



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Faculdade de Direito

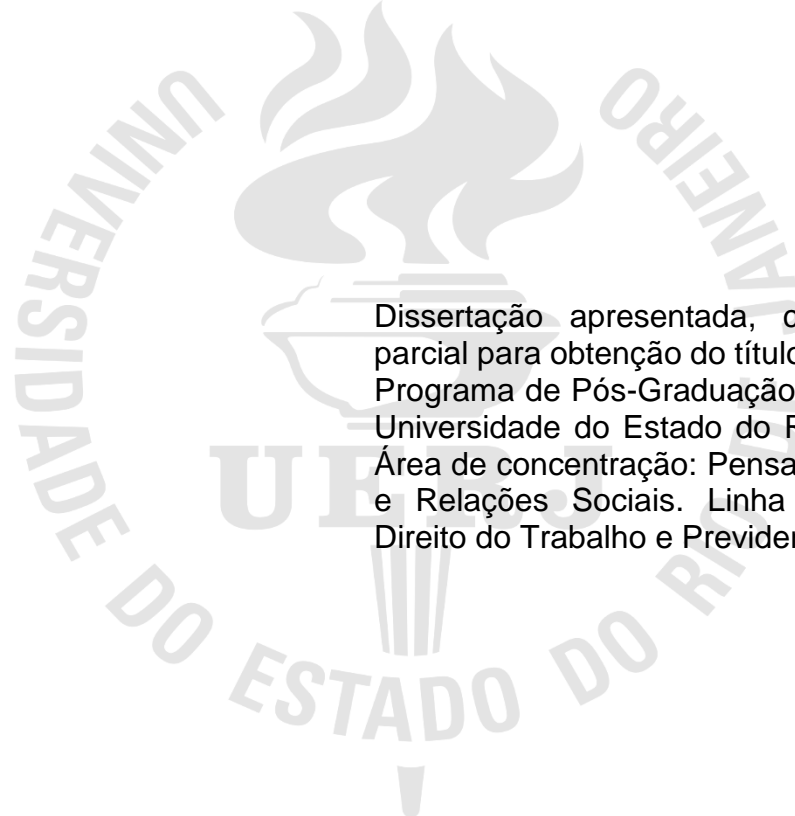
Fernanda Cabral de Almeida

**Previdência social e a nova morfologia do trabalho: em busca de
um modelo inclusivo**

Rio de Janeiro
2021

Fernanda Cabral de Almeida

Previdência social e a nova morfologia do trabalho: em busca de um modelo inclusivo.



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais. Linha de Pesquisa: Direito do Trabalho e Previdenciário.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Zambitte Ibrahim

Rio de Janeiro

2021

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

A447 Almeida, Fernanda Cabral de.
Previdência social e a nova morfologia do trabalho: em busca de um modelo inclusivo / Fernanda Cabral de Almeida - 2021.

236 f.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Zambitte Ibrahim.

Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Direito do trabalho - Teses. 2. Previdência social - Teses. 3. Mercado de trabalho - Teses. I. Ibrahim, Fábio Zambitte. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 349.2

Bibliotecária: Angélica Ribeiro CRB7/6121

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Fernanda Cabral de Almeida

Previdência social e a nova morfologia do trabalho: em busca de um modelo inclusivo.

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais. Linha de Pesquisa: Direito do Trabalho e Previdenciário.

Aprovada em 09 de fevereiro de 2021.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Fábio Zambitte Ibrahim (Orientador)
Faculdade de Direito – UERJ

Prof. Dr. Marcelo Leonardo Tavares
Faculdade de Direito – UERJ

Prof. Dr. Cássio Luís Casagrande
Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro
2021

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Mauro e Tania, a quem eu devo tudo.
Ao meu companheiro, Rodrigo, por todo o apoio e amor durante esta jornada.
À minha irmã, Francine, pelo exemplo de força e perseverança.

AGRADECIMENTOS

Cursar o Mestrado na Universidade do Estado do Rio de Janeiro foi a realização de um sonho. Sem dúvida, os dois melhores anos da minha vida acadêmica e profissional. Sou muito grata por toda a experiência, mas, principalmente, pelo que levarei dela.

Tive a sorte de fazer esta caminhada acompanhada de uma turma especial que, desde o primeiro encontro, ainda no processo seletivo, não se desgrudou. A amizade, a cumplicidