e legítimo desenvolvimento do processo legislativo, assegurando, assim, a coerência e a conformidade com os princípios e normas estabelecidos no ordenamento jurídico vigente, ainda que a matéria pautada seja passível de críticas e discussões.

A partir dessas ponderações, se torna manifestamente expressivo o impacto substancial e abrangente que essa transformação gerou no sistema previdenciário estadual, influenciando de maneira imediata as condições de acesso e satisfação dos requisitos para obtenção do benefício da aposentadoria.

A nova reestruturação promovida no âmbito do RPPS/AL também incidiu em mais um vício de cunho procedimental e de formação ao desatender o ritual legislativo imposto pelo ordenamento jurídico.

Por intermédio da Lei Complementar, foram substancialmente elevadas as idades mínimas para o requerimento de aposentadorias (previsto nos artigos 23 ao 27) dos servidores públicos civis do mencionado Estado. Tais dispositivos, ao arrogarem a si a prerrogativa de estipular o incremento dos parâmetros etários mais elevados, afrontaram flagrantemente a legitimidade que concerne à matéria de criação, ao confrontar o disposto no artigo 40, inciso III⁷⁰, da Carta Política brasileira, que estatui que a fixação da idade mínima para aposentadoria deve ser realizada por intermédio de Emendas às Constituições Estaduais ou por meio das Leis Orgânicas Municipais.

Diante das especificidades do rito legislativo imposto para a elaboração da legislação estadual em questão, se faz imperioso ressaltar que a Associação dos Procuradores do Estado

⁷⁰ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

III - no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em Lei Complementar do respectivo ente federativo.

de Alagoas (APE/AL), em sua atuação técnica, emitiu uma nota de caráter jurídico, apontando, com devida ênfase, para a flagrante transgressão às responsabilidades institucionais inerentes à Procuradoria Geral do Estado. No documento, se constata que o esboço da proposta legislativa em questão foi submetido ao departamento de consultoria e representação judicial estadual, com o fito de ser submetido a uma análise de conformidade com a legislação aplicável ao caso em questão.

Nesse sentido, o referido documento foi recepcionado na Assessoria Especial do Procurador Geral no dia 07 de novembro de 2019. Por conseguinte, foi deliberada a constituição de uma comissão composta por procuradores, a fim de promover uma avaliação conjunta da problemática, tendo em vista a complexidade inerente ao tema. Como corolário da análise, a referida comissão emitiu uma decisão (despacho), no qual requereu uma série de informações, dados e cálculos atuariais, com vistas a justificar o estudo das reformas propugnadas pelo ente público.

Entretanto, em 14 de novembro de 2019, uma nova proposta de reforma na legislação previdenciária estadual foi apresentada, passando pelo crivo do Gabinete Civil, da Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG) e da Secretaria da Fazenda do Estado (SEFAZ), culminando, enfim, com o seu encaminhamento à Assembleia Legislativa Estadual, sem que, em momento algum, a Procuradoria Geral do Estado fosse devidamente notificada ou cientificada acerca dos desdobramentos em curso (Associação dos Procuradores do Estado de Alagoas, 2019, sem paginação).

Nessa ótica, se torna evidente que a Procuradoria Geral do Estado restou inapta a desempenhar cabalmente sua atribuição enquanto órgão de consultoria jurídica e assistência técnico-legislativa do Poder Executivo, em consonância com as disposições previstas no artigo 132⁷¹ da Constituição Federal e nos artigos 3º, inciso II⁷², e 4º, inciso IX, alínea “a”⁷³, da Lei Complementar Estadual nº 07/1991, a qual institui a Lei Orgânica da Advocacia Geral do

⁷¹ Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

⁷² Art. 3º São funções institucionais da Advocacia-Geral do Estado:

II – a prestação de consultoria jurídica ao Chefe do Poder Executivo, aos órgãos da administração direta e aos entes da administração indireta e fundacional pública estadual;

⁷³ Art. 4º Compete à Procuradoria Geral do Estado:

IX – o controle interno da legalidade e da moralidade administrativa dos atos praticados em nome da administração pública estadual, sem prejuízo da competência dos órgãos técnicos específicos cumprindo-lhe: a) proceder o exame de todo e qualquer documento público, processo administrativo, editais de licitação, proposta, anteprojeto, projeto, minuta de contrato e contrato preliminar ou definitivo, no âmbito da administração estadual;

Estado. Tal ato ocorreu em decorrência de uma postura estrategicamente autoritária do Estado frente à alteração legislativa em questão.

Entretanto, tais vícios não se restringiram apenas ao aspecto procedimental e formal do mencionado ato legislativo. A sua substância, em verdade, deve estar em consonância com as diretrizes normativas estabelecidas na Constituição Federal, considerando a sua posição hierárquica superior em relação aos demais atos normativos.

O vício material manifesta-se como uma incompatibilidade de conteúdo, de natureza substantiva, entre a legislação ou ato normativo e a Lei Fundamental. Essa dissonância pode se materializar mediante o confronto com uma disposição normativa constitucional específica ou um princípio⁷⁴ fundamental consagrado na Constituição. O exame de natureza material pode ter como critério de aferição todas as categorias de normas constitucionais, abrangendo aquelas de caráter organizacional, as que definem direitos e as de caráter programático (Barroso, 2012, p. 51). Na eventualidade em que o vício seja de ordem material, a norma em questão não poderá ter mantida a sua validade (*Ibid.*).

No bojo da Lei Complementar estadual, se percebe a previsão contida em seu artigo 14, inciso II⁷⁵, no qual estipulou a instituição de uma contribuição previdenciária para os beneficiários que percebam rendimentos superiores⁷⁶ a um salário mínimo, até o limite máximo estabelecido pelo regime geral da previdência social (Alagoas, 2019, sem paginação).

Em virtude da mudança normativa estadual, os aposentados e pensionistas, anteriormente isentos de qualquer ônus previdenciário em seus proventos, passaram a ser submetidos a uma dedução com alíquota de 14%, no intuito de sanar as deficiências econômicas do sistema previdenciário estadual.

Importa destacar, todavia, que o artigo 149, §1º-A⁷⁷, da Constituição Federal estabeleceu a possibilidade de instituição de uma contribuição ordinária a ser descontada dos aposentados e pensionistas apenas quando se evidenciar um déficit atuarial.

⁷⁴ Seja ele expresso ou implícito.

⁷⁵ Art. 14. As contribuições previdenciárias dos segurados ativos, aposentados e pensionistas dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, do Ministério Público do Estado de Alagoas – MPE/AL, do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas – TCE/AL e da Defensoria Pública do Estado de Alagoas – DPE/AL, Autarquias e Fundações, atendendo ao que determina o § 1º do art. 149 da Constituição Federal, relativamente ao RPPS/AL, vertidas em favor da ALAGOAS PREVIDÊNCIA, serão realizadas da seguinte forma:

II – os servidores aposentados e pensionistas contribuirão, mensalmente, com o percentual de 14% (catorze por cento) a incidir sobre a parcela dos proventos ou pensão que for superior ao valor do salário mínimo vigente no Brasil.

⁷⁶ Embora a lei tenha utilizado a expressão “superiores”, ensejando uma interpretação de incidência somente para os benefícios maiores do montante salarial mínimo, o que ocorreu, de fato, no ente federativo foi o desconto compulsório sobre os benefícios que recebiam a partir de um salário mínimo.

⁷⁷ Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas,

Contudo, é notório que o Poder Executivo Estadual, no contexto da proposição da mencionada Lei Complementar, não trouxe em pauta e não se fez acompanhar de nenhum estudo técnico aprofundado sobre a real situação atuarial que comprovasse a necessidade da implementação atípica no âmbito do regime próprio de previdência, de forma de que tais medidas que estavam (ou deveriam ser) tomadas não haviam representado uma melhora na situação, não havendo qualquer outra possibilidade de redução dos encargos financeiros aos cofres públicos.

Nesse contexto, a ausência de base técnica legal se mostrou incompatível com os princípios que norteiam a segurança jurídica e a transparência, uma vez que a cobrança de contribuições tributária nos benefícios de aposentados e pensionistas requer uma justificativa adequada de que tal regime próprio apresenta um déficit atuarial substancial, o que se se traduziria como uma medida razoável e necessária para assegurar a sustentabilidade do regime previdenciário.

Nesse sentido, é dever do Poder Executivo demonstrar, de forma inequívoca e corroborada em estudos técnicos-científicos detalhados, a existência de um déficit atuarial significativo, além de demonstrar que foram tomadas outras medidas para sanar tais deficiências, no intuito de condicionar a legitimidade e respaldo jurídico à imposição da mencionada contribuição, em observância aos princípios inerentes a Administração Pública. Tal abordagem é essencial para evitar arbitrariedades e resguardar os direitos fundamentais dos beneficiários do sistema, bem como garantir a saúde dos fundamentos constitucionais que permeiam a esfera previdenciária.

Nesse cenário, destaca-se que a igualdade constitucional possui uma finalidade central que consiste em assegurar a proteção do indivíduo contra tratamentos desiguais perante a lei ou resultantes de uma legislação que promova discriminação sem justificativa plausível, conferindo-lhe o direito de se opor a essa condição. Por conseguinte, essa proteção confere ao indivíduo uma posição jurídica de natureza público-subjetiva (Martins, 2016, p. 221).

Embora não implique, necessariamente, em uniformidade, estando os cidadãos vinculados ao RGPS ou RPPS/AL inseridos no mesmo risco social-econômico-financeiro, as medidas adotadas pelo Poder Público Estadual deveriam observar as diretrizes constitucionais e as dimensões dos diferentes estratos sociais e das capacidades contributivas dos beneficiários,

observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

1º-A. Quando houver déficit atuarial, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo.

sem criar disparidades arbitrárias entre indivíduos que estão sujeitos a mesma realidade fática-material.

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello (2000, p. 12), a lei não deve promover privilégios ou discriminações, mas sim funcionar como um mecanismo regulador da vida social, necessitando tratar todos os cidadãos de forma justa, sendo essa a essência política e ideológica incorporada pela igualdade constitucional, conforme expresso no Texto Político ou de qualquer modo assimilado pelos sistemas normativos em vigor.

O autor (*Ibid.*, p. 21-22) estabelece parâmetros para identificar uma suposta violação da igualdade, abordando três questões principais: a primeira, refere-se ao elemento considerado como base para a desigualdade; a segunda, diz respeito à relação lógica abstrata existente entre o elemento estabelecido como critério discriminatório e a disparidade resultante no tratamento jurídico diferenciado; a terceira, aborda a consonância dessa relação lógica com os interesses incorporados no sistema constitucional e, conseqüentemente, judicializados. Em resumo, é necessário investigar, por um lado, o critério adotado como base discriminatória; por outro lado, se existe uma justificativa racional, um fundamento lógico visível no traço discriminatório adotado; e, por fim, é essencial observar se a relação racional abstrata existente está, na prática, em conformidade com os valores defendidos no sistema normativo constitucional, se há harmonia entre eles.

Nesse contexto, ao estabelecer uma imposição ordinária de contribuição no montante de 14% sobre os proventos de aposentadorias e pensões dos beneficiários do RPPS/AL – ato normativo que instituiu o elemento base para a desigualdade –, o Estado acabou por criar uma divisa que propicia um tratamento desigual entre indivíduos que se encontram submetidos aos mesmos riscos sociais – sendo essa a consequência lógico-jurídica abstrato-concreta resultante da relação entre o elemento discriminatório estabelecido e a disparidade observada no tratamento jurídico diferenciado.

É importante destacar que essa contribuição não estabelece qualquer diferença quanto às condições financeiras entre os segurados do RGPS e aqueles vinculados ao RPPS/AL. Ocorreu a imposição por si só, não havendo critério de rendimentos superiores ao teto do RGPS, bastava que o beneficiário do regime próprio recebesse a partir de um salário mínimo.

A paridade entre indivíduos integrantes de uma mesma sociedade se consolida diante das idênticas circunstâncias a que são submetidos, uma vez que compartilham dos mesmos riscos sociais e econômicos. Assim, estar ou não vinculado a um determinado sistema de previdência não pode justificar um tratamento desigual quando tal conduta é vedada pela Constituição Federal, sendo essa a consonância entre o elemento base para a desigualdade e os

valores defendidos pelo ordenamento normativo constitucional, configurando, portanto, uma evidente desarmonia com os preceitos estabelecidos na Carta Política.

A condição de igualdade entre os segurados, nesse contexto, é inerente à semelhança das quais estão sujeitos, em decorrência de compartilharem os mesmos riscos internos da sociedade. Dessa forma, a vinculação ou não a um específico regime previdenciário não justifica um tratamento divergente, quando tal postura é expressamente vedada pela Constituição Federal.

Cumprе ressaltar que a diferenciação de tratamento somente poderia ser legitimada caso um determinado beneficiário, sendo ele pertencente ao regime próprio, recebesse um valor superior ao teto estabelecido pelo regime geral de previdência, em virtude de uma circunstância específica que o distinguisse dos demais. Nessa hipótese, seria admissível a imposição de uma contribuição previdenciária adicional somente sobre o valor que ultrapassasse o teto de benefício do RGPS, em decorrência dessa situação privilegiada, nos moldes do §18 do artigo 40⁷⁸ da Constituição Federal.

No entanto, ao impor uma contribuição ordinária uniforme sobre os proventos de todos os beneficiários, ignorando as diretrizes constitucionais e as particularidades gerais de cada sistema, a medida acaba por violar diretamente a própria isonomia, que visa assegurar um tratamento igualitário a todos os cidadãos perante a lei.

É inaceitável a prática de discriminação em relação a indivíduos, circunstâncias ou objetos, o que, em última análise, leva à discriminação de pessoas, com base em características distintivas que não sejam intrínsecas a eles próprios (Mello, 2000, p. 29). Nesse sentido, a lei não pode conferir um tratamento particular, favorável ou desfavorável, com base em características e circunstâncias específicas de um grupo de indivíduos, a menos que exista uma relação racional entre o elemento diferenciador e o regime aplicado àqueles que se enquadram nessa categoria distinta (*Ibid.*, p. 39), o que não ocorreu no Estado de Alagoas.

Diante desse contexto, foi emitida uma orientação pela então Secretária de Previdência, vinculada ao antigo Ministério da Economia (2019-2022), por meio de uma nota técnica, estabelecendo que os Estados, Distrito Federal e Municípios que possuem regime próprio de previdência não poderiam instituir uma contribuição tributária sobre os proventos de

⁷⁸ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

aposentados e pensionistas cujos valores de benefícios não ultrapassassem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência (Ministério da Economia, 2019, sem paginação). Essa diretriz ratificou o entendimento de que é admissível a realização de descontos ordinários em aposentadorias e pensões provenientes de regimes próprios, desde que o valor do salário de benefício superasse o teto estabelecido pelo RGPS. No entanto, novamente, no contexto específico do Estado de Alagoas, essa situação não se confirmou.

Nesse sentido, podemos tomar como exemplo um indivíduo que recebia, em 2020, um benefício previdenciário, seja aposentadoria ou pensão por morte, no valor de R\$ 1.045,00, salário mínimo vigente na época. Com a entrada em vigor, foi aplicada uma alíquota compulsória de 14% como contribuição antes de repassar o valor ao beneficiário, resultando em um desconto de R\$ 146,30, acarretando diretamente uma redução significativa na renda do beneficiário que já vive em condições mínimas de existência. Tal situação de torna flagrante, ao passo que um segurado do RGPS que recebesse tal salário de benefício sobre o mesmo valor do anteriormente citado não sofreria qualquer dedução em seu benefício, recebendo em sua integralidade. Isso resulta em um tratamento desigual injustificado entre os segurados dos regimes distintos, desprezando por completo as diretrizes de necessidade de proteção previdenciária equitativa e estabelecendo discriminações arbitrárias que não estão em conformidade com os valores sociais inerentes a seguridade social.

Ao estabelecer uma imposição de contribuição previdenciária sobre os benefícios percebidos por aqueles que auferem rendimentos a partir de um salário mínimo até o limite máximo estabelecido pelo RGPS, a unidade federativa instituiu uma disparidade de tratamento entre os contribuintes que se encontravam em situações equiparadas, o que, por sua vez, abre espaço para a ocorrência de confisco, transgredindo, assim, o também disposto no artigo 150, inciso IV⁷⁹ da Constituição Federal.

Não bastando os comportamentos abusivo pelo Ente Público, a nova legislação do Estado de Alagoas também promoveu a extinção do auxílio-reclusão do rol de benefícios previdenciários contemplados pelo RPPS/AL, ocasionando a sua supressão completa no âmbito estadual.

O referido benefício é destinado aos dependentes do segurado que foram recolhidos à prisão em regime de reclusão, desde que se aqueles encontrem em situação de vulnerabilidade econômica-social, caracterizada pela “baixa renda”.

⁷⁹ Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
IV - utilizar tributo com efeito de confisco;

Embora esteja previsto como um benefício que sua implementação pressupõe contribuição ao respectivo regime previdenciário no qual o servidor esteja vinculado, convém destacar que sua natureza é híbrida, por ser essencialmente assistencial, uma vez que sua concessão é baseada em critérios socioeconômicos e na constatação da desproteção social dos beneficiários.

Apesar de prévia existência de disposições legais acerca do auxílio-reclusão no ordenamento jurídico brasileiro, foi somente a partir do ano de 1988 que tal benefício alcançou sua previsão constitucional. A redação original do artigo 201 da Constituição Federal estabelecia que o sistema de previdência social deveria prover a cobertura para uma série de eventos e contemplar os “grandes riscos” sociais, como doença, invalidez, morte, acidentes de trabalho, velhice e reclusão, nos termos da legislação vigente à época (Brasil, 1988).

Entretanto, somente por meio da EC nº 20/1998 foram introduzidas alterações na redação do referido artigo. Nesse contexto, o auxílio-reclusão foi removido do rol de benefícios previstos no inciso I e passou a figurar no inciso VI, configurando-se como um benefício devido aos segurados de “baixa renda”, em conjunto com o salário-família.

No âmbito da legislação de Alagoas, ainda que esse benefício também estivesse previsto na Constituição do Estado em seu artigo 194, inciso I⁸⁰, apenas foi implementado aos servidores públicos vinculados ao ente federativo através da Lei nº 7.114/2009, que reestruturou o regime próprio de previdência de seus servidores públicos. Nessa ocasião, o auxílio-reclusão foi expressamente positivado no artigo 41, inciso II, alínea “c”⁸¹, estabelecendo a previsão para concessão do benefício aos dependentes do segurado que se encontrar em regime de reclusão.

4.2.1 A conjuntura dos servidores públicos alagoanos a partir de 2019: um balanço dos confrontos e dos avanços

Na perspectiva liberal, a condição de cidadão era definida pela liberdade, entendida como uma dimensão negativa, caracterizada pela ausência de interferência ou imposição por parte de terceiros. Em contrapartida, na concepção republicana, que se contrapõe a esse entendimento, o indivíduo (na qualidade de cidadão) é considerado livre na medida em que

⁸⁰ Art. 194. Os planos de previdência social, mediante, assegurarão, nos termos da lei:

I – cobertura dos eventos de doença, invalidez e morte, incluídos os resultantes de acidentes do trabalho, velhice e reclusão;

⁸¹ Art. 41. O Plano de Benefícios do Regime Próprio de Previdência Funcional do Estado de Alagoas compreenderá os seguintes benefícios:

II – Em relação aos dependentes:

c) auxílio reclusão.

dispõe dos recursos e meios instrumentais necessários para determinar seus próprios projetos de vida (Queiroz, 2006, p. 20). Nesse sentido, o cidadão é caracterizado como aquele que detém a capacidade de determinar seus próprios projetos de vida com respaldo em sua condição de liberdade, marcada pela ausência de interferência ou restrições externas. Ao deter os recursos e meios necessários para determinar suas escolhas e projetos de vida, age conforme sua autonomia da vontade, exercendo de maneira livre e desembaraçada a sua própria cidadania, refletindo nos mais variados espectros políticos, sociais, individuais, promovendo uma sociedade mais participativa e democrática.

Dessa forma, os cidadãos são considerados agentes políticos independentes em uma comunidade composta por indivíduos livres e iguais. A razão de ser do Estado não repousa unicamente na proteção de direitos subjetivos idênticos, mas sim na asseguuração de um processo inclusivo de construção de opinião e vontade (Cambi, 2011, p. 367).

No cenário que o cidadão brasileiro se encontra nos dias atuais, se vislumbra a necessidade de uma democracia de cunho mais direto e participativo como a única via capaz de confrontar a fragilidade dos partidos políticos e dos governos eleitos, os quais padecem constantemente de cooptação por interesses econômicos e corporativistas (Krell; Da Silva, 2021, p. 120). Nesse sentido, a cidadania concretiza um conjunto de princípios gerais e abstratos em um corpo de direitos tangíveis e individualizados (Santos, 2007, p. 19). Ao buscar o seu pleno exercício, o indivíduo legitima uma reformulação das práticas das instituições políticas (Santos, 2001, p. 81), com o objetivo de implementar um novo modelo econômico e social, baseado em uma distribuição mais justa de bens e serviços que promova a construção de coletividade mais solidária (*Ibid.*, p. 83).

Diante do incremento de medidas antirreformistas que restringem ou eliminam garantias sociais, ascende para o cidadão a premente necessidade de engajar-se civicamente a fim de contrapor os retrocessos legislativos, que são assinalados como decorrentes das políticas neoliberais. A prática da democracia se revela por meio de diversas formas de mobilização popular, tais como manifestações, interlocução com representantes políticos e governamentais, lançamento de petições públicas e disseminação do conhecimento acerca das violações aos direitos sociais, entre outras modalidades de ativismo. O envolvimento ativo na esfera política é imprescindível para impulsionar alterações formais que possam influenciar a agenda pública, contribuindo assim para a edificação de mecanismos e direitos mais consonantes com os interesses sociais.

A evolução do processo de conscientização não se dá de maneira uniforme, sendo influenciada por diversos fatores, como localização geográfica, a posição socioeconômica, a

ocupação profissional, além de características distintas e individuais. A velocidade com que cada sujeito internaliza as verdades contidas na narrativa histórica varia consideravelmente, assim como a profundidade e consistência dessa internalização. A jornada rumo à descoberta individual representa um avanço significativo, ainda que possa ser percebida como uma trajetória desafiadora, devido às barreiras encontradas ao adotar uma nova perspectiva cognitiva e as resistências sobre o diferente modo de pensar. O passo subsequente consiste na aquisição de uma visão sistêmica, ou seja, a habilidade de perceber situações e causas atuantes como elementos interconectados e situá-los dentro de um contexto mais amplo, evidenciando suas inter-relações. Dessa maneira, o diálogo e o debate adquirem novas dimensões, permitindo a identificação das relações de causa e efeito como parte de uma corrente contínua, na qual cada situação está inserida em uma rede dinâmica e estruturada, tanto em âmbito global quanto local (*Ibid.*, p. 82).

Estimular a participação popular nas variadas esferas de poder e âmbitos de decisão política é fundamental para promover uma transformação substancial. Nesse sentido, as noções de ação social organizada com o exercício de sua própria cidadania guardam evidentes semelhanças, uma vez que estão intimamente ligadas à atividade e à sua imposição de direitos e deveres. O cidadão que opta por ocupar espaços de poder por meio da ação social está efetivamente legitimando seu espaço político, com o intuito de efetivar mudanças concretas na estrutura em que reside. A combinação desses dois elementos resulta em nada menos que em uma plena democracia.

No entanto, esse exercício democrático não é limitado ao texto formal da Constituição Federal. É necessário que seja realizado de forma descentralizada, “de baixo para cima”, com o envolvimento do indivíduo nos processos decisórios locais, participando de movimentos e fomentando a organização da sociedade civil para construção e formação de uma opinião pública.

Após o novo regramento imposto pelo Estado de Alagoas, surge a necessidade da análise do contexto social após a reforma previdenciária de 2019, que atraiu a mobilização popular dos servidores públicos para enfrentar as novas medidas governamentais.

No âmbito do ente federativo, no dia de 22 de janeiro de 2020, o Sindicato dos Trabalhadores de Educação de Alagoas (SINTEAL) promoveu uma demanda judicial por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)⁸² Estadual, questionando a constitucionalidade da Lei Complementar Estadual nº 52/2019. Nesse contexto, requereu,

⁸² Número processual: 0800325-13.2020.8.02.0000.

mediante petição inicial, a concessão de medida liminar com o propósito de obter a suspensão dos dispositivos⁸³ tidos como inconstitucionais, pleiteando tal providência até que ocorra o julgamento final da referida ação. Cabe ressaltar que a ADI em questão, foi de natureza originária perante o Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas, considerando que o dispositivo impugnado se encontra em violação à Constituição Estadual, em concomitância com as disposições da Carta Magna Federal.

É imperativo destacar que os dispositivos indicados como violados do ordenamento constitucional federal, a saber, o artigo 5º (*caput*)⁸⁴; o artigo 40, §1º, incisos I, II e III⁸⁵; e, o artigo 150, incisos II e IV⁸⁶. Importante salientar que, não obstante, o artigo 2º⁸⁷ da Constituição Estadual também foi objeto de confrontação pela norma posteriormente reputada como prejudicial.

No contexto da análise do pleito originário, o Desembargador Relator Klever Rêgo Loureiro proferiu decisão, na qual entendeu a incompetência absoluta do Tribunal de Justiça Estadual para processar e julgar referida demanda, em razão da competência exclusiva atribuída ao Supremo Tribunal Federal para examinar questões concernentes à ampliação da alíquota e base de cálculo de contribuição previdenciária. Simultaneamente, determinou a remessa dos

⁸³ Foram impugnados os artigos 14, inciso II; 23, inciso I, II, §§1º e 2º; 24, inciso I, alíneas “a”, “b” e “c”, inciso II, alíneas “a”, “b”, “c” e “d”, inciso III, alíneas “a”, “b”, “c” e “d”, inciso IV, alíneas “a”, “b”, “c” e “d”, §§1º ao 9º; 25, inciso I ao V, §§1º ao 8º e seus respectivos incisos; 26, §§1º ao 5º e seus respectivos incisos; 27, incisos I ao IV, §§1º ao 4º e seus respectivos incisos.

⁸⁴ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

⁸⁵ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

§ 1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado:

I - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, na forma de lei do respectivo ente federativo;

II - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de Lei Complementar;

III - no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em Lei Complementar do respectivo ente federativo.

⁸⁶ Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

IV - utilizar tributo com efeito de confisco;

⁸⁷ Art. 2º É finalidade do Estado de Alagoas, guardadas as diretrizes estabelecidas na Constituição Federal, promover o bem-estar social, calcado nos princípios de liberdade democrática, igualdade jurídica, solidariedade e justiça, cumprindo-lhe, especificamente: [...]

autos à Suprema Corte para os necessários desdobramentos legais, efetivada em 02 de dezembro de 2021.

O mencionado pleito foi qualificado como Ação Direta de Inconstitucionalidade 7039/AL perante o Supremo Tribunal Federal, tendo a sua relatoria sido distribuída à Ministra Cármen Lúcia.

Em 14 de fevereiro de 2022, foi proferida a decisão do Supremo, a qual se manifestou pelo não conhecimento da mencionada ação. Tal posicionamento se fundamentou na constatação de que a parte autoral não ostentava a qualidade de legitimada ativa nos termos dos preceitos delineados no artigo 103, incisos I a IX da Constituição Federal. Essa inadequação decorre do fato de a entidade autora se configurar como sindicato de primeiro grau⁸⁸, sem a abrangência característica de confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional, e, dada a sua inequívoca natureza sindical, ocorreu, por conseguinte, na prejudicialidade da medida postulada.

Concomitantemente ao trâmite judicial da demanda, por meio da participação ativa (por protestos, reuniões e outras formas de participação) dos membros do SINTEAL, foi aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado e posterior sanção do Poder Executivo, a Lei Complementar nº 54/2021, adquirindo plena força normativa.

O escopo principal dessa medida normativa residia na temática relacionada ao Regime de Previdência Complementar (RPC) destinado aos seus beneficiários, possibilitando também aos municípios do Estado de Alagoas, desprovidos desse sistema de regime, a possibilidade de adesão, mediante a correspondente contribuição previdenciária para fomento e manutenção.

No bojo desse projeto, se encontra a previsão da alteração do inciso II, artigo 14 da Lei Complementar nº 52/2019, que estabelecia a incidência da contribuição previdenciária compulsória de 14% sobre as aposentadorias e pensões. Por meio dessa mudança normativa⁸⁹, suprimiu-se a referência ao salário mínimo, passando a nova redação a determinar que essa

⁸⁸ As confederações sindicais são organizações sindicais que reúnem, no mínimo, três federações sindicais de uma mesma categoria econômica ou profissional, tendo por objetivo discutir pautas políticas em âmbito nacional.

⁸⁹ Art. 5º. Os dispositivos adiante indicados da Lei Complementar Estadual nº 52, de 30 de dezembro de 2019, passam a vigorar com a seguinte redação:

I – o inciso II, do art. 14: “Art. 14. As contribuições previdenciárias dos segurados ativos, aposentados e pensionistas dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, do Ministério Público do Estado de Alagoas – MPE/AL, do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas – TCE/AL e da Defensoria Pública do Estado de Alagoas – DPE/AL, Autarquias e Fundações, atendendo ao que determina o §1º do art. 149 da Constituição Federal, relativamente ao RPPS/AL, vertidas em favor da ALAGOAS PREVIDÊNCIA, serão realizadas da seguinte forma: (...)

II – os servidores aposentados e pensionistas contribuirão, mensalmente, com o percentual de 14% (catorze por cento) a incidir sobre a parcela dos proventos e pensão que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social de que trata o art. 201 da Constituição Federal.” (NR)

contribuição somente incida sobre os benefícios concedidos que ultrapassem o teto estabelecido pelo regime geral de previdência social (Alagoas, 2021, sem paginação).

Hincapíe e Restrepo (2012, p. 110) apontam que para afastar a sociedade civil das modificações das novas disposições normativas, é utilizada uma progressiva transformação da linguagem normativa, no qual inicialmente era acessível ao público em geral, para uma linguagem mais técnica e voltada para especialistas, ocasionando na redução da interação política direta, prejudicando a participação das camadas populares e, em última instância, obscurecendo a visibilidade democrática. Esse procedimento implica, de maneira fundamental, numa entrelaçada sobreposição da linguagem de interpretação, progressivamente afastando-a do sentido e entendimento comuns, até transformá-la em capital exclusivo de profissionais. Com isso, ocorre a transmutação das esferas de decisão, com as resoluções ocorrendo cada vez menos em espaços politicamente abertos e cada vez mais em foros compostos por autoridades, afastados das premissas de responsabilidade social e debates públicos (*Ibid.*, p. 111).

Medidas que transgridam os preceitos constitucionais não devem ser toleradas, mesmo diante de novos cenários de desafios financeiros. Apesar de o equilíbrio fiscal se elevar como desiderato fundamental do Estado, é imprescindível que o ente federativo cumpra com rigor os limites impostos a si, se pautando nos estritos parâmetros delineados pelo arcabouço legal e constitucional, de modo a preservar a integridade do ordenamento jurídico.

Essa desarmonia entre os dados dos documentos emitidos pela mesma autarquia apresenta implicações significativas para a transparência do Poder Público, sobretudo no que diz respeito à manutenção de direitos sociais, que são altamente criticados e denotam uma carga crítica-valorativa como prejudicial aos cofres públicos. A inconsistência nas informações compromete a integridade do processo de prestação de contas, acarretando no prejuízo de uma fiscalização efetiva sobre a gestão pública. Além disso, a postura de repasse de informações divergentes compromete de maneira fundamental a participação ativa da sociedade civil no controle social e na tomada de decisões informadas.

Essa contradição revela-se na discrepância de uma discriminatória estipulação dos montantes atuariais envolvidos e na não identificação clara das contas dos regimes de previdência, tudo isso com o propósito de emoldurar um discurso de crise iminente no sistema.

A adoção desse discurso, por sua vez, culmina na exclusão deliberada de setores sociais na esfera da participação democrática, efetivamente desaparecendo a presença destes indivíduos no tecido do corpo social. Dessa forma, emerge com clareza que a ausência de identificação explícita dessa demografia marginalizada e a conseqüente lacuna em relação aos seus dados configuram, elas próprias, uma manifestação das práticas abusivas, uma vez que a

opção pela falta de informação precisa, em si, também constitui uma forma implícita de expressão do que é comunicado.

Outrossim, em decorrência da entrada em vigor da Lei Complementar nº 54/2021, se evidenciam avanços significativos no ordenamento jurídico alagoano, no qual proporcionam uma maior tutela aos servidores públicos estaduais, e, por conseguinte, aos municipais que optarem por aderir ao sistema de previdência complementar, ao tempo em que extinguiu com a previsão de uma contribuição de caráter abusivo e inconstitucional, cuja implementação não deveria ter ocorrido. Entretanto, apesar de ser notável o movimento de aprimoramento de proteção e justiça social ladeadas com essa nova legislação, nada dispôs acerca da supressão do benefício de auxílio-reclusão estadual, o que representa uma limitação fundamental ao progresso dessa modificação normativa. Neste contexto, persiste a lacuna jurídica de uma proteção social equivalente a anterior, se distanciando dos conceitos fundamentais que respaldam a proibição ao retrocesso social.

A perspectiva equânime promovida por essa alteração normativa revelou ser notoriamente limitada, uma vez que os valores contribuídos compulsoriamente pelos vinculados ao regime próprio de previdência de Alagoas após a entrada em vigor da legislação em 2019, não foram devidamente ressarcidos em relação à obrigação contributiva imposta. Essa circunstância levou a Administração Pública a reconhecer, de forma simplista e lacônica, seu erro, o qual, por sua vez, fragilizou a segurança social dos beneficiários afetados, comprometendo a integridade do sistema previdenciário vigente.

Todavia, os atos normativos emanados pelos distintos Poderes Públicos não se limitaram à esfera estadual. No transcorrer do ano de 2023, no Município de Boca da Mata, situado no Estado de Alagoas, se materializou uma reformulação na legislação previdenciária que regula os direitos dos seus segurados. Este evento evidenciou de forma explícita os desdobramentos resultantes das disposições legislativas revogadas pelo ente federativo estadual, trazendo à tona os impactos nas normativas previdenciárias locais.

4.3 A reforma previdenciária no regime próprio do Município de Boca da Mata-AL: a Lei Municipal nº 872/2023 e suas implicações

Após às alterações decorrentes da Lei Complementar estadual nº 54/2021, por meio da qual se procedeu à revogação do disposto sobre a contribuição previdenciária compulsória para

com seus beneficiários vinculados, o Município de Boca da Mata⁹⁰ (AL) apresentou um projeto de reforma do regime próprio de previdência social municipal, gerido pelo órgão BOCA DA MATA PREV.

É imperativo ressaltar que, no Município em questão, no mês de outubro de 2023, a entidade responsável pela gestão da previdência própria administrava um total de 33 benefícios destinados a servidores e beneficiários inativos, abrangendo tanto os proventos de aposentadoria quanto de pensões (Boca da Mata, 2023a, p. 01). Adicionalmente, a mencionada entidade também exercia o gerenciamento de 26 benefícios relacionados ao auxílio-doença (*Ibid.*, 2023b, p. 01-03) o qual é concedido aos servidores que se encontram temporariamente incapacitados para o desempenho de suas atividades laborais. Dentro do contingente de servidores ativos vinculados à BOCA DA MATA PREV, destaca-se que 847 são considerados efetivos, ressaltando a exclusão dos cargos comissionados dessa contagem (*Ibid.*, 2023c, p. 01), uma vez que estão submetidos ao regime geral de previdência social⁹¹.

A iniciativa de modificação normativa se apresentou sob o cenário de prévios e notórios protestos⁹² por parte dos funcionários públicos, aposentados e pensionistas vinculados ao ente federativo em questão. Tais manifestações contou com a participação de diversos profissionais vinculados à rede municipal de ensino e saúde, juntamente com a cooperação conjunta e comprometida do Sindicato dos Trabalhadores da Educação de Alagoas (SINTEAL) e do Sindicato dos Trabalhadores em Seguridades Social (Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social) e Trabalho do Estado de Alagoas (SINDPREV-AL), no qual desempenharam papéis fundamentais na articulação da resistência contrária à proposta de reforma previdenciária municipal.

A materialização desse movimento social organizado culminou na realização de uma assembleia extraordinária com os trabalhadores, na qual foi deliberada, de maneira unânime, a realização de um ato público em frente às imediações da Câmara de Vereadores do Município, precedendo a submissão do projeto de lei à votação. O referido protesto foi efetivado no dia 08

⁹⁰ Localizado na zona da mata interiorana do Estado de Alagoas, o qual acomoda uma população composta por 21.187 indivíduos em uma extensão territorial de 193 km² (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2024), apresentando uma distância de cerca de 65 km em relação à capital.

⁹¹ A discriminação dos gêneros feminino e masculino não foi efetuada nessa dissertação devido à inviabilidade decorrente da ausência da especificação dessa informação na documentação disponibilizada pelo Município.

⁹² Desde o dia 15 de fevereiro de 2023, o núcleo municipal do SINTEAL na localidade de Boca da Mata-AL desencadeou um movimento ativo junto à Casa Legislativa municipal, participando efetivamente de sessão solene e se envolvendo em reuniões deliberativas destinadas à análise e discussão do projeto em questão. Durante esses encontros, se empreendeu uma exposição detalhada acerca da prejudicialidade constitucional subjacente à reprodução normativa relativa à imposição de contribuição previdenciária compulsória incidente sobre os proventos de aposentadorias e pensões percebidos pelos aposentados e pensionistas (SINTEAL, 15/02/2023).

de março de 2023, se caracterizando por um incontestável sentimento de revolta e indignação entre os afetados pela mencionada medida normativa. A Presidente do Núcleo Municipal do SINTEAL do referido Município, Jaidê Quintela afirmou: “Essa iniciativa da prefeitura de massacrar servidores públicos é uma prática que penaliza a população inteira, porque é quem é atendida por esses serviços. Além de o percentual ser muito alto, ainda vão começar a taxar aposentadas e pensionistas, pauta que já foi superada na rede estadual” (SINTEAL, 09/03/2023).

Apesar do considerável contingente de pessoas reivindicando à porta da sede legislativa, a matéria foi aprovada por 08 votos favoráveis, em contraste com 03 votos contrários, resultando na efetiva implementação da reforma preconizada (*Ibid.*).

Nesse sentido, foi promulgada a Lei Municipal nº 872, datada de 09 de março de 2023, a qual entrou em vigor na data de sua publicação (Boca da Mata, 2023b, p. 02).

Essa lei, que propõe se atentar⁹³ as mudanças promovidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, modificou sua legislação para ficar em consonância com as referidas alterações, afetando diretamente o sistema previdenciário dos servidores públicos municipais. Em seu artigo 7º⁹⁴, a novel legislação também introduziu uma alíquota de contribuição previdenciária compulsória semelhante àquela contribuição revogada no âmbito estadual. A referida alíquota passou a ser fixada no montante de 14%, incidindo sobre os valores das aposentadorias e pensões que ultrapassem o montante de dois salários mínimos auferidos por seus próprios servidores públicos (*Ibid.*).

Adicionalmente à contrariedade manifestada em relação às diretrizes materiais constitucionais que norteiam os direitos sociais-previdenciários, destaca-se uma outra problemática dual e patente decorrente dessa conjuntura normativa, que também se aplicava na legislação do Estado de Alagoas: a inexistência de imposição de contribuições compulsórias sobre os proventos percebidos por aqueles contemplados com o benefício de auxílio-doença. Tal omissão desencadeia uma distinção adicional no tratamento previdenciário entre aqueles que se encontram temporariamente incapacitados para o trabalho e os que já desfrutam de benefícios de natureza permanente. A disparidade no tratamento compromete a uniformidade, equivalência e equidade na participação e custeio dos benefícios e serviços previdenciários.

Outrossim, se caso a implementação desta contribuição compulsória tivesse sido motivada, sem estudos, pela possível insuficiência de recursos para custeio e manutenção do

⁹³ Conforme a descrição do ato legislativo.

⁹⁴ Art. 7º. A alíquota de contribuição dos aposentados e pensionistas passará a ser igual a 14% (quatorze inteiros por cento), calculada sobre a parcela dos proventos e das pensões que superarem 02 (dois) salários-mínimos.

regime de benefícios, a ausência dessa imposição sobre o benefício de auxílio-doença acarretaria uma redução direta na arrecadação do ente federativo, devido à diminuição direta e imediata da receita atuarial, comprometendo, teoricamente, a administração e eficácia do sistema contributivo.

Neste contexto, é possível constatar, adicionalmente, que para o segurado vinculado ao regime próprio do Município, seria manifestamente mais benéfico permanecer sob o benefício de auxílio-doença, se isentando, assim, de quaisquer contribuições compulsórias, por ser irrefutavelmente mais vantajoso do que empreender esforços na busca pela aposentadoria, independentemente da modalidade selecionada. Esta situação impõe impactos prejudiciais significativos na sustentabilidade do regime previdenciário, comprometendo, de maneira plena e abrangente, a ordem-lógica estrutural jurídica inerente ao sistema.

Após uma semana da implementação da nova legislação previdenciária, o SINTEAL, em parceria com o SINDPREV, promoveu uma expressiva manifestação de protesto no mencionado município. O ponto de partida se deu nas dependências da prefeitura municipal, se estendendo ao longo das vias públicas em direção ao centro da cidade, local onde se encontra a sede legislativa municipal. A temática preponderante do ato se concentrou na reivindicação pela revogação normativa que impactou de forma adversa os aposentados e pensionistas vinculados ao regime próprio municipal (SINTEAL, 16/03/2023).

Após a realização do mencionado ato e da subsequente sessão legislativa ordinária do dia, os membros do Poder Legislativo municipal concordaram em participar de uma reunião com os sindicatos e trabalhadores em questão, visando iniciar um diálogo de caráter negocial a respeito da revogação normativa. Os representantes da força popular reforçaram a imprescindibilidade da presença do órgão executivo municipal nesse encontro, uma vez que, previamente, não houve a presença de qualquer representante, mesmo diante da prévia solicitação (*Ibid.*).

Em 29 de março de 2023, ocorreu uma assembleia unificada no município de Boca da Mata-AL, com a participação concomitante do SINTEAL e do SINDPREV, com o intuito de transmitir as informações relativas à reunião previamente realizada. Após extensa deliberação com a administração municipal, o movimento unificado, organizado e ativo dos trabalhadores alcançou êxito ao reduzir a aplicabilidade, embora limitada, do desconto previdenciário compulsório sobre os proventos dos aposentados e pensionistas (SINTEAL, 29/03/2023). Importa destacar que a legislação em questão não foi revogada, ao invés disso, houve uma suspensão de sua incidência apenas por prazo indeterminado, sendo o mencionado desconto aplicado exclusivamente aos servidores ativos da mencionada municipalidade.

Nesse cenário, ocorreu tão somente a mitigação da aplicabilidade material da contribuição compulsória, uma vez que a mencionada norma não foi objeto de revogação. O desconto em pauta continua respaldado por uma expressa previsão legal e em pleno vigor. A ausência de sua efetivação imediata decorreu exclusivamente da marcante presença sindical e da atuação proativa dos trabalhadores locais. Entretanto, em virtude da ausência de revogação da referida normativa, a incidência desse desconto permanece plenamente possível, estando sujeita à decisão discricionária da gestão municipal em qualquer momento futuro e/ou oportuno.

5 ENTRE A REPRODUÇÃO NORMATIVA E AS RESTRIÇÕES DA ATUAÇÃO ESTATAL: O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO INSTRUMENTO LIMITADOR NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Nos capítulos anteriores, após apresentar o atual panorama previdenciário instaurado pelo governo federal em 2019, foram realizadas análises críticas sobre as alterações normativas instituídas no âmbito da União, no Estado de Alagoas e no Município de Boca da Mata-AL, desencadeadas pelos abusos advindos de uma reprodução normativa desenfreada, ausentes de diálogos e representações democráticas, ocasionando transcendentais violações aos direitos previdenciários dos beneficiários dos regimes de previdência de todos os entes federativos.

O método estabelecido pelos governos apresenta-se como eficazes ferramentas político-jurídicas, desenhada pela articulação dos Entes Estatais em torno de determinados objetivos e aspirações metafóricas, voltadas a atender interesses alheios aos da sociedade civil.

As novas implementações legais objetivas criadas pelos legisladores ordinários foram estabelecidas contrariamente a diversos dispositivos constitucionais, valendo-se dos mais variados abusos de meios aparentemente adequados e formais para garantir a concretização de seus efeitos. Nesse sentido, é necessário que se observem garantias doutrinárias-jurídicas que sirvam de instrumento para assegurar as reais exigências do ser social, levando em consideração o atingimento de um patamar mínimo de proteção já desempenhado pelo arcabouço jurídico vigente, no qual efetivou um nível específico de concretização de direitos materiais em dimensões individuais e coletivas.

A decisão deliberada e consciente por parte do legislador ordinário em replicar materialmente um ato normativo já amplamente debatido e que suscita, desde sua primeira aplicação, questionamentos sobre sua incompatibilidade concreta com os fundamentos jurídicos-materiais da Constituição evidencia a implementação de um mecanismo calculado e sistemático. Tal abordagem busca utilizar o procedimento legislativo formal em benefício de outros interesses, possibilitando a concretização de modificações que se desviam das orientações delineadas pelo Constituinte originário.

A superioridade da Constituição se evidencia em sua posição hierárquica mais elevada no âmbito do sistema jurídico, estruturado de forma escalonada em diversos patamares. Ela desempenha o papel fundamental de alicerce de validade para todas as demais normas jurídicas. Por força dessa primazia, nenhum ato jurídico, seja ele normativo ou legislativo, pode subsistir de maneira válida caso esteja em desacordo com as disposições constitucionais (Barroso, 2012, p. 23). O ordenamento jurídico contemporâneo consagra a Constituição Federal como a fonte

suprema, irrefutável e preeminente, se antepondo como o critério normativo que transpõe e orienta todo o arcabouço estatal. Na qualidade de norma fundamental, a Lei Maior sem consolida como o núcleo central jurídico a partir do qual todos os demais atos normativos, em todas as esferas do poder, devem extrair seu fundamento, configurando como uma fonte condutora original.

Alguns aspectos transparecem de extrema relevância imediata na reflexão do intérprete acerca das normas constitucionais: Tais normas ostentam uma categoria hierárquica superior em relação às outras da legislação ordinária, tanto em virtude de sua natureza particular (constitucionalidade material), quanto em decorrência do instrumento ao qual se vinculam ou integram (constitucionalidade formal). O valor jurídico da distinção entre o aspecto formal e material não existe ou é completamente irrelevante nos sistemas constitucionais regidos pelo formalismo, uma vez que nestes sistemas, o grau de eficácia das normas constitucionais, sejam elas materialmente constitucionais ou formais, é idêntico. Nesse cenário, as normas contidas na Constituição, independentemente de serem consideradas materialmente constitucionais pela doutrina ou não, possuem a mesma positividade e o mesmo valor jurídico (Bonavides, 2004, p. 459-460).

Ao assumir a condição substancial e insuperável, a Lei Magna exerce o papel indispensável axiológico e principiológico que conduz a elaboração, interpretação e execução das demais normas jurídicas. Nesse cenário, a supremacia constitucional não apenas atesta, mas institui a subjugação de todas as instâncias de ordinárias de poder ao crivo estabelecido pelas diretrizes traçadas na Carta Política, consolidando-a como a norma direcionadora do ordenamento jurídico.

As experiências indeléveis do nazismo e do fascismo, bem como os horrores perpetrados em genocídios e outros crimes hediondos contra a humanidade, conferiram uma nova roupagem à estruturação da jurisdição constitucional. Transcendendo a sua natureza original de mero programa político, destinado a orientar o Legislativo e o Executivo, a Lei Suprema, revestida de um solene rol de direitos fundamentais, ascende à posição de epicentro do arcabouço normativo, cujas disposições de inegável carga axiológica são revestidas de imperatividade, demandando a sua estrita observância (Krell; Da Silva, 2021, p. 115).

Os eventos históricos reavaliaram o papel da Constituição, refletindo sobre a necessidade de proteger os direitos fundamentais, sejam eles sociais ou individuais, contra abusos estatais e eventos semelhantes ao ocorrido no contexto histórico da humanidade.

No Brasil, a Constituição de 1988 foi fortemente influenciada pelas próprias experiências históricas que moldaram a história do país. O último de grande destaque, o regime

civil-militar (1964-1985), foi marcado por diversas e intensas violações aos direitos humanos e fortes restrições às liberdades individuais. A luta constante pela redemocratização, com o objetivo de construção de uma sociedade mais justa, solidária e pautada pela justiça social foram fundamentais para diversificação do texto constitucional, disciplinado no comprometimento da promoção da dignidade humana, da liberdade, igualdade e valores sociais, concretizando bases para buscar uma democracia participativa e plural. Essa identidade constante se deu pela necessidade de proteção, do legislador originário, dos direitos e garantias individuais e coletivos dos cidadãos.

Nessa esteira, a Constituição se revela como um dispositivo que exerce a função de estabelecer limites ao poder. Ao disciplinar a estruturação e o exercício do poder político, se constituindo, assim, como um amparo de limitação e de vínculo à vontade da maioria (Cambi, 2011, p. 24).

Os limites ao poder são manifestados com a definição de competências, responsabilidades e diretrizes conferidas aos diferentes órgãos estatais e entes federativos, delineando os parâmetros estabelecidos para cada autonomia própria. Entretanto, em que pese a Constituição Federal estabeleça traços formais e materiais a serem seguidos, mediante o exercício de mandato legislativo de políticos com posturas abusivas, o controle constitucional conferido ao Legislativo e ao Executivo sobre a mitigação de direitos fundamentais sociais podem não ser, de fato, intransponíveis para o exercício do poder, sobretudo quando aqueles agem dentro das formalidades previstas no processo legislativo.

Nesse cenário, é necessário destacar que a norma constitucional possui natureza política, uma vez que disciplina a estrutura fundamental do Estado, atribui competências aos poderes, estabelece direitos humanos fundamentais, determina o comportamento dos órgãos estatais e, em última análise, serve como guia para a atuação dos governos, pois no exercício de suas funções, eles não podem ignorá-las sob qualquer pretexto (Bonavides, 2004, p. 461). Nesse contexto, é imperativo ressaltar que tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Executivo, no exercício de suas competências para iniciar o processo legislativo em virtude das atribuições que lhes são conferidas pela Constituição, devem submeter suas proposições legislativas de maneira a atender plenamente aos princípios e orientações consignados na Constituição. Essa observância requer uma análise minuciosa das suas limitações, quer de ordem abstrata, quer de ordem concreta, que fundamentam a referida Carta Política.

Diante dessa perspectiva, é fundamental destacar que as disposições inerentes ao plano superior do ordenamento jurídico, consubstanciadas na Constituição, exercem, em certa margem, uma influência determinante na formação das normas posicionadas em planos

hierárquicos inferiores, ao mesmo tempo em que proporcionam uma certa margem de apreciação às autoridades competentes incumbidas de sua elaboração. A Carta Magna, exemplificativamente, impõe limites ao Legislador, conferindo-lhe, concomitantemente, a autoridade para tomar decisões, desde que estejam em conformidade com tais limitações (Souza Neto; Sarmiento; 2012, p. 396). Outrossim, é imperioso salientar que a Constituição demanda uma interpretação que abarque uma pluralidade de contextos extremamente variados. A atividade interpretativa se desenrola quando há uma incidência direta sobre a tessitura da realidade social, disciplinando eventos e comportamentos específicos. A efetiva aplicação da Constituição não se restringe exclusivamente aos âmbitos judiciais, se expandindo também para outras esferas, a exemplo da Administração Pública (*Ibid.*, p. 391).

O processo de reprodução e interpretação de uma norma de caráter não vinculativo em um cenário social e econômico heterogêneo, desconsiderando os antecedentes políticos, sociais, regionais e materiais específicos, pode, efetivamente, resultar em implicações suscetíveis de potenciais transgressões aos direitos fundamentais da região isoladamente considerada, tal como ilustrado pela prática observada no Estado de Alagoas e no Município de Boca da Mata-AL.

Esse fenômeno emerge em virtude da dificultosa complexidade inerente à diversidade característica dos contextos sociais e econômicos, os quais, por conseguinte, devem exercer uma influência direta sobre a eficácia e adequação de seus próprios instrumentos normativos.

Na investigação do objeto dessa dissertação, se constata que, além das alterações normativas repercutirem diretamente no texto expresso da Constituição Federal e Estadual, há um flagrante omissão em considerar as distintas condições de vida, estabelecidas por marcantes desigualdades e disparidades socioeconômicas, demográficas e regionais no âmbito da área de estudo. Essa ausência de consideração resulta em uma desarmonia total com as diretrizes constitucionais, ocasionando violações dos direitos previdenciários que foram ignorados, desconsiderados e negligenciados.

A concepção sobre a soberania do parlamento e a incontestabilidade e onipotência da legislação parlamentar, de forma irrevogável, cedeu espaço em prol da concepção da soberania e supremacia da Constituição, bem como da natureza constituída e subordinada do Poder Legislativo. Nessa perspectiva, também ganha destaque a convicção de que o princípio da maioria não pode ser confundido com prepotência, nem deve ensejar a imunidade do Poder Legislativo e Executivo frente às transgressões à Carta Maior (Moreira, 1995).

No tocante às reformas previdenciárias instituídas, se torna notável que o propósito do Poder Político se delineou mediante a utilização da escusa das eleições como uma justificativa

para as mudanças. Essas eleições, que conferiram legitimidade aos mandatos, são frequentemente empregadas como um pretexto para a imposição, em algumas situações caracterizada pela arbitrariedade, de uma vontade que, ao representar a maioria, é posta acima da sociedade, incluindo as próprias minorias. Essa atitude configura uma clara insubordinação aos limites estabelecidos pela Constituição, que, por sua vez, representa uma afronta aos princípios fundamentais.

Esse exercício de poder desmedido não apenas corrompe os fundamentos da democracia, mas também compromete a base normativa essencial, enfraquecendo e mitigando direitos historicamente construídos e conquistado pelos contextos sociais, culturais e históricos específicos.

As modificações normativas no âmbito previdenciário se materializaram como desdobramentos de notável expressividade no cenário estatal. Tais iniciativas objetivaram promover alterações fundamentais na perspectiva assecuratória da previdência social, resultando na supressão de direitos fundamentais sociais consagrados. Ao longo de todo esse processo, a implementação de medidas corretivas demonstrou ser manifestamente restrita, prejudicando também a instauração de salvaguardas destinadas a preservar o núcleo essencial desses direitos. Esse panorama se destaca como uma marcante usurpação na estrutura de proteção social, comprometendo a integridade do regime previdenciário.

A manifestação desse comportamento denota uma dinâmica arbitrária de reprodução normativa, se alinhando aos reais interesses do Poder Político. Esse procedimento representa uma afronta às normas gerais consagradas nas Constituições Federal e Estadual, distorcendo, por conseguinte, sua força normativa imperativa. Em decorrência dessa conjuntura, o controle exercido pelas instâncias locais dos entes federativos contradiz à própria prática neoconstitucional. Esse desfecho materializa um retrocesso de direitos, comprometendo de maneira substancial as conquistas alcançadas no âmbito dos direitos sociais.

A ruptura efetiva, por parte do Poder Público atual, dos preceitos constitucionais estabelecidos pelo legislador originário provoca, de forma imediata e direta, a desestabilização do ordenamento jurídico, haja vista que a Constituição se configura como a norma primordial, servindo de guia e referência para as demais normas infraconstitucionais. A transgressão desses preceitos instaura incertezas acerca da segurança, validade e eficácia do ordenamento jurídico, comprometendo a previsibilidade indispensável e apropriada para a tomada de decisões tanto por parte do Estado quanto por seus cidadãos.

A Constituição não apenas incide diretamente nas relações sociais, mas também atua como critério para o controle de constitucionalidade e como guia para a interpretação das

demais normas jurídicas que compõem o sistema jurídico. De igual forma, a Carta Política passa a desempenhar um papel de maior destaque na vida nacional, inspirando a atuação dos agentes políticos e as demandas da cidadania, infiltrando-se nos debates travados no âmbito do espaço público (Souza Neto; Sarmiento; 2012, p. 391).

Por conseguinte, no momento em que se afasta do novo paradigma constitucional delineado a partir de ensinamentos históricos e da evolução social, surge de maneira iminente o risco de privação de sólidos fundamentos normativos para a própria manutenção da ordem jurídica. Essa atitude culmina na supressão das garantias sociais asseguradas, configurando, assim, em uma violação à dignidade humana, a igualdade material, a justiça social e a proibição ao retrocesso de direitos resultados de uma construção histórica-social que finalmente adquiram um nível de densidade normativa suficientes para gerar direitos subjetivos concretos para os cidadãos.

A fundamental essência característica do Estado de Direito destaca-se pela sua estreita vinculação à restrição normativa-jurídica, impondo-lhe a responsabilidade e dever inerente de observar rigorosamente o ordenamento legislativo estabelecido, com o propósito de garantir a conformidade irrestrita de suas normas fundacionais e seus princípios basilares que estruturam a normativa jurídica daquela sociedade.

Quintiliano (2019, p. 79-80), ao dispor sobre a vinculação do legislador à Constituição Social, aponta que as expressões “Estado de Direito” e “Estado Social” não possuem definições juridicamente delimitadas, pois seu enriquecimento axiológico é produto da interação direta com outras disciplinas e áreas, sendo que, no contexto jurídico, elas se apresentam como ideias-forças, das quais emanam teorias que buscam conferir caráter normativo a valores morais e ideológicos a elas associados, mediante uma argumentação presumidamente lógica, que procuram fundamentar a origem dessas configurações do Estado contemporâneo. Nessa perspectiva, nasce para o Ente Estatal, por estar diretamente condicionado a compreensão pré-estabelecida, a obrigação de estar em conformidade com não só o ordenamento jurídico positivo, mas também e sobretudo com os princípios democráticos e fundamentais da justiça social, reforçando a legitimidade de sua atuação e do exercício de seu poder.

O autor (*Ibid.*, p. 85-86) identifica a dignidade da pessoa humana como argumento nuclear da fundação e estrutura do Estado de Direito, no qual evoluiu e se desenvolveu em consonância as normas dinâmicas socioeconômicas dos últimos anos. Como corolário dessa forma estatal estabelecida, na hipótese de um direito social, ao ser reconhecido como correlato direto à dignidade da pessoa humana, se insere organicamente à própria concepção de Estado de Direito adotada naquele sistema normativo específico. Entretanto, é válido ressaltar que nem

todos os direitos sociais derivam necessariamente do conceito de um mínimo existencial, embora contribuam indiretamente para o desenvolvimento social, não ostentando, assim, uma conexão inata a proteção da existência humana digna.

Com o propósito de promover novas diretrizes econômicas advindas da ascensão de representantes estatais alinhados aos interesses do setor privado, é frequente a constatação de uma expansão sistemática e deliberada da atuação legislativa pelos Poderes Políticos. Tal fenômeno resulta em uma sobreposição de medidas que contrariam o ordenamento jurídico estabelecido, ocasionando a subversão de direitos e disseminação de valores conflitantes com os fundamentos da ordem jurídica.

Nessa perspectiva, a proibição ao retrocesso social⁹⁵ surge como uma concepção teórica que adquire a natureza de princípio jurídico vinculativo para os poderes constituídos⁹⁶, destacando-se essencialmente em relação ao Poder Legislativo por exercer sua própria função. Essa vedação estabelece a noção de “não regressividade” dos avanços alcançados no campo dos direitos sociais, do qual não podem ser retrocedidos sem uma justificativa consistente e legítima, preservando, assim, a continuidade e a progressividade das conquistas sociais.

O texto constitucional que se instaurou a partir de 1988, inaugurou um modelo estatal pautado pelos princípios do Estado Social Democrático de Direito, voltado pelo progressivo propósito de realização de um ideal de igualdade material, ainda que de uma acepção relativa. Nesse cenário, convém ressaltar que a Constituição atual colocou o Estado como o principal agente de promoção da justiça social, conferindo-lhe a responsabilidade de promoção os direitos sociais e na elaboração e consecução de políticas públicas destinadas à gradual redução das desigualdades sociais, estabelecendo para o Poder Político uma finalidade de alcançar a justiça social de forma contínua e progressiva (Derbli, 2008, p. 343).

Dessa forma, para concretização desse modelo estabelecido pela Carta Constitucional, nasce para o Ente Estatal uma obrigação ativa de implementar políticas e ações, por intermédio das legislações, voltadas a garantir um desenvolvimento sustentável de direitos. No espectro trabalhista e previdenciário, que se caracterizam por integrar a fundamentalidade do ser

⁹⁵ Também pode ser reconhecido por “vedação do retrocesso”.

⁹⁶ Quintiliano (2019, p. 79) ressalta os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança, da igualdade e da proporcionalidade como construções teóricas que adquirem a qualidade de princípios jurídicos vinculativos para a atuação dos poderes constituídos, com especial ênfase no Poder Legislativo. Esses princípios fundamentais não apenas condicionam a atividade legislativa, mas também estabelecem parâmetros essenciais para a legitimidade e a efetividade do sistema jurídico, garantindo a coerência, a previsibilidade e a justiça nas relações sociais.

humano, a objetivo de preservar a dignidade e a segurança econômica do cidadão se torna fundamental.

Por essa razão, o Poder Político fica sujeito a pressupostos formais e materiais de observância no cumprimento de sua função legislativa. Embora possua autonomia para elaboração e modificação de leis dentro das novas realidades estabelecidas pela sociedade, ele não poderá desconsiderar o arcabouço normativo fundamental já sedimentado.

Nesse ponto, a incumbência atribuída ao legislador ordinário assume uma máxima relevância, uma vez que, por meio o exercício da atividade legislativa, os direitos sociais constitucionalmente assegurados podem adquirir o nível de densidade normativa essencial para proporcionar uma efetividade jurídica, e, como corolário, garantir direitos subjetivos legalmente assegurados aos cidadãos (*Ibid.*). Isso significa dizer que o Ente Político não pode, através de livres manifestações de acordos políticos ou realização de vontades privadas, suprimir o núcleo de segurança jurídica já conquistada, tampouco extinguir integralmente benefícios normativos embasados pelos valores da justiça social, sob pena de serem inconstitucionais. Embora o legislador ordinário possua certa margem de discricionariedade na elaboração de novas legislações, essa atividade encontra limites nos princípios basilares da Constituição, devendo ser observados em todas as etapas do processo legislativo.

Na hipótese de se constatar uma ausência no comprometimento mínimo do legislador, bem como dos demais órgãos estatais em geral, com o núcleo essencial já materializado no âmbito dos direitos sociais e das obrigações constitucionais relacionadas à justiça social, resultaria, por conseguinte, validando uma violação à Carta Constitucional, dado que o legislador – ao legislar acerca da proteção social – apenas está a atender uma exigência do Constituinte Originário. Assim sendo, surgiria a possibilidade de o legislador simplesmente desfazer o que realizou no estrito cumprimento das premissas constitucionais (Sarlet, 2018, p. 463).

Bercovici (2004, p. 09) destaca que as Constituições do século XX, especialmente em virtude dos acontecimentos posteriores à Segunda Guerra Mundial, revestem-se de um caráter eminentemente político, transcendendo sua mera organização estatal. Elas incorporam não apenas aspectos referentes à estruturação e organização do poder, mas também integram princípios de legitimidade do exercício desse poder. A aplicação constitucional se amplia para abranger não somente as instituições estatais, mas toda a complexidade inerente a sociedade. A dimensão política não se limita unicamente ao momento inicial da promulgação constitucional, ou seja, ao Poder Constituinte Originário, pelo contrário, ela deve se estender aos momentos

posteriores, buscando efetivar a aplicação e interpretação da ordem constitucional por meio de uma atuação política alinhada aos preceitos constitucionais estabelecidos.

Nesse sentido, os proponentes de reformas normativas e os respectivos parlamentares que detêm a incumbência de proceder com sua função, encarregam-se de considerar as realidades práticas-materiais constantes na sociedade, identificando as reais necessidades das demandas e quais meios podem ser efetivados antes de adentrar aos principais interesses fundamentais dos cidadãos, evitando a regressão do patamar mínimo de proteção conquistado ao longo dos anos.

A Carta de 1988, por sua natureza dirigente, consagra a busca pela justiça social como um de seus principais fundamentos, o que implica na proibição para o legislador de suprimir regulamentações legais de direitos fundamentais sociais sem, no mínimo, estabelecer uma nova disciplina substitutiva ou compensatória (Derbli, 2008, p. 344). Ela busca aprimorar a racionalização da atividade política ao incorporar uma dimensão legitimadora de caráter material, ao introduzir fundamento constitucional para nortear a condução de suas políticas posteriores, sendo que sua proposição reside na intenção de conferir legitimidade à Carta Política através dos tempos, por meio dos objetivos e incumbências estabelecidos no próprio texto constitucional (Bercovici, 2004, p. 11).

Ao impor ao legislador a responsabilidade de elaboração de normas que busquem efetivar os direitos fundamentais sociais, a Constituição estabelece, de forma coerente, que o Ente Político não pode simplesmente revogar ou extinguir as leis que se destinem a essa realização sem que seja instituída uma nova regulamentação substitutiva. Da mesma forma, não pode ser admissível que o legislador ordinário diminua, de maneira arbitrária ou desproporcional, o nível de desenvolvimento que um direito fundamental social conquistou. Do contrário, o objetivo de modernização da Constituição seria negligenciado (Derbli, 2008, p. 344). No que tange as garantias previdenciárias, observadas sua natureza eminentemente classista, ao estipular diminuições abusivas sem validar as conquistas históricas da classe trabalhadora, é desempenhado o comprometimento direto e integral aos fundamentos sociais estipulados pelo ideário do Poder Constituinte Originário.

Nesse sentido, com o fito de efetivar os propósitos delineados na Carta Política, torna-se imprescindível preservar e consolidar, no mínimo, os patamares de proteção social estipulados pela Constituição, onde quer que sejam alcançados. Tal cuidado estende-se por diversas esferas e níveis de concentração de poder, abrangendo a segurança social e a proteção dos direitos sociais em sua plenitude, inclusive como pressuposto essencial para a funcionalidade do próprio regime democrático e a subsistência do Estado Constitucional

(Sarlet, 2009, p. 120). É diante desses pressupostos que a proibição do retrocesso social é estabelecida.

Barroso (2006, p. 152) desenvolve o tema como um princípio implícito que vem ganhando curso na doutrina constitucional brasileira por intermédio do sistema jurídico-constitucional pátrio, compreendendo que quando uma norma, ao regulamentar uma disposição ou preceito constitucional, conferindo determinado direito ao cidadão, esse direito passa integrar ao seu patrimônio jurídico, não podendo ser arbitrariamente suprimido. Dentro dessa linha de raciocínio, uma legislação subsequente não pode abolir um direito ou uma garantia já conferida, com destaque a de natureza social, sob pena de representar um retrocesso, extinguindo um direito que foi consagrado formal e materialmente pela Constituição e efetivado por intermédio do ordenamento jurídico.

O autor (*Ibid.*, p. 152-153) ressalta que o que se veda é o comprometimento da efetividade da norma, uma vez que foi conquistada por meio de sua regulamentação. Nesse sentido, se o legislador ordinário conferiu materialidade a uma norma programática ou possibilitou o exercício de um direito que dependia de sua intermediação, não pode simplesmente revogar o ato legislativo, retrocedendo ao estado de omissão legislativa anterior.

Ana Paula de Barcellos (2011, p. 85) contudo, enfrenta o tema identificando-o não como um princípio, mas como uma modalidade de eficácia jurídica das normas constitucionais⁹⁷. Para a autora (*Ibid.*, p. 86), essa modalidade implica entender que os princípios constitucionais que envolvem os direitos fundamentais – ou grande parte deles – devem ser materializados por meio de regulamentação infraconstitucional. Em outras palavras, os efeitos pretendidos por esses princípios são atingidos através da criação de disposições por intermédio da legislação ordinária. Essa espécie de modalidade também pressupõe, com base no direito constitucional vigente, dois efeitos gerais pretendidos: o primeiro, a aplicação imediata e/ou a efetivação dos direitos fundamentais; e, o segundo, a progressiva ampliação desses direitos fundamentais.

Quintiliano (2019, p. 134), por sua vez, apresenta vedação do retrocesso como uma teoria que, em sua concepção mais ampla, encontra seu fundamento, sobretudo, na premissa de que tal princípio decorre do dever de progressividade dos direitos sociais. Na explicação oposta, ela reside na ideia de que o Estado está impedido de promulgar atos normativos que reduzam a

⁹⁷ A eficácia jurídica representa um atributo inerente aos enunciados normativos, caracterizando-se pela possibilidade de exigir, por meio do sistema judicial, o cumprimento de suas determinações em conformidade com cada preceito estabelecido. Seria natural que, perante o Poder Judiciário, fosse possível obter exatamente o efeito almejado pela norma jurídica, bem como as ações que a materializem, especialmente aquelas que não ocorrem de forma espontânea. Nesse cenário, bastaria identificar o propósito buscado pelo ordenamento jurídico e as condutas necessárias para materializá-lo, com o intuito de requerer ao órgão judicial que as promovesse, de fato, no mundo real, de forma coercitiva (Barcellos, 2011, p. 75).

efetividade dos direitos fundamentais ou diminuam os direitos prestacionais sociais já conquistados. Em verdade, caso um direito social tenha atingido um patamar mínimo de proteção essencial, é proibida a sua eliminação ou redução dentro desses parâmetros, em virtude da fundamentação axiológica desse princípio consagrado no ordenamento jurídico brasileiro.

Sarlet (2018, p. 454) contextualiza afirmando que, desde logo, na ordem jurídica pátria, ainda que não esteja mencionado com esse “rótulo” específico, há a consagração da noção desse princípio por intermédio de disposições legislativas próprias, demonstrando a proteção constitucional dos direitos adquiridos, dos atos jurídicos perfeitos e da coisa julgada, além de outras limitações constitucionais de atos retroativos ou proibições contra restrições legislativas dos direitos fundamentais.

O autor enfatiza, adicionalmente (*Ibid.*, p. 465-466), que o mencionado princípio deriva de diferentes fundamentos jurídico-constitucionais, tais como: o princípio do Estado democrático e social de direito, que estabelece um mínimo de segurança jurídica, englobando a proteção da confiança e a preservação de um nível básico de continuidade da ordem jurídica, bem como uma maior segurança contra medidas retroativas de caráter geral; o princípio da dignidade da pessoa humana, o qual requer a garantia, por meio de prestações positivas de direitos fundamentais sociais, de uma existência digna para todos, ocasionando, em sua vertente negativa, a impossibilidade de adoção de medidas que não atinjam esse patamar de proteção; o princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, consoante o disposto no artigo 5º, §1º, da Carta Magna, que exige a ampliação da proteção dos direitos fundamentais, demandando que seja garantida a máxima proteção possível contra medidas de caráter retroativos; o princípio da proteção da confiança, enquanto elemento essencial do Estado de Direito, requerendo ao Poder Público o dever de respeitar a confiança depositada pelos cidadãos em relação a uma certa estabilidade e continuidade da ordem jurídica em sua integralidade, bem como das relações jurídicas específicas.

Nesse sentido, importa destacar ao leitor que entendemos os institutos do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada, conforme disposto no artigo 5º, inciso XXXVI da Constituição, como elementos importantes que compõem a garantia contra retrocessos, especialmente no que diz respeito à segurança das relações jurídicas e à estabilidade do estado das coisas. Frente as eventuais medidas estatais que visem à diminuição ou supressão dos direitos fundamentais sociais, torna-se imprescindível que o Poder Público avalie as repercussões diretas sobre os direitos individuais e coletivos de cada cidadão, resultando em uma intervenção pautada pelo princípio da proporcionalidade, mediante a consideração dos

diversos interesses em destaque e com o intuito de realizar um equilíbrio equitativo entre as distintas necessidades e interesses.

A vedação ao retrocesso se destaca como uma proteção contra a atuação do Poder Constituinte Reformador, sobretudo no que tange aos limites materiais à reforma, representando uma relevante expressão em defesa da preservação de determinados conteúdos da Constituição, especialmente aqueles que integram o núcleo essencial da ordem constitucional ou para os que questionam a existência de limites implícitos, ao menos daqueles dispositivos e suas respectivas disposições normativas, identificados como inalteráveis, inclusive potencialmente, pelo nosso Constituinte (*Ibid.*, p. 455).

Ele se evidencia por uma garantia constitucional implícita, que tem o propósito de coibir medidas regressivas adotadas pelo legislador por meio da revogação ou alteração da legislação infraconstitucional, representando uma forma de intervenção nos direitos sociais. Quando essa intervenção desconstitui ou afeta gravemente o grau de concretização já atribuído a um determinado direito fundamental e social já posto à disposição, configura-se uma violação direta à própria Constituição Federal (Canotilho (*et al.*); 2018, p. 1051-1052).

Vital Moreira e Gomes Canotilho (1991, p. 131) salientam que as normas jurídicas relativas aos direitos sociais, econômicos e culturais desencadeiam significativas repercussões no âmbito jurídico. Em primeiro lugar, induzem à interpretação das disposições legais de maneira mais alinhada com tais direitos, adotando uma interpretação o mais ampla possível. Ademais, na eventualidade de inércia Estatal em cumprir uma determinação constitucional, essa lacuna normativa pode resultar em uma inconstitucionalidade por omissão. Isso reflete o entendimento de que tais disposições acarretam a inconstitucionalidade das normas jurídicas que implementam um direito de forma divergente daquele previsto constitucionalmente ou que contrariam uma realização legal previamente atingida.

Além disso, reconhecem (*Ibid.*) que as normas constitucionais que conferem legitimidade aos direitos sociais, econômicos e culturais possuem uma natureza positiva, pelo menos em um sentido de garantia da satisfação adquirida por tais direitos. Essa situação resulta em uma proibição de retrocesso, pois uma vez que um direito é satisfeito, ele assume, nesse contexto, em uma dimensão negativa ou de defesa, ou seja, em um direito de ser protegido contra possíveis intervenções estatais. Se qualquer violação a essa premissa for admitida, tais situações que acarretem as violações devem estar submetidas, na medida aplicável, às regras constitucionalmente estabelecidas para a restrição de direitos, liberdades e garantias, observando-se a necessidade e a proporcionalidade, sempre preservando o conteúdo mínimo necessário para a satisfação do direito até então protegido pela Constituição.

Nesse sentido, essa dimensão negativa ou de defesa refere-se à função protetiva constitucional atribuída ao cidadão contra eventuais excessos por parte do Poder Estatal. No momento em que o direito social garantido é efetivado (diretamente ou por intermédio de alguma legislação específica), ele passa a representar uma barreira sólida de proteção contra possíveis ataques ou medidas que busquem retirar essa salvaguarda conquistada. Por exemplo, ao prever e efetivar a proteção contra o risco social de privação de liberdade por meio do benefício de auxílio-reclusão, a Carta Política passa a conferir um direito de defesa contra qualquer ação do Estado que venha reduzir ou revogar essa tutela jurídica. A dimensão negativa, estabelecida pela doutrina, implica na não intervenção negativa do Estado nos direitos já garantidos, preservando a manutenção de sua satisfação.

Dessa forma, se, mesmo assim, o Ente Político venha a cometer transgressões a esse direito assegurado, essa situação deve ser submetida, enquanto uma barreira mínima de proteção, ao crivo da constitucionalidade por intermédio das instâncias judiciais.

5.1 A proibição do retrocesso social e a redução de direitos: os reflexos das reformas implementadas

Uma crítica predominante dirigida ao Estado diz respeito à sua ineficácia e ineficiência de produtividade diante dos novos desafios surgidos no contexto da globalização: seus custos são demasiadamente elevados em comparação com os benefícios oferecidos à sociedade, resultando em interferência prejudicial na competitividade econômica (Dardot; Laval, 2016, p. 273). É patente observar que, segundo a ideologia neoliberal, a redução “provedora” do Estado é tida como medida necessária para promover uma eficiência econômica e a liberdade individual. No entanto, em momento de crises do sistema, essa mesma ideologia demanda uma intervenção estatal para mitigar os impactos adversos sobre os setores sociais, empresariais e financeiros.

Nesse sentido, o capital global, em suas múltiplas manifestações, através do sistema financeiro, instituições bancárias ou empresas multinacionais, necessita da colaboração dos Estados a fim de exercer controle sobre a população e os próprios ecossistemas sociais. Essa interação é realizada por intermédio de dois processos: o primeiro, mediante o aparato jurídico que regula as relações sociais e estabelece as circunstâncias favoráveis para a acumulação de capital; e o segundo, por meio da aplicação de uma força coercitiva política representada pelo aparato policial estatal, tendo o propósito de assegurar a estabilidade nas interações sociais e repressão de qualquer manifestação de resistência às condições econômicas e políticas. Dessa

forma, se mantém a estabilidade política, desempenhando um papel central na legitimação jurídica do sistema capitalista. (Hincapié; Restrepo, 2012, p. 99-100).

Aplicando a materialidade proposta nessa dissertação, é possível identificar o primeiro fenômeno na esfera jurídica dos entes federativos, federal, estadual e municipal, reformadores mediante as próprias ações dos poderes governamentais no que diz respeito às remodelações das normativas previdenciárias, sobretudo aquelas relacionadas aos rendimentos iniciais dos benefícios. Adicionalmente, no âmbito estadual de Alagoas, destaca-se a extinção paradigmática integral do benefício de auxílio-reclusão. O segundo processo se materializa na redução, entre os membros da sociedade, da percepção de pertencimento a um coletivo prejudicado, o que dificulta a mobilização popular para reivindicar direitos conquistados ao longo de décadas de lutas trabalhistas e sociais.

Como forma de exteriorização, Dardot e Laval (2016, p. 273) complementam que se acentua o menosprezo pelos funcionários públicos, as baixas remunerações por eles recebidas, aliados a persistente falta de recursos e mão-de-obra à disposição desses mesmos serviços, resultando em campanhas midiáticas contra a administração burocrática e a “carga tributária” necessária para manutenção dessa classe de trabalhadores, contribuindo consideravelmente para a sua subvalorização.

5.1.1 Crise no sistema, déficit atuarial e relatório da CPIPREV: o panorama previdenciário

As crises do capitalismo não são anomalias desse sistema de produção, mas sim elementos íntimos à sua estrutura. Em um sistema de exploração, formado por uma multiplicidade de agentes envolvidos na produção e no comércio, enraizado em desigualdades reais e em lutas de classes e grupos, atravessado por formas sociais e instituições que, embora sejam necessárias, são relativamente estranhas aos interesses diretos dos próprios atores, as contradições são diversificadas, tanto no plano econômico quanto no político. Dessa forma, o Estado desempenha um papel fundamental na formação dessas crises, pois ela é uma forma indispensável desse modelo de reprodução social (Mascaro, 2018, p. 196-197) e acumulação capitalista.

Nesse contexto, suas diferentes presenças na sociedade contemporânea não são meros fenômenos acidentais, mas sim inerentes à própria estrutura do sistema⁹⁸. Como desdobramento

⁹⁸ Mascaro (2013, p. 198) ressalta que o padrão da dinâmica do capitalismo tem fundamentado que a crise é seu corolário indispensável, entendendo as eventuais estabilidades como situações excepcionais.

direto dessa condição, a desigualdade social é resultado direto da concentração de riqueza nas mãos de uma pequena elite, perpetuando assim o desequilíbrio econômico e social.

Ao eclodir, expõem as contradições entre a lucratividade do capital, as disputas de classes e os acordos políticos que materializam parcialmente as expectativas sociais. Se as menores crises revelam desequilíbrios que requerem correções parciais, as grandes crises implicam transformações estruturais na dinâmica econômica e social. No entanto, a crise sempre se manifesta no contexto de estruturas sociais previamente estabelecidas. Os padrões de estabilização de antigas relações de tensão estabelecem modos de agir, procedimentos, princípios, anseios e expectativas que resultam em repetições de formas e práticas nos planos econômicos, políticos e sociais. Quase sempre é em função dessas “pacíficas” estabilizações prévias que ocorre o desencadear da crise (*Ibid.*, p. 198-199).

A acumulação desproporcional de recursos por uma minoria privilegiada acarreta no impedimento da distribuição equitativa de oportunidades, o que perpetua a disparidade entre os diferentes estratos sociais. A redução dos valores dos benefícios previdenciários, o congelamento de salários abaixo da taxa de inflação e a eliminação de benefícios anteriormente assegurados, entre outras medidas (anti)sociais implementadas, representam exemplos concretos dessa concentração de poder e recursos, principalmente entre aqueles que já detêm capital, uma vez que estes últimos não são os principais afetados pelos cortes promovidos. Dessa maneira, o ciclo de reprodução da desigualdade persiste e se intensifica ao longo do tempo, atingindo as camadas mais vulneráveis da sociedade e comprometendo a capacidade de atender às próprias necessidades básicas de subsistência.

Nesse sentido, segundo Dardot e Laval (2016, p. 286-287), institui-se, assim, uma forma inédita de “poder mundial”, adaptado às características da economia globalizada. Não se trata apenas do Estado sofrer uma erosão em suas margens de manobra; trata-se, sobretudo, do fato de que o Estado em servidão de interesses oligopolistas específicos e não hesita em delegar a eles uma parte significativa da gestão pública sanitária, cultural, turística e até do próprio lazer da população.

O caos que se estabelece progressivamente está diretamente ligado ao esgotamento de um conjunto de instituições que não atendem às necessidades de convivência produtiva e civilizada. Também é parte integrante desta crise civilizacional o desequilíbrio nos espaços. A economia se globalizou, as corporações multinacionais e gigantes financeiros firmou sua atuação em escala mundial, enquanto os governos permanecem nacionais e impotentes diante dos fluxos econômicos hegemônicos (Dowbor, 2018, p. 09-10).

O domínio do capital se expande e se renova nessas situações de crises capitalistas, exatamente pela fragilidade geral e sistemática dos demais atores sociais, além do caráter quase sempre reativo ou simplesmente reformista das instituições políticas (Mascaro, 2013, p. 199). Nesses momentos, o Estado não se afasta, mas se adapta e submete às novas condições que contribuiu para instaurar. A construção política das finanças mundiais é a maior prova disso. É com os recursos do Estado, com uma retórica geralmente muito tradicional, protegendo o “interesse nacional”, a “segurança” do país, o “bem-estar do povo”, etc., que os governos, em nome de uma concorrência que eles próprios fomentaram e de uma economia global que eles próprios construíram, conduzem políticas favoráveis para as empresas e prejudiciais para os trabalhadores de seus próprios países (Dardot; Laval, 2016, p. 282).

Como resultado do aumento do apetite dessa ideologia, são provocados impactos disruptivos na atividade econômica e na estabilidade social dos países. O clima político dessas nações democráticas é caracterizado pela sensação de impotência e ansiedade, o que culmina na emergência de uma nova categoria de políticos populistas (Harvey, 2008, p. 91). As crises no capitalismo podem se manifestar tanto na dinâmica econômica (crise de acumulação) quanto na materialização institucional da sociedade (crise de regulação). Devido ao acoplamento imperfeito entre economia e política, as crises parciais resultam em abalos que são posteriormente reafirmados, resultando em novos níveis de articulação social (Mascaro, 2013, p. 197).

Efetivamente, em solo brasileiro, podemos observar nos últimos anos a ascensão de grupos políticos que adotam uma retórica moralista como estratégia para conquistar apoio popular, fundamentando-se no compromisso e defesa de valores considerados essenciais para a “família” e para a sociedade. No entanto, essa aparente defesa dos valores tradicionais muitas vezes oculta uma agenda política que contradiz tais princípios, revelando uma lógica íntima entre a inflamação popular e a implementação de medidas regressivas.

A primeira característica desse fenômeno reside no apelo emocional exercido pela retórica moralista, que muitas vezes entoa junto ao cidadão comum um anseio por mudanças em uma sociedade estagnada ou defasada. O discurso desse “novo” líder, incumbido dos valores mais conservadores e tradicionais, é frequentemente recebido com entusiasmo por uma parcela da população descrente no sistema que anseia por uma ruptura com o paradigma anterior e por uma restauração de supostas virtudes perdidas⁹⁹.

⁹⁹ Os veículos midiáticos e jornalísticos também desempenham um papel significativo nessa dinâmica de fomento ao ódio e à polarização política, pois atingem praticamente todos os lares e propagam discursos que fomentam as divisões sociais e políticas. O poder de influência exercido por essas corporações contribui para moldar as

A segunda característica dessa dinâmica revela-se quando esses líderes, uma vez no poder ou influentes no plano político, utilizam a força auferida através da base popular para implementar políticas e medidas que, longe de fortalecerem as diretrizes morais promulgadas, são expressamente discriminatórias, anticonstitucionais e completamente involutivas para o progresso da sociedade.

Nesse contexto, para implementar as mudanças consideradas necessárias pela ordem estabelecida, o Poder Público se vê compelido a enfrentar as reformas necessárias¹⁰⁰, as quais têm como objetivo subjugar ainda mais a situação econômica e social dos indivíduos. No entanto, para promover as implementações de tais medidas, elas vêm frequentemente acompanhadas pela criação de um espetáculo moralista “ao fundo” que conquista uma forte base popular, desviando assim a atenção do público das verdadeiras questões em jogo. Isso acaba por polarizar os espectros político-sociais, fadando qualquer potencial de conflito construtivo.

No que se refere as reformas previdenciárias, é facilmente observável a estratégia empregada pelos governos em diferentes níveis federativos para legitimá-las. Esse mecanismo envolveu a adoção de discursos que enfatizavam uma alarmante crise no sistema previdenciário, argumentando que as mudanças eram necessárias para garantir a sustentabilidade dos planos de benefícios, combater a pobreza e as fraudes, superar o déficit na arrecadação e contribuição, além de promover uma maior equidade entre os contribuintes.

Para reforçar a suposta situação de urgência, foram apresentadas projeções alarmantes, estatísticas e prognósticos que indicavam a iminência de uma crise no sistema, sugerindo um colapso demográfico e financeiro.

O ex-Ministro da Economia, Paulo Guedes, expressou em uma entrevista sua intenção de renúncia ao cargo caso sua proposta de reforma fosse reduzida a uma simples “reforminha”: “Se não fizermos a reforma, o Brasil pega fogo. A velha Previdência quebrou. Não vamos ter nem dinheiro para pagar aos funcionários. Vai ser o caos no setor público, tanto no governo federal como nos Estados e Municípios¹⁰¹” (Veja, 24/05/2019).

percepções e opiniões subjetivas, alimentando uma crise disruptiva nas próprias relações íntimas e sociais dos indivíduos.

¹⁰⁰ Embora sejam apresentadas como medidas corajosas para impulsionar o progresso e assegurar a estabilidade, na realidade, essas ações servem para enfraquecer ainda mais os estratos sociais mais vulneráveis em benefício dos interesses privilegiados.

¹⁰¹ É importante destacar que a Previdência dos servidores públicos, tanto nos âmbitos estaduais quanto nos municípios de grande porte, apresenta um problema comum, o qual demanda uma necessária atenção. Historicamente, os governadores e prefeitos relutam em realizar os ajustes periódicos exigidos para manter o equilíbrio financeiro dos regimes próprios de previdência, principalmente em virtude dos elevados custos políticos envolvidos, especialmente em um cenário onde eleições para cargos municipais e estaduais ocorrem a cada dois anos, o que desestimula a adoção de medidas impopulares (Fagnani, 2019, p. 45). Essas questões impõem uma

Em suas declarações, reforçou a suposta precária condição financeira da previdência, declarando que se encontrava em um estado de insolvência, incapaz de arcar sequer com os salários dos servidores públicos, além de argumentar sobre a urgência na implementação: “A Previdência é hoje um buraco negro, que engole tudo ao redor. O déficit tem crescido cerca de 40 bilhões de reais por ano. A reforma é urgente, porque os mercados não vão esperar muito mais. Eles fogem antes. A engolfada pode vir em um ano, um ano e meio.” (*Ibid.*).

Na mesma entrevista, Guedes também sugeriu que a falta de aprovação da proposta poderia levar à fuga de investimentos do mercado nacional e, eventualmente, à ruína econômica do Brasil, prevista para ocorrer ainda no ano de 2020 (*Ibid.*).

No entanto, inicialmente, cumpre destacar que a Constituição Federal estabeleceu um conjunto diversificado e abrangente de fontes de arrecadação para a seguridade social, com o intuito de suprir as demandas e responsabilidades impostas tanto à sociedade quanto ao Poder Público, no sentido de assegurar a efetiva proteção social, com caráter universal, a todos os cidadãos brasileiros. Nesse contexto, além das receitas derivadas das contribuições recolhidas junto aos empregados e empregadores, que geram a base de sustentação do sistema, destacam-se as contribuições governamentais advindas dos tributos de competência da União, como os impostos gerais. Dentre elas, encontram-se a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), que incide diretamente sobre o lucro das pessoas jurídicas e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), a qual aplica-se sobre o faturamento bruto das empresas, constituindo-se, assim, em importantes fontes de arrecadação para o sistema de seguridade. Esses montantes são complementados por outras fontes orçamentárias, criadas com a finalidade de garantir a solvência e a sustentabilidade dos programas de proteção social (Vianna, 2017, p. 08).

Além disso, cumpre destacar que no ano de 2017, ou seja, em menos dois anos anteriores a apresentação da EC 103/2019), foi realizada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos, popularmente conhecida como CPIPREV.

Durante o período de oito meses de atividades da CPI da Previdência, diversos atores, incluindo gestores, especialistas, sindicalistas e políticos, foram convocados para prestar depoimento, revelando um retrato bastante realista da situação previdenciária brasileira.

carga significativa ao sistema previdenciário e no equilíbrio das contas públicas, o que reforça a necessidade de soluções estruturais que vão além de medidas paliativas, a fim de garantir a própria sustentabilidade.

Em seu relatório final, é observado que do ponto de vista financeiro, a atuação estatal é marcada por diversas posturas negativas, quais são:

- (i) uma reduzida e errática participação contributiva nos termos do pacto tripartite (trabalhadores, empresas e Estado);
- (ii) a utilização dos recursos do fundo previdenciário para políticas de construção de grandes obras sem o devido retorno financeiro;
- (iii) a destinação de recursos previdenciários para outros gastos de interesse do governo mediante a aplicação de mecanismos como a DRU;
- (iv) a leniência para com as empresas devedoras;
- (v) o acúmulo de débitos previdenciários por parte das próprias empresas públicas; e finalmente;
- (vi) descumprimento do preceito constitucional em relação a muitas empresas que são devedoras da previdência, que apesar de sua condição de inadimplência, têm tido acesso a programas governamentais de crédito, benefícios fiscais, isenções, entre outros (art. 195, §3º) (Senado Federal, 2017, p. 212).

Ainda no documento, chega-se à conclusão de que o sistema previdenciário brasileiro não é deficitário:

Tecnicamente, é possível afirmar com convicção que inexistente déficit da Previdência Social ou da Seguridade Social, e que o eventual resultado negativo deve ser observado sobre o prisma do conjunto agregado das contas públicas, que poderá resultar em déficit ou superávit a depender do comportamento da arrecadação e da administração das despesas em um determinado exercício fiscal (*Ibid.*).

Nessa esteira, Vianna (2017, p. 09-10) argumenta que, na tentativa de legitimar o chamado “rombo da Previdência”, o governo incorre em diversas omissões que corrompem a veracidade das informações apresentadas: a primeira, é a restrição dos cálculos atuariais às contribuições provenientes dos empregados e empregadores, ignorando deliberadamente outras fontes de receita previstas na Constituição, tais como a COFINS e a CSLL; a segunda refere-se à ausência de qualquer informação ao expressivo montante subtraído dos recursos da seguridade social por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU)¹⁰², que desvia recursos originalmente destinados a esta finalidade; a terceira, evidencia-se pela completa desconsideração das políticas de desoneração fiscal e isenções de impostos, de contribuições sociais e da folha de pagamento concedidas às empresas, as quais, ao serem implementadas, reduzem drasticamente as receitas para equacionar qualquer déficit fiscal. Por fim, a quarta omissão reside no fato de que o governo não leva em conta as práticas de sonegação adotadas por diversas empresas, as quais se materializam por diferentes formas, tais como o pagamento

¹⁰² A DRU, instituída em 1994, inicialmente sob a denominação de Fundo Social de Emergência, consolidou-se como um mecanismo que permitia ao Governo Federal a retenção de 20% dos valores arrecadados a título de contribuições sociais, com a exceção daquelas que incidiam sobre a folha de pagamento e os salários dos empregados (Vianna, 2017, p. 09). O montante retido pelo Tesouro Nacional, à luz desse instrumento, poderia ser utilizado pelo Poder Executivo Federal de forma discricionária, sem qualquer vinculação direta às finalidades originalmente previstas para as referidas contribuições, o que ampliava a margem de manobra do governo na aplicação desses recursos em outros setores ou finalidades diversas.

de parte do salário “por fora” dos registros oficiais, contratações sem registro formal e a omissão de informações relevantes, como aquelas relativas a acidentes de trabalho.

Fagnani (2019, p. 87-88) complementa que o financiamento do sistema previdenciário não se limita às contribuições feitas pelos trabalhadores em atividade no mercado formal. O modelo vigente é, na verdade, estruturado sob uma lógica tripartite, que envolve a participação conjunta de três atores fundamentais: os trabalhadores, os empregadores e o próprio Estado. Esse último, além de supervisionar o funcionamento do sistema, participa diretamente do financiamento por meio de tributos e outras receitas públicas.

Cumprir destacar que, durante o ano de 2015, a participação do governo no financiamento da Previdência no Brasil foi significativamente inferior à média observada nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Enquanto no Brasil cerca de 30% das despesas do RGPS deveriam ser cobertas por meio das contribuições governamentais (*Ibid.*), a média relativa da contribuição governamental para a seguridade social nos países da OCDE foi de aproximadamente 45% do total dos recursos destinados a esse fim (Anfip; Dieese, 2017, p. 18-19). Essa distinção evidencia uma diferença significativa na forma como os recursos para a seguridade são distribuídos entre os países, refletindo não apenas variações nas políticas fiscais e previdenciárias, mas também nas estratégias de financiamento adotadas por diferentes nações para garantir a sustentabilidade e a eficiência de seus sistemas.

Durante o processo legislativo ocorrido em 2019, desencadeou-se na sociedade um fenômeno psicológico e profissional, impulsionado pela previsão de um futuro alarmante caso o sistema previdenciário permanecesse inalterado, instaurando um clima geral de apreensão e reforçando a urgência em relação à necessidade de reformas. Esse processo de pânico social envolveu não apenas preocupações de ordem financeira, mas também de segurança e bem-estar físico e emocional relacionados à manutenção dos benefícios previdenciários e à garantia de sua disponibilidade no futuro.

Dessa forma, a aceitação das propostas mais rigorosas de reforma decorreu, em parte, da percepção disseminada de que tais medidas eram indispensáveis para evitar o colapso do sistema e assegurar sua sustentabilidade a longo prazo. Esse argumento foi amplamente utilizado como meio de influenciar a opinião pública e angariar apoio para as mudanças propostas.

Além das diversas manobras empregadas pelo Ente Público com o objetivo de conferir legitimidade ao discurso oficial que enfatiza a extrema necessidade das reformas, o governo também recorreu ao argumento de que existe uma espécie de unanimidade internacional em

torno das tendências reformistas no sistema previdenciário. No entanto, as soluções adotadas por diferentes países para lidar com as dificuldades que afetam seus respectivos sistemas de proteção social são extremamente variadas e não seguem um padrão homogêneo (Vianna, 2017, p. 10-11).

No que tange à aquisição da própria materialidade para formulação de reformas condizentes com as reais restrições domésticas, é possível observar que a expectativa de vida de cada Estado se encontra diretamente ligada à promoção de melhorias das condições de vida humana para cada população.

A título exemplificativo, relativamente ao aumento da idade mínima para aposentadoria, na Alemanha, em 2019, a idade para aposentadoria se dava em 65 anos, estando em um processo de elevação gradual para 67 até o ano de 2029; a Austrália experimentou um incremento progressivo para 67 no ano de 2023; a Áustria, a idade estabelecida é de 65 anos para o gênero masculino, com uma subida, para a mesma idade, no o gênero feminino até o ano de 2033; a Bélgica, em 2019, a idade para aposentadoria é de 65 anos, com uma previsão de um aumento para 67 até o ano de 2030; na Coreia do Sul, a idade mínima é de 61 anos, com projeção de elevação para 65 anos até o ano de 2034 (UOL, 01/03/2019).

No entanto, em termos de média de longevidade de vida, a Alemanha ostenta uma média de 81,2 anos; a Austrália apresenta uma média de 83 anos; a Áustria, 82 anos; a Bélgica, 82 anos; e a Coreia do Sul, igualmente, 82 anos (OECD Better Life, 2024). No Brasil, as disposições relativas às aposentadorias são planejadas para serem alcançadas aos 65 anos e 62 anos, respectivamente para o sexo masculino e feminino. Entretanto, a esperança de vida do brasileiro é consideravelmente inferior (75,5 anos), observando a análise comparativa com os países apresentados.

Fagnani (2019, p. 165) complementa que constitui um equívoco conceitual e metodológico basear a reforma previdenciária brasileira em modelos provenientes de países desenvolvidos, uma vez que há um verdadeiro abismo entre as realidades históricas, culturais e sociais que marcaram essas nações e a conjuntura vivenciada no Brasil. As divergências entre tais contextos sociais, financeiros e políticos não são meramente formais, mas refletem profundas desigualdades que perpassam diversos aspectos da vida social e econômica.

Nesse cenário, algum grau de coerção parece imprescindível para a estabelecer uma ordem social. Os neoconservadores tendem a enfatizar que algumas ameaças, sejam elas reais ou imaginárias, nos âmbitos domésticos e externos, garante a integridade e estabilidade do país (Harvey, 2008, p. 93). Como componente essencial na perpetuação da dinâmica capitalista, o Estado desempenha um papel que vai além de ser meramente um instrumento de proteção

social; ele é, na verdade, um dos elementos fundamentais da própria crise. Por meio dele, a crise pode ser amenizada, agravada ou até mesmo transformada, sendo esta última capaz de abalar e reconfigurar as novas estruturas estabelecidas. Apenas em situações extremas de intensificação da valorização do capital, conflitos sociais e lutas de classes é que as características gerais do capitalismo podem ser, assim, ultrapassadas (Mascaro, 2013, p. 199-200).

Dessa forma, os princípios e ideais do neoliberalismo expandiram sua influência de tal modo que passaram a abarcar até mesmo o domínio subjetivo e inconsciente daqueles que antes possuíam uma identidade como membros da classe trabalhadora. Esse fenômeno transcende os aspectos meramente econômicos e sociais, adentrando todas as esferas das percepções, concepções e identidades individuais. A assimilação de todos esses fatores pelo inconsciente acarreta na fragmentação da própria identidade, gerando uma reconfiguração das dinâmicas pessoais, sociais e políticas do indivíduo.

Uma das facetas observáveis decorrentes das reformas previdenciárias desde o ano de 2019 é a identificação dos principais beneficiários reflexos das novas normativas implementadas. Na tentativa de alcançar uma maior estabilidade financeira diante do agravamento da renda mensal dos benefícios devido às novas regulamentações previdenciárias vigentes, verifica-se um deslocamento de interesse por parte dos cidadãos em direção à adesão à previdência privada, cuja gestão é amplamente conduzida por instituições bancárias.

Conforme informações fornecidas pela Federação Nacional de Previdência Privada e Vida (FENAPREVI) em maio de 2022, o plano de previdência privada despontou como a opção mais procurada pelos cidadãos brasileiros. O levantamento abrangeu o período entre 2020 e 2021, revelando um aumento de 11,2% no número de indivíduos que optaram por investir nesse tipo de previdência. No que se refere aos montantes investidos, a instituição constatou que ultrapassaram a marca de R\$ 138 bilhões (OAB Prev SP, 30/10/2022).

Os dados consolidados referentes ao ano de 2023 demonstram uma perspectiva positiva para o segmento da previdência privada aberta no território brasileiro, com o setor apresentando uma captação bruta de recursos no valor de R\$ 170,1 bilhões, refletindo um incremento de 8,8% em comparação com o ano anterior. Os ativos destinados aos planos de previdência privada registraram um significativo aumento de 14,2%, atingindo a marca de R\$ 1,4 trilhão, equivalente a 13% do Produto Interno Bruto (PIB) do país. Adicionalmente, a captação líquida atingiu a marca de R\$ 42,9 bilhões, representando uma expansão de 28,4% em relação ao ano precedente (Diário do Comércio, 16/02/2024).

Além disso, os dados revelam que, até junho de 2023, um total de 10,9 milhões de indivíduos possuíam planos de previdência privada, o que representa um acréscimo de 1,6% em relação ao mesmo período de 2024. Dentre esses participantes, 80% optaram por planos individuais, enquanto os restantes 20% aderiram a planos coletivos (Valor Investe, 10/08/2023).

Por conseguinte, a inevitabilidade da subscrição à previdência privada eleva-se como uma estratégia discursiva que imputa aos indivíduos a responsabilidade financeira pela sua futura aposentadoria. Dentro deste contexto, os veículos de comunicação e jornalísticos endossam essa narrativa, promovendo a adesão desse segmento.

Conforme observado por Araújo (2019, p. 163), a população é dividida em dois grupos distintos: os que “planejam meticulosamente sua aposentadoria” e aqueles que negligenciam o “esforço necessário” para tal feito. Destarte, essas construções linguísticas empregadas no âmbito midiático produzem um funcionamento ideológico que tende à homogeneização dos sujeitos, ao mesmo tempo em que culpabiliza aqueles que não “optam” pela adesão à previdência complementar privada. Nesse sentido, a crescente participação dos trabalhadores aos seguros privados reforça a argumentação acerca da erosão social e política decorrente da atuação bancária, resultando na diminuição das garantias sociais em detrimento do enriquecimento do mercado.

O estímulo da adesão aos planos de previdência privada tem sido objeto de análise à luz do cenário político protagonizado pelos líderes econômicos no Brasil desde o ano de 2016. Em virtude da busca pela diminuição do papel do Estado e pela privatização dos serviços sociais, a ocupação dos espaços ausentes se revela como uma estratégia premeditada por parte do setor financeiro, resultando no comprometimento das bases coletivas e buscando estender sua influência para além do espectro previdenciário, com intuito de interferir nas demais esferas da seguridade social.

Na perspectiva de massa social (pertencimento) em relação à previdência, os números assumem uma importância significativa: no ano de 2023, o valor total despendido com benefícios do regime geral de previdência social básica foi de R\$ 871,8 bilhões (Brasil, 2023, p. 19). Esse montante é distribuído entre todos os benefícios do RGPS: sejam eles aposentadorias urbanas ou rurais, pensões urbanas ou rurais, benefícios por incapacidade temporária, salário-família, salário-maternidade, auxílio-acidente e auxílio-reclusão.

No mesmo período, as despesas relacionadas aos juros da dívida pública do Governo Central atingiram a marca de R\$ 614,55 bilhões, contra R\$ 503 bilhões em 2022 (G1, 18/02/2024). Esses gastos foram inferiores apenas aos do Ministério da Previdência Social, que

se encarregou do pagamento dos benefícios de aposentados, pensionistas e de programas sociais.

A dívida pública representa o capital que o governo contrai em empréstimos para suprir o déficit fiscal, ou seja, quando a receita arrecadada é insuficiente para cobrir todas as despesas. Nesse contexto, é importante salientar que, enquanto a última rubrica beneficia apenas um grupo restrito de rentistas, a primeira, por outro lado, proporciona benefícios diretos a mais de 38,1 milhões de beneficiários (Secretaria de Políticas de Previdência Social, 2023, sem paginação).

Observa-se que esses números não refletem a quantidade individual por pessoa (*per capita*) das famílias que são contempladas com a concessão de um benefício, o que pode implicar em um contingente ainda maior de “beneficiários reflexos”, em relação aos vinculados ao RGPS. Dessa forma, o número total de beneficiários, diretos e indiretos, pela previdência pode-se concluir um contingente muito maior do que o oficial.

No âmbito do modelo capitalista, há a expressão de um novo modelo de interação entre os indivíduos, materializada pela mercadoria. Qualquer elemento que não se enquadre nesse modelo estabelecido é eliminado pelo próprio sistema. Dessa forma, há a submissão da influência dominante do capital, de modo que tudo é tocado por ele é ou destruído ou transformado em mercadoria (Lessa; Tonnet, 2011, p. 65). No processo de desapropriação do indivíduo de seus instrumentos de trabalho, da sua terra, de seu povo e do seu “eu”, ocasiona a condição de mercadoria a esse ser social, se distanciando de sua dignidade para mercantilização humana.

Os reflexos decorrentes dessas concepções são visíveis ao tempo contemporâneo. Atualmente, no território brasileiro, as condições laborais se apresentam em termos extremamente precários. Consoante aos dados referentes ao quarto trimestre do ano de 2023, extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), conduzida pelo Instituto Brasileiro de Economia e Estatística (IBGE, 2024), relativos à ocupação informal¹⁰³ em todo o âmbito nacional, é possível constatar a presença de aproximadamente 39.533 milhões de indivíduos em uma situação de informalidade. Em um

¹⁰³ Os indivíduos enquadrados na categoria compreendem aqueles com idade igual ou superior a 14 anos, que se encontram ocupados durante a semana de referência em atividades laborais sem os devidos vínculos formais trabalhistas. Essa definição abrange os que atuam como empregados no setor privado sem registro em carteira; indivíduos que exercem atividades por conta própria sem possuir inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); aqueles que atuam como empregadores sem inscrição no CNPJ; trabalhadores domésticos desprovidos de registro formal; e os trabalhadores familiares auxiliares (IBGE, 2024).

intervalo de três meses, cerca de meio milhão de pessoas ingressaram na categoria de trabalhadores informais.

É relevante observar que estar em uma condição de informalidade representa uma série de desvantagens e riscos significativos para o trabalhador, pois implica diretamente em uma ausência de proteções trabalhistas, abrangendo aquelas integrantes na Constituição Federal, como garantia de jornada de trabalho definida, respeito a remuneração digna, férias, descanso semanal remunerado, o pagamento do décimo terceiro salário, fundo de garantia por tempo de serviço (FGTS), o seguro-desemprego e as demais licenças previstas na legislação. A ausência dessas garantias trabalhistas expõe o trabalhador a uma condição laboral degradante e deficiente, sujeitando-o a longas jornadas de trabalho sem uma compensação financeira adequada, além da ausência de segurança no ambiente laboral e demais riscos inerentes ao desempenho de atividades.

Destaca-se que essa categoria de trabalho não engloba a qualidade de Microempreendedor Individual (MEI), um novo “fenômeno social”¹⁰⁴ emergente no contexto brasileiro, disciplinado pela Lei Complementar nº 123, datada em 14 de dezembro de 2006. Embora seja possível analisar de maneira crítica as especificidades desse segmento específico, é inegável que, por possuírem certos direitos previdenciários, ainda que mínimos, a situação de informalidade apresenta características ainda mais prejudiciais para as camadas sociais.

A inserção informal do trabalho também impacta de forma direta na salvaguarda dos direitos previdenciários, bem como no fomento do sistema de seguridade social. Ao operar no âmbito do mercado informal, frequentemente não ocorre a efetivação da contribuição previdenciária tributária, o que repercute negativamente no financiamento e na sustentabilidade do sistema.

A falta de formalização dos vínculos empregatícios, aliada à ausência da contraprestação ao sistema, resulta na exclusão desses indivíduos do regime previdenciário, relegando-os à assistência social, o que compromete sua elegibilidade para a proteção previdenciária própria e de seus familiares.

Esse problema acarreta repercussões tanto a curto prazo quanto a longo prazo. No momento presente, observa-se uma possível redução direta na capacidade financeira do sistema previdenciário para custear os benefícios destinados aos atuais segurados e seus dependentes,

¹⁰⁴ No triênio compreendido entre os anos de 2019 e 2021, registrou-se um crescimento expressivo no número de MEIs, tanto em termos absolutos quanto em sua representatividade dentro do conjunto de empresas e outras organizações, assim como no contingente total de trabalhadores ocupados. Em 2021, esse grupo atingiu a marca de 13,2 milhões. Em contrapartida, em 2019, esses números situavam-se em 9,6 milhões (IBGE, 2023, p. 18).

considerando o modelo de repartição adotado no país. Futuramente, a ausência de filiação e contribuição previdenciária poderá resultar em uma geração de indivíduos desprovidos de direito à fruição dos benefícios previdenciários ao alcançarem a idade avançada. Sem um histórico que atenda aos requisitos necessários para a obtenção de benefícios, tais indivíduos enfrentarão consideráveis desafios para garantir uma renda suficiente durante a velhice, ficando altamente vulneráveis na fase de senilidade. Essa circunstância pode levar a um aumento na dependência de programas assistenciais governamentais, potencialmente agravando os problemas de desigualdade social e financeira.

Nesse sentido, o mercado se apresenta como uma autoridade soberana no espaço territorial onde é inserido. Ele escolhe regular o modo de vida da população, estabelecendo quem deve ou não subsistir com o mínimo indispensável para a existência, assim como quais direitos sociais devem ser garantidos. A convergência dos sistemas sociais, econômicos, políticos e culturais resulta na deterioração contínua do Estado e no acentuamento das desigualdades sociais.

Dessa forma, com a instauração da agenda neoliberal nos centros de poder, o Estado brasileiro passa a aderir a medidas de um projeto de nação que objetiva a acumulação de riquezas e o fomento de uma ideologia voltada ao atendimento do capital, com a diminuição expressiva de direitos sociais, precarização do mercado de trabalho, instabilidade política e destruição do pensamento coletivo. Entretanto, é importante ressaltar que toda essa conjuntura não teria se materializado sem a conivência do Estado, pois, sem a intervenção governamental, o progresso da ideologia neoliberal não teria se concretizado.

5.1.2 A implementação de uma precarização ideológica

No curso do processo histórico, econômico, social e político, a hegemonia do capital assume novos contornos em resposta ao progresso da sociedade, aos avanços tecnológicos e os fenômenos de globalização. Essas materializações são determinantes sobre a maneira como o capitalismo se manifesta, influencia, readapta e perpetua nas dinâmicas então estabelecidas.

Nesta ótica, conforme Dardot e Laval (2016, p. 327) explicitam, surge a categoria de neossujeito¹⁰⁵. Essa terminologia reflete a nova situação do trabalhador, cuja “atualização” decorre de diversas estratégias de padronização do indivíduo em relação à figura da empresa. Essa nova metodologia implementada objetiva gerenciar um ser cuja subjetividade deve estar

¹⁰⁵ Os autores também se referem como sujeito “unitário”, “empresarial” ou “neoliberal” (Dardot; Laval, 2016, p. 327).

integralmente ligada à atividade que lhe é imposta, resultando no controle de sua subjetividade através do desempenho laboral exigido.

As noções empreendidas nessa figura inovadora não se equiparam a uma postura passiva ao longo da existência laboral do ser, divergindo da ideia de que o indivíduo no ambiente laboral é meramente um indivíduo. Pelo contrário, essa nova visão objetiva estabelecer uma atitude permanentemente ativa no trabalhador, de modo a implementar nesse sujeito uma ideologia de pleno envolvimento com o trabalho, um imperativo de participação integral, com a dedicação plena à sua ocupação profissional (*Ibid.*).

A simples obediência às ordens e a execução mecânica de tarefas já não são mais consideradas adequadas na concepção contemporânea das relações de trabalho. Nesse novo pensamento, o trabalhador é reconhecido como um agente proativo na realização dos objetivos da organização, seja em sua jornada laboral ou existencial. Essa mudança de paradigma reflete uma busca incessante por uma maior eficiência não apenas no contexto profissional, mas em todas as esferas da vida, impulsionada pelo desejo de materializar uma maior realização pessoal e profissional em todos os aspectos.

Neste indivíduo, é implementada a mentalidade de governança empresarial, delineando novas metas de comportamentos, prescrevendo métodos de controle e influência que devem ser exercidos sobre eles em suas condutas, com o propósito de redefini-las, estabelecendo diretrizes para governá-los de forma que conduzam pessoalmente como entidades em competição, e, em decorrência disso, devem otimizar todos os seus resultados, expondo-se a riscos e assumindo plena responsabilidade por possíveis fracassos (*Ibid.*, p. 328).

Dessa forma, uma das características predominantes do neossujeito é a atitude de inércia, passividade, diante da deterioração progressiva dos direitos sociais que anteriormente lhe eram garantidos.

Os autores (*Ibid.*, p. 329) destacam que a gradual erosão dos direitos associados ao trabalhador; a crescente insegurança que permeia os assalariados devido às “novas modalidades de emprego” cada vez mais precárias, transitórias e temporárias; as facilidades cada vez maiores de demissão e o diminuição do poder aquisitivo; e o empobrecimento de várias camadas populacionais contribuem para intensificar e consolidar o grau de subordinação e dependência dos trabalhadores aos empregadores, instaurando uma espécie de temor social que facilita a adoção do novo modelo de gestão adotado pelas empresas. O neoliberalismo promove a desregulamentação e diminuição das proteções sociais e coletivas, aumentando a sensação de risco entre os trabalhadores que ficam cada vez mais expostos as incertezas e vulnerabilidades promovidas pelo mercado. Nesse sentido, as empresas são as únicas a tirar proveito dessa nova

dinâmica, uma vez que requerem dos trabalhadores um maior comprometimento com o trabalho, demandando uma rápida adaptação às novas exigências e a aceitação integral da responsabilidade por sua própria estabilidade financeira e profissional.

É relevante ressaltar que a significativa inovação observada nessa nova gestão está centrada na implementação de um modelo que torna os indivíduos sujeitos a suportar novas circunstâncias que lhe são impostas, ao mesmo tempo em que, por intermédio de suas próprias condutas, contribuem para a intensificação e perpetuação dessas condições, demandando uma adaptação subjetiva a um ambiente cada vez mais adverso que foi gerado (*Ibid.*). Por conseguinte, essa metodologia desenvolve no indivíduo uma aptidão para a resiliência, compelindo-os a tolerar as novas regras estipuladas, ao requerer uma acomodação às novas condições, ainda que estas se revelem progressivamente mais desfavoráveis.

Um dos desdobramentos da visão pessoal e personificada como uma modalidade empresarial, existe a adoção de se governar de acordo com a competitividade, que busca otimizar o seu capital humano em todas as esferas, não apenas se antecipando para o futuro e calculando lucros e despesas, mas efetiva a necessidade de autotransformação com os propósitos empresariais, instigando uma constante e incessantemente melhoria em seus resultados e performances (*Ibid.*, p. 333). Nesse pensamento, verifica-se uma notória oposição de sentidos, pois, ao mesmo tempo em que impõe à exigência de que o indivíduo se adapte às transformações promovidas pelo mercado (passividade/resiliência), também se espera que o trabalhador se enquadre como uma entidade empresarial, assumindo (ativamente) uma significativa responsabilidade por todos os aspectos de sua existência.

Ao inserir esses conceitos na materialidade desse estudo, torna-se evidente uma série de implicações que afastam o trabalhador ativo da plena fruição dos benefícios previdenciários, uma vez que o novo paradigma do homem empresarial (neossujeito) desencoraja a adesão aos tradicionais regimes de aposentadoria. Tal relutância é resultado da percepção de que tal categorização legitimaria o fim da trajetória profissional do “eu-empresa”, dada a incompatibilidade com as novas exigências de competitividade impostas pelo mercado.

Há, na verdade, um desencontro de concepções sobre o tema em questão: optar pela aposentadoria representa interromper a sequência da sua identidade empresarial, cujo objetivo fundamental reside na otimização de desempenho e na manutenção da competitividade mercantil. Nesse sentido, a atual lógica empresarial promove uma revisão dos paradigmas tradicionais da seguridade social ao refletir os preceitos capitalistas inerentes à dinâmica corporativa.

Diante dessa problemática, no Estado tudo é submetido ao crivo neoliberal. Tal influência se faz sentir em múltiplos aspectos da esfera pública, tais como a visão antagonista do funcionalismo público, a mercantilização psicológica do ser, a diminuição das proteções coletivas, a ausência de proteção contra os riscos sociais, as projeções alarmantes e prognósticos assustadores do financiamento das políticas públicas, as narrativas necessárias para fortalecimento de reformas estruturais e precárias, a ascensão de “novos” líderes messiânicos, a estabilidade econômica e social, a homogeneidade coletiva do indivíduo, a ausência de uma efetiva participação política, a governança empresarial da Administração Pública, os “custos sociais”, as crises inerentes ao modelo implementado, o aumento do “empreendedorismo informal” e as modificações legislativas restritivas.

5.2 A proibição do retrocesso e reformas da previdência em análise jurisprudencial

De forma a realizar uma dinâmica com o tema das grandes reformas previdenciárias estabelecidas no Brasil, serão apresentadas algumas incidências de Ações Diretas de Inconstitucionalidade que tiverem relação com o princípio em questão, como análise de tema.

Dentro da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), destaca-se que o referido princípio sempre suscitou incidência em modificações legislativas específicas. O tema foi objeto de pronunciamento expresso pela primeira vez no ano 2000, em um voto vencido na ADI nº 2.065-0, de do Distrito Federal, tendo por relator o Ministro Sepúlveda Pertence.

A ação teve como requerente o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT), na qual impugnava a inconstitucionalidade dos da Medida Provisória nº 1.911-9, de 27 de agosto de 1999, consequência da EC 20/1998, na qual reeditou os artigos 6º, 7º, 77 e 84 da Lei nº 8.812/91 (Plano de Custeio) e artigos 7º e 8º da Lei nº 8.213/91 (Plano de Benefícios).

Tais dispositivos extinguiram o Conselho Nacional de Seguridade Social¹⁰⁶ e os Conselhos Estaduais e Municipais¹⁰⁷ de Previdência Social. Os primeiros órgãos tinham competência para estabelecer diretrizes gerais e políticas de integração entre as áreas da seguridade social, além de acompanhar e avaliar a gestão econômica, financeira e sociais dos recursos e programas realizados, exigindo a prestação de contas, apreciando a provando os

¹⁰⁶ Órgão superior de deliberação colegiada, com participação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de representantes da sociedade civil (trabalhadores, empresários, indicados pelas centrais sindicais e confederações nacionais), sendo nomeados pelo Presidente da República, conforme o artigo 6º da Lei 8.213/91.

¹⁰⁷ Órgãos de deliberação colegiada e subordinados ao Conselho Nacional de Previdência Social.

termos dos convênios firmados entre a seguridade social e a rede bancária para a prestação de serviços. Também era de sua incumbência o estudo, debate e aprovação de propostas de recomposição periódica de valores dos benefícios e salários-de-contribuição, para garantir, de forma permanente, a preservação dos valores reais, além de outras disposições características.

A fundamentação residia na demonstração da inconstitucionalidade, em virtude da lesão ao caráter democrático da administração da seguridade social (definido no artigo 194, inciso VII, da Constituição Federal), somada à ausência de pertinência temática e de urgência (dispostos no artigo 62, da Carta Magna) inerentes às Medidas Provisórias (MPs), as quais não se compatibilizavam com a revogação em análise.

O Relator Sepúlveda Pertence (Brasil, 2000, p. 128-129) reconheceu, embora apenas de forma implícita, o referido princípio, ao determinar que o legislador ordinário pode, no exercício de sua competência legislativa, estabelecer outras normas em relação aos preceitos constitucionais, porém, se encontra vedado retroceder a uma fase anterior à sua efetividade, sob pena de violação à Constituição. Entretanto, o voto proferido pelo mencionado Ministro foi vencido e, por maioria de votos, o Supremo não conheceu da ação.

Em outra ADI nº 1.946-5, na qual teve como Relator o Ministro Sydney Sanches, o Partido Socialista Brasileiro (PSB), na qualidade de requerente, formalizou sua impugnação do artigo 14 da Emenda Constitucional nº 20/1998, em conjunto com o dispositivo previsto no artigo 6º da Portaria do MPAS nº 4.883, de 16 de dezembro de 1998.

Esses artigos estabeleceram como limite máximo para pagamento os valores de benefícios do RGPS o montante de R\$ 1.200,00. Tal imposição implicaria diretamente no fato de a empresa empregadora assumir a obrigação integral de pagamento correspondente a diferença dos benefícios até atingir o salário da empregada segurada, enquanto ela estivesse gozando o período do salário-maternidade¹⁰⁸.

Na decisão (*Ibid.*, 2003, p. 133-134), o Pleno reconheceu, tacitamente, a aplicação do princípio da proibição do retrocesso, ao considerar que a imposição dessa obrigação ao empregador poderia prejudicar a contratação de mulheres, por resultar em uma discriminação de gênero contrária aos mandamentos constitucionais¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Nessa situação, esse benefício consiste no pagamento de uma renda mensal igual a remuneração integral da mulher em licença, como se em atividade ela estivesse. Se ela recebesse salário acima de R\$ 1.200,00, a própria empresa que deveria assumir o pagamento da diferença.

¹⁰⁹ A Lei nº 10.710, de 05 de agosto de 2003, impôs o pagamento do respectivo benefício devido à gestante para a empresa. Entretanto, estabeleceu que deverá ser realizada a compensação quanto aos recolhimentos de contribuições incidentes sobre a folha de salários.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.105-8 do Distrito Federal (DF) realizou outra manifestação do princípio da proibição em matéria previdenciária. Com a Relatoria da Ministra Ellen Gracie, tal demanda contestou a disposição contida no artigo 4º da Emenda Constitucional nº 41/2003¹¹⁰, que determinou a incidência compulsória da contribuição previdenciária sobre todos os proventos de aposentadoria e pensões.

A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) ingressou como polo ativo, alegando que os aposentados haviam adquirido o direito consolidado de isenção da contribuição previdenciária, uma vez que já haviam preenchido todos os requisitos para aposentadoria, e, portanto, deveria ser aplicada a legislação vigente no momento do requerimento administrativo ou a que estaria em vigor caso já estivessem aposentados. Tal argumento baseou-se na suposta violação do princípio da irretroatividade da lei e não violação ao direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada, consagrado no artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal.

No julgamento da ADI em questão foi discutido que não existia disposição normativa constitucional que conferisse imunidade aos proventos e pensões de natureza previdenciária, isentando-os de qualquer tributação de natureza constitucional.

No entanto, houve o reconhecimento da inconstitucionalidade das expressões “cinquenta por cento do” e “sessenta por cento do” contidas no parágrafo único, incisos I e II, do mencionado artigo 4º, sob a fundamentação de que estabeleciam uma diferenciação discriminatória entre os servidores e pensionistas da União em comparação aos dos demais entes federativos, o que violava o princípio constitucional da isonomia tributária.

Nesse sentido, foi firmado o entendimento de que poderia haver tributação sobre os proventos de aposentadoria e pensões dos beneficiários, desde que respeitando o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, estabelecendo, assim, um novo parâmetro a ser observado pelo Poder Público.

O voto do Ministro Celso de Mello (*Ibid.*, 2004, p. 385-386), enfatizou que o Congresso Nacional não tem poder e nem autoridade para, sob o pretexto de emendar o texto

¹¹⁰ Art. 4º Os servidores inativos e os pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em gozo de benefícios na data de publicação desta Emenda, bem como os alcançados pelo disposto no seu art. 3º, contribuirão para o custeio do regime de que trata o art. 40 da Constituição Federal com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

Parágrafo único. A contribuição previdenciária a que se refere o caput incidirá apenas sobre a parcela dos proventos e das pensões que supere:

I - cinquenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - sessenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas da União.

constitucional, abolir a própria Constituição, por meio do desrespeito e violação direta aos fundamentos que norteiam e conferem substância à declaração de direitos, dentre os quais se destaca, em virtude de sua relevância histórica, política e social, a obrigatória observância pelo Estado das situações jurídicas já consolidadas¹¹¹. Além disso, complementou a alta importância atribuída às cláusulas pétreas não pode ser relegada à condição secundária de dispositivos antidemocráticos, levando em consideração as próprias justificativas de natureza histórica e política.

De modo explícito (*Ibid.*, p. 412), o Eminentíssimo Ministro fez menção ao princípio da proibição do retrocesso, aplicável em questões relativas aos direitos fundamentais, como os de natureza previdenciária, reconhecendo que uma vez alcançada a efetivação de determinadas prerrogativas, o legislador ordinário encontra-se impedido de desfazer as conquistas obtidas pelo cidadão ou pela sociedade em que ele está inserido.

Ainda ressaltando a jurisprudência a respeito do tema em questão, destaca-se que em 13 de dezembro de 2021, foi apresentada a Suprema Corte, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7051, de Relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, tendo a Confederação Nacional dos Trabalhadores Assalariados e Assalariadas Rurais (CONTAR) como requerente. A Exordial objetivou a impugnação do artigo 23 da EC nº 103/2019, o qual instituiu os novos critérios para o cálculo da pensão por morte do RGPS e do RPPS/União¹¹².

O voto proferido pelo Ministro Relator (*Ibid.*, 2023, p. 30) argumentou que não houve violação ao princípio da proibição do retrocesso, tendo em vista que esse não deve ser interpretado como uma vedação absoluta de qualquer medida restritiva por parte do legislador em relação aos direitos fundamentais, sob pena de violação ao princípio democrático. Ainda dispôs no sentido de que tal entendimento doutrinário, se aplicado sem limitação, poderia impor restrições excessivas ao Poder Legislativo, restringindo de maneira desproporcional o espaço para o exercício da deliberação democrática.

A Corte Suprema, por maioria de votos, decidiu pela improcedência do pedido formulado na Ação Direta e estabeleceu a proposição como tese de julgamento: “É

¹¹¹ Por curiosidade, é relevante a menção do voto proferido pelo Ministro Joaquim Barbosa (Brasil, 2004, p. 164-169), o qual foi objeto de considerável controvérsia, inclusive entre os próprios integrantes da Corte Suprema. Em sua decisão, o Ministro sustentou que, no caso em apreço, a garantia do direito adquirido não deveria ser abrangida pela proteção conferida pelas cláusulas pétreas, argumentando que tal postura seria destituída de razão e contrária ao ordenamento jurídico. Adicionalmente, ressaltou que a Emenda Constitucional nº 41/2003 não suprimiu nenhum direito ou princípio essencial inerente da condição humana, mas apenas estabeleceu limitações a fim de viabilizar um sistema solidário, visando a preservação do bem-estar das futuras gerações, destacando que o individualismo (representado pela recusa do cidadão em contribuir para o sistema após a aposentadoria ou pensão) não deve prevalecer sobre a solidariedade. Diante disso, proferiu voto pela improcedência da ação.

¹¹² No caso, a respectiva ADI só impugnou os cálculos do RGPS.

constitucional o art. 23, caput, da Emenda Constitucional nº 103/2019, que fixa novos critérios de cálculo para a pensão por morte no Regime Geral e nos Regimes Próprios de Previdência Social”¹¹³.

É importante observar que em maio de 2021, em voto de magistrado lotado em sede de Turma Recursal do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5), na Seção Judiciária de Sergipe, ao julgar o recurso inominado interposto contra uma sentença que, em sede de primeiro grau, julgou improcedente o pedido principal para concessão de pensão por morte em razão de não ter sido reconhecida a qualidade de dependente com o falecido, procedeu ao reconhecimento da inconstitucionalidade, em controle incidental, da nova metodologia de cálculo do pensão por morte, instituída pela EC nº 103/2019.

Para tanto, foi suscitado (Sergipe, 2021, p. 02-03) a sua inconstitucionalidade com base na violação direta ao postulado da proibição do retrocesso social, uma vez que o novo critério de cálculo, ao reduzir drasticamente o valor da renda mensal do benefício, sem a observância de quaisquer outros parâmetros econômicos, resultou no esvaziamento do conteúdo constitucional de proteção social, suprimindo flagrantemente a garantia da “cobertura do evento morte”, consubstanciado no artigo 201, inciso I, da CF.

Importa ainda destacar, embora não tenha sido objeto de fundamentação o referido princípio, mas considerando sua pertinência temática com o objeto dessa dissertação, a existência da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6731, de Relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, tendo como requerente a Associação Nacional dos Agentes de Polícia do Poder Judiciário da União (AGEPOLJUS).

Nessa ADI, foi impugnado o artigo 11 da EC nº 103/2019, o qual modificou a forma de cobrança das contribuições previdenciárias, ao estabelecer para os servidores ativos a obrigação de contribuir com a previdência de acordo com alíquotas progressivas, as quais serão aumentadas conforme a remuneração do servidor segurado, variando entre 14% a 22%. Além disso, também foi contestada a possibilidade de contribuição extraordinária, também para os servidores ativos, em caso de insuficiência do montante da contribuição ordinária para equacionar eventual déficit atuarial, bem como a imposição de contribuição ordinária com aumento da base de cálculo para os servidores aposentados e pensionistas.

O voto proferido pelo Ministro Luís Roberto Barroso (Brasil, 2023, sem paginação) conheceu parcialmente a procedência da ação direta, decidindo a favor de alguns pedidos

¹¹³ Essa decisão do Supremo está em consonância com a observação de Derbli (2008, p. 356), que, mesmo datando de anos anteriores ao acórdão em questão, acerta ao destacar que a jurisprudência não atribuiu ao princípio toda a relevância que ele merece.

formulados, com a ressalva de que seja conferida interpretação conforme a Constituição ao artigo 149, §1º-A, com a redação dada pela EC nº 103/2019, de modo a estabelecer que a base de cálculo da contribuição previdenciária de inativos e pensionistas só poderá ser aumentada em caso de comprovação efetiva de déficit atuarial após a implementação da progressividade de alíquotas.

Em complemento do voto (*Ibid.*), a respeito da progressividade das alíquotas para os servidores ativos, entendeu-se que a exigência da tentativa prévia de instituição pode ser considerada atendida caso o Ente Público demonstre, de maneira técnica e de conformidade com as melhores práticas contábeis e atuariais, que a ausência de progressividade da contribuição resultará, de fato, em um agravamento da situação das contas públicas. Nesse sentido, não seria razoável exigir uma efetiva deterioração das finanças da previdência para então autorizar, posteriormente, um ajuste na tributação, que inevitavelmente seria mais oneroso aos contribuintes.

Nesse sentido, em 20 de junho de 2024, a Suprema Corte firmou entendimento para ratificar o voto do Ministro Barroso, reafirmando o entendimento consolidado desde 2003.

5.3 Aplicação da proibição do retrocesso ao estudo empreendido

Após essas considerações, importa observar que a proibição de retrocesso social representa um princípio constitucional de natureza retrospectiva, na medida em que busca proteger um estado de progresso já alcançado contra qualquer tentativa abusiva ou arbitrária de supressão (Derbli, 2008, p. 362). Em uma interpretação mais aprofundada, é possível constatar que o referido princípio tem o escopo de abranger uma área de aplicação que transcende o nível mínimo estabelecido, objetivando evitar retrocessos na materialização dos direitos sociais, mesmo quando esses não se encontram vinculados a prestações mínimas consideradas essenciais para a sobrevivência dos indivíduos (*Ibid.*, p. 364).

As consumadas reformas previdenciárias implementadas, em nível nacional pelo governo federal, em nível estadual por Alagoas e em âmbito municipal por Boca da Mata-AL, representam uma objetiva afronta aos principais basilares que embasam o sistema de seguridade social, afetando diretamente a não regressão social em todas as suas dimensões: seja no aspecto de preservar a evolução dos direitos sociais conquistados através de intensas lutas de classes; seja na restrição da atividade legislativa, impondo-lhe a observância estrita do ordenamento jurídico vigente, com a proteção dos princípios da dignidade da pessoa humana, da segurança jurídica e da máxima efetividade dos direitos fundamentais sociais.

Efetivamente, a formulação do princípio não requer que a legislação promova um regresso na regulamentação legal de um direito, alterando ou impondo novos efeitos a situações jurídicas já consolidadas no passado ou interferindo em suas expectativas. Pelo contrário, sua área de aplicação concentra-se principalmente em fatos ou situações jurídicas completamente novas ou, no mínimo, indiferentes do momento em que as situações sobre as quais venham a incidir (*Ibid.*, p. 364).

Na análise dos casos abordados nesta dissertação, é pertinente destacar a atitude proativa dos Poderes Públicos em remodelar institutos previamente discutidos, questionados e devidamente pacificados, como, por exemplo, a tributação sobre os proventos de aposentadoria e pensões, tema objeto de análise quanto à sua conformidade constitucional ainda em 2003.

Esse “novo” regramento, embora apresente uma “nova roupagem”, representa, sem dúvida, uma dinâmica antiga estabelecida quase duas décadas atrás, ressurgindo com o propósito simples de preservar os direitos conquistados pela sociedade. Essa metodologia adotada pelos Entes Públicos se manifesta nas mais variadas disposições remissivas de direitos decorrentes das reformas previdenciárias, em todas as esferas federativas aqui discutidas.

É oportuno salientar que, ao passo que o debate acerca da redução (e até mesmo da desestruturação completa) do Estado Social de Direito e dos direitos sociais a ele inerentes assume proporções mundiais. No entanto, as soluções adotadas por cada ordem jurídica para lidar com esse problema são igualmente diversas, não se restringindo a mera natureza dos instrumentos e abrangendo, de forma particular, a intensidade da proteção conferida por eles aos sistemas de seguridade social, o que, evidentemente, deve ser levada em conta nas considerações subsequentes, de modo que a questão da proibição de retrocesso também requer uma abordagem adequada à luz dos princípios constitucionais (Sarlet, 2018, p. 458).

Os Entes Políticos não podem servir-se de escusas hipotéticas, narrações alarmantes e projeções assustadoras para legitimar as afrontas diretas aos princípios constitucionais assegurados pelo Poder Constituinte Originário, que, ao traçar a sistemática estabelecida como valores a serem respeitados naquele momento de promulgação, se sobrepujou dos mais marcantes ideários e movimentos de fortalecimento dos direitos sociais.

A principal questão a ser considerada neste cenário apresentado é a análise da extensão na qual o legislador infraconstitucional – assim como os demais órgãos estatais, quando pertinentes suas atuações – pode retroceder – e, conseqüentemente, revogar disposições – no que diz respeito à implementação dos direitos fundamentais sociais, bem como aos objetivos determinados pelo Constituinte, no âmbito das normas de natureza programática ou imperativa,

sem que tal revogação tenha efeitos retroativos ou vise a modificar o texto constitucional (*Ibid.*, p. 455).

No que se refere a mitigação, revogação e extinção dessas garantias pelo legislador ordinário, espera-se no mínimo que este apresente estudos abrangentes que demonstrem a inevitabilidade das condições reais em que se encontra, as quais o levam a limitar-se de atender todas as demandas estabelecidas. Entretanto, somente a apresentação de tais estudos não se mostram suficientes para legitimar respectivas reformas que se afirmam necessárias. Antes de implementar medidas com efeitos retroativos, os Poderes Públicos devem instituir um conjunto de mudanças de natureza programática para estancar as aparentes perdas declaradas. Nesse sentido, motivos invocados como argumentos justificantes para sustentação de interesses questionáveis dos Entes Públicos representam uma ameaça temerária a Constituição, subvertendo os princípios e regras da democracia em favor de sua vontade incontestável.

Não é permitido ao legislador simplesmente eliminar as normas legais que efetivem os direitos sociais, pois isso equivaleria a privar as normas constitucionais de sua eficácia jurídica. Assim, o cumprimento de uma determinação constitucional se transforma em uma proibição de não fazer a situação mínima estabelecida pelo legislador (*Ibid.*, p. 463).

Um dos temas de maiores controvérsias no âmbito do Estado de Alagoas foi a extinção do benefício de auxílio-reclusão. Embora tal vantagem fosse atribuída a um conjunto restrito de pessoas em virtude das particulares características relacionadas ao cumprimento dos requisitos para a sua concessão, a extinção, de imediato, dessa garantia constitucionalmente protegida, não condiz com a perspectiva jurídica constitucional estabelecida desde 1988.

Nessa abordagem, a Constituição não pode ser interpretada como uma entidade normativa independente e autônoma, desprovida de uma trajetória histórica e contexto temporais próprios. Não somente deve se adequar ao contexto temporal apresentado, mas também com o espaço geográfico em que é aplicada. Sem uma compreensão adequada do Estado, é impossível entender plenamente a Constituição (Bercovici, 2004, p. 22).

A efetivação dos direitos de natureza previdenciária transborda um caráter de fundamentalidade dentro das relações sociojurídicas. O texto constitucional vai além de ser um mero documento expresso de organização dos poderes e previsões das liberdades individuais. Ele possui um profundo significado simbólico, fruto de um processo histórico de transformação da sociedade e do Estado, devendo servir como principal referencial legitimador das práticas governamentais e dos exercícios de direitos.

Nessa conjuntura, a preservação de suas diretrizes, incluindo os fundamentais preceitos assecuratórios da dignidade de um povo, manifesta-se como um dever imperativo a ser

observado pelo legislador ordinário, o qual não deve corromper os valores e ideais democráticos em prol de atender exigências distantes dos cidadãos.

Com base nessa concepção, o conteúdo da cláusula que proíbe o retrocesso social deve ser utilizado como ponto de partida hermenêutico para alcançar novas conquistas. Esse princípio vai além dos limites materiais, sejam eles implícitos ou explícitos e deve guiar qualquer processo de reforma constitucional (Streck, 2002, p. 552) ou de elaboração de leis infraconstitucionais em todo o ordenamento jurídico brasileiro. Esse postulado representa uma salvaguarda fundamental, orientando a evolução normativa para a garantia e aprimoramento contínuo dos direitos sociais, sem prejuízo de sua abrangência e alcance em todas as esferas de poder.

Diante dessa perspectiva de interpretação do ordenamento jurídico à luz da Constituição, o legislador se encontra atrelado aos escopos fundamentais das diretrizes constitucionais, os quais são expressos, sobretudo, por meio de seus princípios. Desse modo, não lhe é permitido dispor de modo adverso ao que tais princípios determinam (Barcellos, 2011, p. 87), tendo em vista que estes constituem imperativos inafastáveis a serem observados e praticados.

Dessa forma, não é exagerado afirmar que o reconhecimento do princípio da proibição de retrocesso social é uma demonstração da existência de um processo informal de modificação da Constituição desencadeado pela ação do legislador (Derbli, 2008, p. 376). O retrocesso pressupõe um ato comissivo do Ente Político, respeitando os aspectos formais estabelecidos, mas contrários aos fundamentos materiais constantes no texto constitucional. A postura omissiva é censurável no aspecto jurídico-constitucional (*Ibid.*, p. 375), mas não reflete uma nova imposição que refutem direitos anteriormente efetivados pelo ordenamento jurídico então vigente.

As medidas retroativas que afetaram os direitos previdenciários nas diferentes esferas federativas apresentadas ofendem diretamente não só a premissa do retrocesso, mas sim, e, sobretudo diversos princípios constitucionais e previdenciários expostos ao longo dessa dissertação, além de ofender a isonomia, a dignidade humana, o mínimo existencial, a garantia da irredutibilidade dos vencimentos previdenciários e a proibição de distinções entre servidores públicos dos demais entes federativos para efeito do mesmo normativo-constitucional a que estão sujeitos.

Observa-se, assim, atuações arbitrárias e pré-ordenadas por parte dos Poderes Públicos, materializadas por um abuso de poder, pois não cumpriram, expressamente, o que o texto fundamental bloqueou. Essas reformas, em determinados pontos, procederam com a destruição

de ordens constitucionais estabelecidas, utilizando-se de um mecanismo oblíquo e dissimulado para reverter bases fundamentais previdenciárias inerentes as conquistas sociais.

Nesse sentido, a legitimidade da Constituição está diretamente ligada ao povo, sendo esse último realidade sólida e substancial. Dessa forma, a democracia não pode ser reduzida apenas como um conjunto de métodos de representação de produção legislativa, sendo meramente uma técnica jurídica (Bercovici, 2004, p. 23).

Ao se distanciar dos aspectos sociais, econômicos e culturais que cingem a realidade material dos entes federativos, as reformas empreendidas se manifestam como imposições arbitrárias de um Constituinte Derivado abusivo, que ignora as aspirações e anseios de um povo, não refletindo suas verdadeiras necessidades.

Nesse sentido, cabe ainda destacar que em determinadas circunstâncias, o Poder Constituinte Originário estabeleceu limitações à liberdade legislativa, sejam explícitas ou implícitas, justamente para resguardar direitos considerados como mais fundamentais das manobras de conveniência política democrática. Isso ocorre quando, por questões sociais, políticas e econômicas, a maioria representada (povo) pode ser subjugada pelos interesses da minoria representante (políticos). Essas imposições constitucionais acarretam dois efeitos fundamentais: o primeiro, os poderes constituídos estão vedados de suprimir ou reduzir o núcleo essencial desses direitos; o segundo, o Poder Legislativo assume a obrigação de criar as condições indispensáveis para a efetivação desses direitos (Quintiliano, 2019, p. 136).

Permitir que os legisladores tenham uma ampla margem de liberdade para promover alterações substanciais de direitos fundamentais sociais ocasionaria um efeito contrário as próprias diretrizes constitucionais. Ao invés de promover, sob um aspecto mais “liberal”, uma maior liberdade do Constituinte Derivado, isso, na verdade, resultaria na atribuição de um poder excessivo e desproporcional, permitindo a revogação de medidas adotadas através do tempo como resultados da evolução social.

Essa discricionariedade desenfreada, o equipararia a atuação do Poder Constituinte Originário, que, historicamente, foi desenvolvido com participação de amplos movimentos sociais na elaboração e debate sobre o estabelecimento de direitos e garantias. Tal equivalência conferiria uma prerrogativa de “autoridade real”, permitindo-lhe dispor arbitrariamente sobre todos os âmbitos que deseja ou não cumprir.

Nesse contexto, a vedação do retrocesso impede que, sob o pretexto de superar dificuldades econômicas, o Estado revogue ou anule o núcleo essencial dos direitos conquistados pelo povo sem uma adequada contrapartida. Assim sendo, esse núcleo essencial corresponde ao entendido mínimo existencial, que consiste no conjunto de bens materiais e

imateriais indispensáveis para uma existência digna (Lewandowski, 2018), incluindo a eles, os direitos fundamentais sociais.

De fato, observa-se na Carta Constitucional de 1988 uma inegável tendência em direção de uma gradual ampliação dos direitos sociais inerentes à condição humana (artigo 5º, § 2º, e o artigo 7º, *caput*), com o propósito de uma progressiva mitigação das desigualdades regionais e socioeconômicas, fortalecida por uma instauração de uma ordem social fundamentada na solidariedade e na justiça social (artigo 3º, alíneas I e III, e o artigo 170, *caput* e alíneas VI e VI) (Derbli, 2008, p. 366-367).

Diante disso, os poderes instituídos na República devem observar o alicerce fundamental para que cada indivíduo consiga viver com dignidade, impedindo a supressão arbitrária ou desproporcional de direitos alcançados sob justificativas meramente econômicas, como a reserva do possível, sobretudo quando não há provas concretas, seja pela ausência de transparência ou pela falta de elementos físicos como estudos, pareceres, entre outros documentos que embasem seus argumentos, das limitações orçamentárias impostas.

As disposições constitucionais referentes às garantias previdenciárias, as quais asseguram a proteção pelo risco social de reclusão, vedação de discriminações entre servidores públicos de diferentes esferas federativas e a manutenção do valor real dos benefícios, alcançaram um nível de consenso essencial na consciência jurídica coletiva, sendo internalizadas no senso comum jurídico¹¹⁴.

Essas defesas normativas são percebidas como uma extensão lógica da proteção social conferida aos beneficiários dos regimes previdenciários em vigor, sendo consideradas inerentes ao próprio texto constitucional. Retirar, privar ou tratar de forma desigual tais direitos compromete a eficácia social das próprias previsões constitucionais.

Sarlet (2018, p. 469) ainda destaca que a proibição de retrocesso não pode ser encarada como uma norma geral de caráter absoluto, uma vez que não apenas a redução da atividade legislativa à mera execução da Constituição é insustentável, mas também porque essa abordagem radical, se considerada aceitável, levaria à transformação das normas infraconstitucionais em normas constitucionais, comprometendo, assim, o desenvolvimento do ordenamento jurídico. Além disso, é evidente que a adoção de uma proibição absoluta

¹¹⁴ Derbli (2008, p. 371) argumenta que um direito fundamental social pode apresentar uma particularidade específica que passa a ser compreendida como integrante do próprio instituto assegurador, integrando, assim, o seu conteúdo. Nessa hipótese, é possível reconhecer que o princípio da proibição do retrocesso social engloba também a efetivação legislativa das garantias institucionais que estejam intimamente relacionadas a esses direitos. Assim, uma vez atingidas um grau de materialização dessa proteção jurídica, será igualmente vedado ao legislador ordinário diminuir o nível de concretização normativa das garantias institucionais estipuladas na Constituição, cuja existência seja indispensável para o pleno exercício dessas salvaguardas.

inevitavelmente daria margem à validação das críticas formuladas pelos opositores desse princípio.

No entanto, Derbli (2008, p. 378) destaca que é inegável que o próprio núcleo desse princípio, apresenta um aspecto essencial que se fundamenta em impedir o legislador de materializar uma supressão direta da concretização de uma norma constitucional que permita a fruição, pelo indivíduo, de um direito social fundamental, sem que sejam estabelecidos dispositivos equivalentes ou compensatórios.

Nesta conjuntura, é evidente que as reformas promovidas pelos Poderes Públicos não só acarretaram na diminuição do núcleo essencial dos direitos previdenciários, mas também implicaram, de maneira sistemática e deliberada, na extinção integral de determinados direitos, além de uma significativa redução da eficácia social de outros aqui já evidenciados.

Na medida em que quaisquer propostas reformistas deveriam ter sido realizadas pelo preceito de que as disposições que regem o financiamento¹¹⁵ da previdência social são de natureza tributária e financeira, propor modificações nas normas previdenciárias buscando atingir uma maior economia, sem considerar as mudanças fiscais necessárias para sua implementação, equivale a atribuir o ônus mais pesado exclusivamente ao cidadão, sem efetuar alterações significativas no sistema de arrecadação.

Quando se avalia se a nova disciplina (implementada pelos governos federais, estadual e municipal) seriam compatíveis com as garantias contemporâneas estabelecidas na Carta Política, certamente há de se reconhecer que, diante das inúmeras restrições aos direitos que foram paulatinamente conquistados ao longo dos anos por meio da luta da classe trabalhadora, em um contexto político-econômico-social marcado por profundas disparidades, como ocorreu na história do Brasil, grande parte das alterações impostas pelas respectivas reformas vão completamente em contraponto com os ideários de justiça social que embasaram o fortalecimento da Ordem Social durante o período da Constituinte.

É certo ressaltar que os movimentos para reduzir esses direitos começaram a ganhar força após a ascensão de governos que promoviam políticas neoliberais no país, ainda na década de 1990. A perpetuação desse tipo de escolhas ocorreu como forma de garantir a manutenção da nova ordem estabelecida, resultando na drástica redução dos direitos de uma classe social, em grande parte composta pela população idosa, que já enfrenta dificuldades consideráveis no Brasil.

¹¹⁵ Sendo esse o principal argumento dos Poderes Públicos para implementação de reformas.

Em complemento, torna-se patente que as recentes regulamentações se distanciam do eixo substancial dos bens jurídicos previdenciários protegidos pela Constituição Federal, a qual estabeleceu um conjunto de diretrizes assecuratórias para orientar as atividades dos legisladores ordinários. Ao revés, estes subjugaram tais imposições aos interesses políticos, buscando atender exigências vinculadas aos setores privados.

Além disso, importa frisar que as novas regulamentações implementadas impõem pertinentes obstáculos, de forma efetiva e mais condicionante, a fruição integral de direitos no qual asseguravam proventos para uma melhor qualidade de vida em situações de vulnerabilidade social ligadas a fatores de envelhecimento, senilidade, à privação de liberdade, à exposição a riscos à saúde durante a trajetória laboral, a incapacidade, entre outros decorrentes da interação do indivíduo na sociedade.

É possível observar que resta evidenciado que as realidades materiais apresentadas se distanciam de um conteúdo afirmativo/inclusivo que validem a eficácia vedativa dessas novas regulamentações propostas. Pelo contrário, todas as conclusões direcionam a uma compreensão de expressivas violações aos direitos previdenciários, atingindo seus núcleos essenciais e retrocedendo o nível de densidade normativa e materialização legislativa de direitos que, em um passado não tão distante, eram mais abrangentes e ampliados.

A história centenária da previdência social no contexto brasileiro traz traços significativos de intensas transformações sociais, políticas, econômicas, jurídicas e culturais. A sistemática contemporânea preponderante instituiu um mecanismo ordenado, marcado pelas constantes alterações regressivas aos direitos conquistados arduamente pela classe trabalhadora.

Nessa perspectiva, torna-se evidente que a instituição de desigualdades sociais constitui um mecanismo de regulação social e manifestação política. A uniformização indiscriminada “de tudo” não atende as demandas da sociedade brasileira. Aspectos distintivos de existência, condições de vida, forte histórico de escravização humana, tardia industrialização, além de diferenças socioeconômicas, demográficas e regionais, são elementos que devem ser considerados na realização de reformas nas estruturas do Estado (Fagnani, 2019, p. 165).

A realização de alterações legislativas periódicas, em conformidade com as demandas da sociedade contemporânea, é não apenas bem-vinda, mas também necessárias para a atualização do sistema estabelecido, de acordo com as diferentes dinâmicas das mudanças sociais. No entanto, para alcançar a materialização da justiça social idealizada pelo Constituinte Originário, é imperativo encarar a mudança de maneira mais abrangente e apropriada para a própria materialidade.

As normas que regem o custeio da previdência social possuem natureza eminentemente tributária e financeira. Dessa forma, discutir alterações nas regras previdenciárias objetivando apenas a obtenção de uma economia provisória, sem considerar as mudanças fiscais essenciais para sua implementação, equivale a atribuir a responsabilidade mais gravosa unicamente ao cidadão, sem efetuar modificação alguma no sistema em si.

Diante da análise empreendida, torna-se evidente que o processo parasitário neoliberal se apropria das estruturas do Estado e da tessitura social, impondo-se ao longo do tempo, revelando sua natureza dinâmica e adaptativa, que não se restringiu a um período específico no passado. Pelo contrário, a disseminação desse discurso, a instrumentalização e usurpação estatal em favor dos interesses do capital financeiro, além da manipulação psicológica dos apoiadores demonstram que as dinâmicas de dominação não apenas continuam a existir, mas também se reconfiguram constantemente através do sistema-mundo de poder, relevando as injustiças e desigualdades históricas ainda persistem de forma latente em nossa sociedade, mesmo que sob novas formas e manifestações.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção do ordenamento jurídico previdenciário tem suas raízes profundamente entrelaçadas com a luta histórica da classe trabalhadora por uma maior proteção social. Ao longo dos séculos, os trabalhadores enfrentaram condições desumanas, mediante a sua inesgotável exploração física e psicológica em detrimento do acúmulo do capital, materializando uma ausência de amparo em momentos de extrema vulnerabilidade, o que culminou na necessidade de estabelecer mecanismos de proteção social mais eficazes. Nesse contexto, a previdência social surgiu como uma resposta às demandas por segurança e dignidade no trabalho, representando um avanço significativo na garantia de direitos fundamentais.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, por sua vez, apresentou a persecução da justiça social como um novo paradigma solidário em meio a um cenário de profundas diversidades demográficas, culturais, políticas, estruturais e sociais. Ao consagrar a seguridade social como um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito, a Carta Magna reconheceu a importância de garantir não apenas direitos individuais, mas também coletivos, visando a promoção do bem-estar social e a redução de desigualdades.

Nessa conjuntura, a seguridade social se destaca como integrante dos direitos fundamentais sociais do cidadão (art. 6º da CRFB/88), possuindo particularidades que a distinguem de outros direitos. Enquanto direito de natureza coletiva, a seguridade social visa assegurar não apenas a proteção individual, mas também a proteção da coletividade contra os mais variados riscos sociais, promovendo uma maior solidariedade e inclusão da classe trabalhadora. Dessa forma, a seguridade social foi apresentada como um instrumento essencial para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, onde cada cidadão possa desfrutar de condições dignas de vida e de trabalho.

Nas últimas décadas, tem sido perceptível um movimento de enfraquecimento no discurso oficial para com a proteção social por meio de reformas previdenciárias estruturais no ordenamento previdenciário. Como particularidade comum, tais reformas foram apresentadas como necessárias para garantir a sustentabilidade dos sistemas e uma maior equidade de participação, em face aos novos e crescentes desafios demográficos, econômicos e sociais.

As problemáticas formais e materiais enfrentadas nessa dissertação, tendo como estudo as alterações legislativas em âmbito nacional, por meio da Emenda Constitucional nº 103/2019; estadual, pela Lei Complementar nº 52/2019 de Alagoas; e, municipal, pela Lei Municipal nº 872/2023 de Boca da Mata-AL materializam a influência e a adequação dos sistemas

previdenciários às exigências do mercado econômico e das instituições financeiras, resultando diretamente em medidas que priorizam a redução de gastos e o escaneamento dos direitos dos trabalhadores para fortalecer as subjugações hierárquicas globais de dominação e a acumulação capitalista, priorizando seus próprios interesses em detrimento do bem-estar da população prejudicada.

Ao perpassar pela análise das reformas previdenciárias desses últimos anos, vislumbra-se como o fortalecimento do neoliberalismo dentro da estrutura Estatal provoca a gradual erosão da autoridade política, legitimamente exercida através dos detentores do poder, sobrepondo seu domínio sobre órgãos governamentais, influenciando a configuração política e jurídica do Estado na contemporaneidade. Nesse sentido, os entes federativos “reformadores” atuam em cooperação com os estreitos interesses do sistema capitalista, comprometendo a sua própria autonomia e exercendo, através da aplicação da força coercitiva e regulação jurídica, seu controle sobre a população no âmbito de proteção previdenciário, enfraquecendo a justiça social e resultando no aumento de desigualdades e supressões de direitos.

A partir desse mecanismo, a mudança na dinâmica de poder é modificada, o fortalecimento das políticas ligadas ao capital financeiro e a disseminação de seu discurso exercem um domínio sobre as decisões políticas e econômicas nos variados âmbitos federativos do país, introduzindo severas mudanças significativas em suas legislações previdenciárias. Nesse sentido, ocorre uma efetiva transformação das esferas de decisão política para atender os interesses que refletem uma visão estratégica governamental alheia aos anseios da sociedade, reproduzindo interesses econômicos e financeiros que produz uma progressiva redução da participação democrática da sociedade civil e a obscurecimento da visibilidade democrática.

As políticas de redução de benefícios, atrelada a imposições previdenciárias compulsórias e arbitrárias, atingem o cerne do sistema de proteção social, especialmente em relação aos ganhos provenientes da dignidade do trabalho e da aposentadoria, resultando em uma imputação abusiva significativa aos recursos mínimos das parcelas mais fragilizadas da população.

A Carta Política, no Estado Constitucional Democrático, assume um papel fundamental como fonte primordial de interpretação e aplicação do ordenamento jurídico pátrio, estabelecendo uma obrigação para o legislador derivado e/ou ordinário de apresentar projetos de legislações que respeitem os patamares mínimos dos direitos sociais já conquistados.

Nesse contexto, a proibição do retrocesso social emerge como uma garantia constitucional implícita, impedindo revogações ou alterações gravosas e desproporcionais aos

direitos mínimos previstos, enraizando a proteção na progressividade das garantias sociais, em virtude de uma proteção mínima para a materialização de uma existência digna.

Embora reformar seja necessário para uma atualização da legislação conforme os novos desafios sociais, econômicos e demográficos, tais modificações devem ser impostas mediante as limitações apresentadas pela Constituição. As normativas previdenciárias aprovadas, em âmbito da União, do Estado de Alagoas e do Município de Boca da Mata-AL apresentam diversos elementos controversos e regressivos, no qual suscitaram questionamentos sobre a observância aos princípios norteadores do texto constitucional. Nesse sentido, restou evidente que as novas legislações estabelecidas não efetivam as garantias constitucionais previstas pelo Poder Constituinte Originário, uma vez que diretamente impactaram em suas normas vinculadas à justiça social e dignidade humana, ocasionando na restrição ao mínimo essencial econômico, financeiro e social dos beneficiários dos regimes previdenciários vigentes.

O panorama estabelecido é apenas o início de uma tentativa de compreensão dos problemas sociais, políticos e jurídicos que surgiram da análise dos casos concretos estudados por meio dessa dissertação. Não foi nosso objetivo, de maneira alguma, exaurir a temática em questão ou fornecer respostas definitivas acerca de tal fenômeno, principalmente pela celeridade das modificações legislativas previdenciárias e sociais, que engendram novas dinâmicas e exigem diversas adaptações. A proposta ora delineada fundamenta-se na atual concepção brasileira da materialidade estudada, a qual está sujeita as alterações em um futuro próximo, evoluindo e reconfigurando os paradigmas atualmente estudados.

Evidentemente, as normas que custeiam os sistemas previdenciários, seja de qualquer esfera política, têm natureza tributária e financeira. Discutir as modificações materiais de suas regulamentações longe da sociedade civil, com austeras modificações fiscais e protecionistas, implicam imputar a carga mais gravosa e prejudicial exclusivamente para o cidadão, que cada vez fica mais precarizado, sem efetivamente reformular sustentavelmente os sistemas estabelecidos.

É imprescindível que, no contexto histórico-social brasileiro, diante das grandiosas diversidades nacional, regionais e locais, sejam consideradas as diferentes de condições de vida e suas marcantes singularidades, principalmente ao se deliberar sobre alterações em direitos trabalhistas e previdenciários que foram conquistados por intermédio de difíceis conquistas, estabelecidas com o passar do longo dos anos. A construção de uma sociedade mais justa e igualitária devem compreender os valores da solidariedade, bem-estar social e da socialdemocracia. Somente por meio da participação democrática ativa da sociedade nos processos de transformação conduzidos pelo Estado é possível conferir legitimidade a

alterações estruturais na previdência. Dessa forma, é essencial que essa participação ocorra em diversos setores políticos e sociais, permitindo a realização de mudanças descentralizadas que surgem a partir da própria base social na qual os indivíduos estão inseridos, fundamentando a participação para legitimar reformas normativas abrangentes, fortalecendo a voz e os desejos da sociedade como alicerce para um progresso mais solidário e igualitário.

REFERÊNCIAS

- ALAGOAS PREVIDÊNCIA. **Relatório de governança 2019.2**. 2019. Disponível em: <https://alagoasprevidencia.al.gov.br/transparencia/governanca/relatorios-de-governanca?task=download.send&id=1233&catid=182&m=0>. Acesso em: 01 de mar. de 2024.
- ALAGOAS. **Lei complementar nº 52, de 30 de dezembro de 2019**. Disponível em: https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2019/1794/lei_complementar_no_52_al-previdencia_-sancionada_pelo_governadorde_30-12-19__1.pdf. Acesso em: 04 de mar. de 2024.
- ALAGOAS. **Lei complementar nº 54, de 12 de julho de 2021**. Disponível em: https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2021/2280/lei_complementar_no_54_de_12_de_julho_de_2021.pdf. Acesso em: 01 de mar. de 2024.
- ANFIP; DIEESE. **Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira**. Brasília: Anfip – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil; Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. 2017. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/livro/2017/previdenciaSintese.pdf>. Acesso em: 18 de agosto de 2024.
- ARAÚJO, Juliana Tereza de Souza Lima. **O processo de (re)significação da aposentadoria na sociedade brasileira: discurso, trabalho e capitalismo**. Maceió: EDUFAL, 2019.
- ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES DO ESTADO DE ALAGOAS. **Nota técnica. Comentários sobre o PLC 78/2019 (projeto de lei complementar que reorganiza o regime próprio de previdência social dos servidores públicos do Estado de Alagoas, atende dispositivos da emenda constitucional federal nº 103, de 12 de novembro de 2019, estabelece o índice de atualização monetária de débitos previdenciários e dá outras providências**. Assinado por: Flávio Gomes de Barros. Documento emitido em 05 de dez. de 2019.
- BALERA, Wagner. **A seguridade social na Constituição de 1988**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.
- BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas – Limites e possibilidades da Constituição brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- BBC NEWS. **4 pontos para entender os protestos no Chile**. 21 de out. de 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50130830>. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

BELTRÃO, Kaizo Iwakami (*et al*). **Revolução na previdência: Argentina, Chile, Peru e Brasil**. São Paulo: Geração Editorial, 1998.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. São Paulo: **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 61, p. 5-24, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/4dBzLJzmbWgmSFnJM8QRJ6m/?lang=pt>. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo**. 3ª edição. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2020.

BERNARDI, Jorge. **O processo legislativo brasileiro**. Curitiba: Ibpex, 2009.

BOCA DA MATA. **Lei municipal nº 872, de 09 de março de 2023**. Disponível em: <https://bocadamata.al.gov.br/v5/wp-content/uploads/2023/03/Previdencia.pdf>. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

BOCA DA MATA. **Remuneração mensal. Outubro de 2023. Auxílio-doença**. Disponível em: <https://lai.bocadamata.al.gov.br/arquivo/45/12/3904/pdf>. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

BOCA DA MATA. **Remuneração mensal. Outubro de 2023. Comissionados**. Disponível em: <https://lai.bocadamata.al.gov.br/arquivo/45/12/3899/pdf>. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

BOCA DA MATA. **Remuneração mensal. Outubro de 2023. Inativos**. Disponível em: <https://lai.bocadamata.al.gov.br/arquivo/45/12/3904/pdf>. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. **Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

BRASIL. **Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-04-66.htm. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

BRASIL. **Exposição de motivos (EM) nº 00029/2019 ME**. 20 de fev. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/REFORMA%202019/ME/2019/00029.htm. Acesso em: 04 de mar. de 2024.

BRASIL. **Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias: programação orçamentária e financeira de 2023**. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília. Novembro de 2023. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:48407. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Acórdão em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2065**. EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MP 1911-9/99. NORMA DE NATUREZA SECUNDÁRIA. VIOLAÇÃO INDIRETA. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME EM SEDE DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. 1. É incabível a ação direta de inconstitucionalidade quando destinada a examinar ato normativo de natureza secundária que não regule diretamente dispositivos constitucionais, mas sim normas legais. Violação indireta que não autoriza a aferição abstrata de conformação constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida. Tribunal Pleno. Relator originário: Ministro Sepúlveda Pertence. Relator para o acórdão: Ministro Maurício Corrêa. 17 de fevereiro de 2000. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.065-0 Distrito Federal**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375320>. Acesso em: 18 de mar. de 2024.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Acórdão em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1946**. EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL, PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. LICENÇA-GESTANTE. SALÁRIO. LIMITAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 14 DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20, DE 15.12.1998. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 3º, IV, 5º, I, 7º, XVIII, E 60, § 4º, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. O legislador brasileiro, a partir de 1932 e mais claramente desde 1974, vem tratando o problema da proteção à gestante, cada vez menos como um encargo trabalhista (do empregador) e cada vez mais como de natureza previdenciária. Essa orientação foi mantida mesmo após a Constituição de 05/10/1988, cujo art. 6º determina: a proteção à maternidade deve ser realizada "na forma desta Constituição", ou seja, nos termos previstos em seu art. 7º, XVIII: "licença à gestante, sem prejuízo do empregado e do salário, com a duração de cento e vinte dias". 2. Diante desse quadro histórico, não é de se presumir que o legislador constituinte derivado, na Emenda 20/98, mais precisamente em seu art. 14, haja pretendido a revogação, ainda que implícita, do art. 7º, XVIII, da Constituição Federal originária. Se esse tivesse sido o objetivo da norma constitucional derivada, por certo a E.C. nº 20/98 conteria referência expressa a respeito. E, à falta de norma constitucional derivada, revogadora do art. 7º, XVIII, a pura e simples aplicação do art. 14 da E.C. 20/98, de modo a torná-la insubsistente, implicará um retrocesso histórico, em matéria social-previdenciária, que não se pode presumir desejado. 3. Na verdade, se se entender que a Previdência Social, doravante, responderá apenas por R\$1.200,00 (hum mil e duzentos reais) por mês, durante a licença da gestante, e que o empregador responderá, sozinho, pelo restante, ficará sobremaneira, facilitada e estimulada a opção deste pelo trabalhador masculino, ao invés da mulher trabalhadora. Estará, então, propiciada a discriminação que a Constituição buscou combater, quando proibiu diferença de salários, de exercício de funções e de critérios de admissão, por motivo de sexo (art. 7º, inc. XXX, da C.F./88), proibição, que, em substância, é um desdobramento do princípio da igualdade de direitos, entre homens e mulheres, previsto no inciso I do art. 5º da Constituição Federal. Estará, ainda, conclamado o empregador a oferecer à mulher trabalhadora, quaisquer que sejam suas aptidões, salário nunca superior a

R\$1.200,00, para não ter de responder pela diferença. Não é crível que o constituinte derivado, de 1998, tenha chegado a esse ponto, na chamada Reforma da Previdência Social, desatento a tais conseqüências. Ao menos não é de se presumir que o tenha feito, sem o dizer expressamente, assumindo a grave responsabilidade. 4. A convicção firmada, por ocasião do deferimento da Medida Cautelar, com adesão de todos os demais Ministros, ficou agora, ao ensejo deste julgamento de mérito, reforçada substancialmente no parecer da Procuradoria Geral da República. 5. Reiteradas as considerações feitas nos votos, então proferidos, e nessa manifestação do Ministério Público federal, a Ação Direta de Inconstitucionalidade é julgada procedente, em parte, para se dar, ao art. 14 da Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.1998, interpretação conforme à Constituição, excluindo-se sua aplicação ao salário da licença gestante, a que se refere o art. 7º, inciso XVIII, da Constituição Federal. 6. Plenário. Decisão unânime. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Sydney Sanches. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.946-5 Distrito Federal. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2003. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347341>. Acesso em: 18 de mar. de 2024.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3105. EMENTAS: 1. Inconstitucionalidade. Seguridade social. Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária. Ofensa a direito adquirido no ato de aposentadoria. Não ocorrência. Contribuição social. Exigência patrimonial de natureza tributária. Inexistência de norma de imunidade tributária absoluta. Emenda Constitucional nº 41/2003 (art. 4º, caput). Regra não retroativa. Incidência sobre fatos geradores ocorridos depois do início de sua vigência. Precedentes da Corte. Inteligência dos arts. 5º, XXXVI, 146, III, 149, 150, I e III, 194, 195, caput, II e § 6º, da CF, e art. 4º, caput, da EC nº 41/2003. No ordenamento jurídico vigente, não há norma, expressa nem sistemática, que atribua à condição jurídico-subjetiva da aposentadoria de servidor público o efeito de lhe gerar direito subjetivo como poder de subtrair ad aeternum a percepção dos respectivos proventos e pensões à incidência de lei tributária que, anterior ou ulterior, os submeta à incidência de contribuição previdencial. Noutras palavras, não há, em nosso ordenamento, nenhuma norma jurídica válida que, como efeito específico do fato jurídico da aposentadoria, lhe imunize os proventos e as pensões, de modo absoluto, à tributação de ordem constitucional, qualquer que seja a modalidade do tributo eleito, donde não haver, a respeito, direito adquirido com o aposentamento. 2. Inconstitucionalidade. Ação direta. Seguridade social. Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária, por força de Emenda Constitucional. Ofensa a outros direitos e garantias individuais. Não ocorrência. Contribuição social. Exigência patrimonial de natureza tributária. Inexistência de norma de imunidade tributária absoluta. Regra não retroativa. Instrumento de atuação do Estado na área da previdência social. Obediência aos princípios da solidariedade e do equilíbrio financeiro e atuarial, bem como aos objetivos constitucionais de universalidade, equidade na forma de participação no custeio e diversidade da base de financiamento. Ação julgada improcedente em relação ao art. 4º, caput, da EC nº 41/2003. Votos vencidos. Aplicação dos arts. 149, caput, 150, I e III, 194, 195, caput, II e § 6º, e 201, caput, da CF. Não é inconstitucional o art. 4º, caput, da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, que instituiu contribuição previdenciária sobre os proventos de aposentadoria e as pensões dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações. 3. Inconstitucionalidade. Ação direta. Emenda Constitucional (EC nº 41/2003, art. 4º, § único, I e II). Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à

incidência de contribuição previdenciária. Bases de cálculo diferenciadas. Arbitrariedade. Tratamento discriminatório entre servidores e pensionistas da União, de um lado, e servidores e pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de outro. Ofensa ao princípio constitucional da isonomia tributária, que é particularização do princípio fundamental da igualdade. Ação julgada procedente para declarar inconstitucionais as expressões "cinquenta por cento do" e "sessenta por cento do", constante do art. 4º, § único, I e II, da EC nº 41/2003. Aplicação dos arts. 145, § 1º, e 150, II, cc. art. 5º, caput e § 1º, e 60, § 4º, IV, da CF, com restabelecimento do caráter geral da regra do art. 40, § 18. São inconstitucionais as expressões "cinquenta por cento do" e "sessenta por cento do", constantes do § único, incisos I e II, do art. 4º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e tal pronúncia restabelece o caráter geral da regra do art. 40, § 18, da Constituição da República, com a redação dada por essa mesma Emenda. Tribunal Pleno. Relatora: Ministra Ellen Gracie. 18 de agosto de 2004. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.105-8 Distrito Federal. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2004. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363310>. Acesso em: 18 de mar. de 2024.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7051. Ementa: Direito constitucional e previdenciário. Ação direta de inconstitucionalidade. Reforma da Previdência Social. Emenda Constitucional nº 103/2019. Critérios de cálculo da pensão por morte no RGPS. 1. Ação direta contra o art. 23, caput, da Emenda Constitucional nº 103/2019, que fixou novos critérios para o cálculo da pensão por morte no regime geral (RGPS) e nos regimes próprios de previdência social (RPPS). A requerente se volta, especificamente, contra a norma referente ao RGPS. O contexto da nova Reforma da Previdência 2. A população brasileira está vivendo mais. De acordo com projeções da Organização das Nações Unidas, em 2100, o Brasil será o 10º maior país do mundo em proporção de idosos. Em paralelo, a população em idade ativa vem diminuindo, em razão da queda na taxa de fecundidade. Com isso, há menos jovens para financiar os benefícios dos mais idosos. 3. O déficit previdenciário é incontestável e teve piora significativa nos últimos anos. O pagamento de aposentadorias e pensões consome fatia relevante do PIB e do orçamento estatal, deixando poucos recursos para setores como saúde e educação. Reformas na Previdência Social que reduzam o endividamento público podem ter impactos macroeconômicos positivos, como o estímulo ao consumo e à produção. Vetores interpretativos aplicáveis ao caso 4. Dever de autocontenção judicial. As questões abrangidas pela reforma previdenciária são divisivas, de difícil obtenção de consenso. A cautela e deferência próprias da jurisdição constitucional acentuam-se aqui pelo fato de se tratar de uma emenda à Constituição, cuja aprovação tem o batismo da maioria de três quintos de cada Casa do Congresso Nacional. Além disso, a intervenção do Poder Judiciário deve ter em conta os limites impostos por sua capacidade institucional e pelos efeitos sistêmicos que as decisões judiciais podem produzir nessa matéria. Análise do vício de inconstitucionalidade alegado 5. Novos critérios de cálculo da pensão por morte (art. 23 da EC nº 103/2019), que asseguram uma cota familiar de 50%, mais uma cota por dependente de 10% dos proventos do segurado falecido. O patamar está próximo à realidade de outros países e é compatível com os valores de pensão alimentícia comumente fixados pelo Poder Judiciário. Ademais, leva em conta as condições de elegibilidade para os benefícios previdenciários estabelecidas pela legislação brasileira, tais como a idade dos beneficiários e o tempo de convívio marital ou de união estável. Qualquer interferência judicial no montante da prestação deveria considerar todos esses aspectos, o que se mostra praticamente inviável. Os limites oriundos da capacidade institucional do Judiciário e o risco de efeitos sistêmicos recomendam, também aqui, a autocontenção. Conclusão 6. Improcedência do pedido, com a

fixação da seguinte tese de julgamento: “É constitucional o art. 23, caput, da Emenda Constitucional nº 103/2019, que fixa novos critérios de cálculo para a pensão por morte no Regime Geral e nos Regimes Próprios de Previdência Social”. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. 26 de junho de 2023. Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.051 Distrito Federal. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=769457828>. Acesso em: 18 de mar. de 2024.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisão de Julgamento. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6731. Sem ementa. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. 19 de dezembro de 2023. **Vista ao(à) Ministro(a)**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6124480>. Acesso em: 18 de mar. de 2024.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: Direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário**. 2ª edição, revisada e atualizada. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais LTDA, 2011.

CANOTILHO, J. J. Gomes (*et al.*); SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; MENDES, Gilmar Ferreira (coordenadores). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

CEDOC. **Campanha pelo fim do fator previdenciário**. Foto: Jailton Garcia. Sem data. Disponível em: <https://cedoc.cut.org.br/cedoc/cartazes/2282>. Acesso em: 19 de ago. de 2024.

CEDOC. **Defenda a Previdência Pública. Greve geral**. 1996. Disponível em: <https://cedoc.cut.org.br/cedoc/cartazes/2371>. Acesso em: 19 de ago. de 2024.

CEDOC. **Defenda a Previdência Pública. O governo quer acabar com a aposentadoria por tempo de serviço**. Foto: Jailton Garcia. 1998a. Disponível em: <https://cedoc.cut.org.br/cedoc/cartazes/1489>. Acesso em: 19 de ago. de 2024.

CEDOC. **Reaja!** Foto: Jailton Garcia. 1998b. Disponível em: <https://cedoc.cut.org.br/cedoc/cartazes/1394>. Acesso em: 19 de ago. de 2024.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT). **8ª Plenária Nacional da CUT**. 28 a 30/08/1996. Disponível em: <https://cedoc.cut.org.br/cedoc/resolucoes-de-plenarias/119>. Acesso em: 04 de mar. de 2024.

CNTTL. **História da CUT Nacional**. Sem data. Disponível em: <https://cnttl.org.br/historia-da-cut-nacional>. Acesso em: 19 de ago. de 2024.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DE VITA, Álvaro. **Nossa Constituição**. São Paulo: Editora Ática S.A., 1989.

DERBLI, Felipe *In* SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

DIÁRIO DO COMÉRCIO. **Mercado de previdência privada cresce 8,8%**. 16/02/2024. Disponível em: <https://diariodocomercio.com.br/financas/mercado-previdencia-privada-cresce/>. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

DOWBOR, Ladislav. **A era do capital improdutivo: Por que oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo?** São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

ESTEVES, Juliana Teixeira; GOMES, José Menezes. A contrarreforma da previdência, crise do capital e da previdência privada / *The contra reform of the pension, capital crisis and private pension*. **Revista Direito e Práxis**, [S.l.], v. 11, n. 4, p. 2572-2608, dez. 2020. ISSN 2179-8966.

EXAME. **É preciso postergar a concessão da aposentadoria, diz Temer**. Disponível em: <https://exame.com/brasil/e-preciso-postergar-a-concessao-da-aposentadoria-diz-temer/>. Acesso em: 19 de ago. de 2024.

FAGNANI, Eduardo. **Previdência: o debate desonesto. Subsídios para a ação social e parlamentar: pontos inaceitáveis para a reforma de Bolsonaro**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

FOLHA DE SÃO PAULO. **FHC diz que aposentado antes dos 50 é 'vagabundo'**. 12 de mai. de 1998. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc12059802.htm#:~:text=%22Fiz%20a%20reforma%20da%20Previd%C3%Aancia%20para%20que%20aqueles,ele%2C%20foram%20estendidos%20aos%20velhos%20no%20seu%20governo](https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc12059802.htm#:~:text=%22Fiz%20a%20reforma%20da%20Previd%C3%Aancia%20para%20que%20aqueles,ele%2C%20foram%20estendidos%20aos%20velhos%20no%20seu%20governo.). Acesso em: 19 de ago. de 2024.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Proposta de reforma da Previdência terá regime de capitalização, diz Guedes**. 08 de jan. de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/01/proposta-de-reforma-da-previdencia-tera-regime-de-capitalizacao-diz-guedes.shtml>. Acesso em: 04 de mar. de 2024.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Servidora para sessão e rasga Constituição**. 06 de jun. de 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0606200312.htm>. Acesso em: 04 de mar. de 2024.

G1. **71% são contra reforma da Previdência, aponta pesquisa Datafolha**. 01 de mai. de 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/71-sao-contrareforma-da-previdencia-aponta-pesquisa-datafolha.ghtml>. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

G1. **Apoio à reforma da Previdência em manifestações anima equipe econômica**. 27 de mai. de 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/blog/valdo-cruz/post/2019/05/27/apoio-a-reforma-da-previdencia-em-manifestacoes-anima-equipe-economica.ghtml>. Acesso em: 04 de mar. de 2024.

G1. **Cidades brasileiras registram atos em apoio ao governo Bolsonaro.** 26 de mai. de 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/05/26/cidades-brasileiras-registram-atos-em-apoio-ao-governo-bolsonaro.ghtml>. Acesso em: 04 de mar. de 2024.

G1. **Despesas com juros no Orçamento de 2023 superaram Saúde, Educação e Assistência Social juntos, diz governo.** 18/02/2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2024/02/18/despesas-com-juros-no-orcamento-de-2023-superaram-saude-educacao-e-assistencia-social-juntos-diz-governo.ghtml>. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

G1. **Dilma diz que país terá que 'encarar' uma reforma da Previdência Social.** 07 de jan. de 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2016/01/dilma-diz-que-governo-vai-em-busca-de-reequilibrio-fiscal-e-crescimento.html>. Acesso em: 19 de ago. de 2024.

G1. **Reforma da Previdência já era debatida desde o Brasil Império.** 10 de set. de 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/09/10/reforma-da-previdencia-ja-era-debatida-desde-o-brasil-imperio.ghtml>. Acesso em: 19 de ago. de 2024.

HARVEY, David. **O neoliberalismo, história e implicações.** São Paulo: Edições Loyola Jesuítas, 2008.

HINCAPIÉ, Gabriel Méndez; RESTREPO, Ricardo Sanín. **La Constitución encriptada. Nuevas formas de emancipación del poder global.** San Luis Potosi: Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales. Año IV N. 8 Julio-diciembre, 2012. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8865306>. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

HONÓRIO RODRIGUES, José. **A Assembleia Constituinte de 1823.** Petrópolis: Editora Vozes Ltda, 1974.

HOVARTH JÚNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário.** 8ª ed. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2010.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Cidades e Estados: Boca da Mata.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/al/boca-da-mata.html>. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Investigações Experimentais: Estatísticas dos Cadastros de Microempreendedores Individuais: 2021.** Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102029.pdf>. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD Contínua).** Tema: Mercado de trabalho: Data: 2023/3º e 4º trimestre. Recorte: Brasil. Buscar: Brasil. Disponível em: <https://painel.ibge.gov.br/pnadc/>. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

KRELL, Andreas Joachim; DA SILVA, Carlos Henrique Gomes. (2021). **Por uma concepção neoconstitucional da cidadania: da cidadania política à cidadania social e jurídica.** Revista Direitos Sociais E Políticas Públicas (UNIFAFIBE), 9(1), 103–135. Disponível em: <https://doi.org/10.25245/rdspp.v9i1.880>. Acesso em: 01 de mar. e 2024.

LESSA, Sérgio; TONET, Ivo. **Introdução à filosofia de Marx**. São Paulo: Editora Expressão Popular Ltda, 2011.

LEWANDOWSKI, Ricardo. **Proibição do retrocesso**. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/RicardoLewandowski/ArtigosJornais/1117223.pdf>. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

MARQUES (*et al*). A previdência Social: da Constituição à reforma de Lula. **Revista Textos & Contextos**. Porto Alegre. v8, n.2, p. 195-218, jul-dez 2009. E-ISSN: 1677-9509.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. O governo Lula e a contrarreforma previdenciária. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.18, n.3, p.3-15, jul./set. 2004.

MARTINS, Leonardo. **Tribunal Constitucional Federal Alemão: decisões anotadas sobre os direitos fundamentais**. Volume 1: Dignidade humana, livre desenvolvimento da personalidade, direito fundamental à vida e à integridade física, igualdade. São Paulo: Konrad-Adenauer Stiftung – KAS, 2016.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3ª edição. 8ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2000.

MEMORIAL DA DEMOCRACIA. **População participa da Constituinte**. 12 de ago. de 1987. Disponível em: <https://memorialdademocracia.com.br/card/populacao-participa-da-constituente>. Acesso em: 04 de mar. de 2024.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME. Dispõe sobre a análise das regras constitucionais da reforma previdenciária aplicáveis aos regimes próprios de previdência social dos entes federados subnacionais**. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/11/SEI_ME-5155534-Nota-Tecnica-12212.pdf. Acesso em: 02 de mar. de 2024.

MOREIRA, Vital. **Princípio da maioria e princípio da constitucionalidade: Legitimidade e Limites da Justiça Constitucional**. Colóquio no 10º aniversário do Tribunal Constitucional, Coimbra, Coimbra Editora, 1995. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/textos030212.html>. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

OAB PREVI SP. **Busca por previdência privada aumenta 11,2% no Brasil**. 30/10/2022. Disponível em: <https://www.oabprev-sp.org.br/busca-por-previdencia-privada-aumenta-112-no-brasil/>. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

OECD Better Life. **Países**. 2024. Disponível em: <https://www.oecdbetterlifeindex.org/pt/paises>. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

PORTAL GELEDÉS. **Aposentado aos 37 anos, FHC considera ‘razoável’ valor que recebe**. 27 de nov. de 2014. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/aposentado-aos-37-anos-fhc-considera-razoavel-valor-que-recebe/>. Acesso em: 19 de ago. de 2024.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 26ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 2012.

QUEIROZ, Cristina. **Direitos fundamentais sociais: Funções, âmbito, conteúdo, questões interpretativas e problemas de justiciabilidade**. Coimbra: Coimbra Editora Limitada, 2006.

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

RODRIGUES, Flávio Martins. **Fundos de pensão de servidores públicos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo latino-americano**. Rev. TST, v. 75, n. 3, jul./set. 2009. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/13602>. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Boletim estatístico da previdência social**. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps062023_final.pdf. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

SENADO FEDERAL. Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CPIPREV). **Relatório final**. Disponível em: <http://contag.org.br/arquivos/portal/Relatorio%20Final%20CPIPREV.pdf>. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

SERGIPE. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. Voto de juiz em sede de Turma Recursal da Justiça Federal. Sem ementa. Juiz: Marcos Antônio Garapa de Carvalho. 05 de abril de 2021. **Poder judiciário; justiça Federal de Segunda Instância; Seção Judiciária de Sergipe**. Aracaju: Tribunal Regional Federal da 5ª Região, 2021. Disponível em: https://www.jfse.jus.br/vsix/sis_diversos/_lib/file/doc/Maio/Voto_TR.pdf?fbclid=IwAR38Osl4AcgnwEh3IcgX4gVHz82fyi4PdfsFwEYozOB-jxbACaDSi7tWJro. Acesso em: 18 de mar. de 2024.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Previdência social no Brasil: (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização**. 2011. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SINTEAL. **Boca da Mata: núcleo municipal do SINTEAL se reúne com vereadores na luta contra projeto de lei que ameaça atacar o bolso da categoria.** 15/02/2023. Disponível em: <https://www.sinteal.org.br/2023/02/boca-da-mata-nucleo-municipal-do-sinteal-se-reune-com-vereadores-na-luta-contra-projeto-de-lei-que-ameaca-atacar-o-bolso-da-categoria/>. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

SINTEAL. **Boca da Mata: SINTEAL conquista vitória para trabalhadoras/es da educação na ativa e aposentadas/os.** 29/03/2023. Disponível em: <https://www.sinteal.org.br/2023/03/boca-da-mata-sinteal-conquista-vitoria-para-trabalhadoras-es-da-educacao-na-ativa-e-aposentadas-os/>. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

SINTEAL. **Boca da Mata: SINTEAL participa de ato para cobrar a revogação do desconto previdenciário de 14%.** 16/03/2023. Disponível em: <https://www.sinteal.org.br/2023/03/boca-da-mata-sinteal-participa-de-ato-para-cobrar-revogacao-do-desconto-previdenciario-de-14/>. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

SINTEAL. **SINTEAL e SINDPREV unificam luta contra 14% da previdência em Boca da Mata.** 09/03/2023. Disponível em: <https://www.sinteal.org.br/2023/03/sinteal-e-sindprev-unificam-luta-contra-14-da-previdencia-em-boca-da-mata/>. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do Direito.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

UOL. **Não é só aqui: 55 países já subiram idade mínima para se aposentar desde 95.** 01/03/2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/03/01/previdencia-idade-minima-reforma.htm>. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

VALOR INVESTE. **Brasileiros colocam R\$ 11,4 bilhões a mais na previdência privada no primeiro semestre.** 10/08/2023. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/produtos/previdencia-privada/noticia/2023/08/10/brasileiros-colocam-r-114-bilhoes-a-mais-na-previdencia-privada-no-primeiro-semester.ghtml>. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

VEJA ECONOMIA. **Datafolha: 51% são contra a reforma da Previdência, e 41% a favor.** 10 de abr. de 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/51-sao-contra-a-reforma-da-previdencia-indica-datafolha/>. Acesso em: 04 de mar. de 2024.

VEJA. **Paulo Guedes diz que renunciará se Previdência virar “reforminha”.** 24/05/2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/se-nao-fizemos-a-reforma-o-brasil-pegafogo-diz-paulo-guedes/>. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **Futuros do Brasil: textos para debate.** Reforma da Previdência: contexto atual, pós-verdade e catástrofe. Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz. Maio 2017, Número 4. Disponível em:

https://cee.fiocruz.br/sites/default/files/Artigo_Maria_Lucia_Werneck.pdf. Acesso em: 18 de agosto de 2024.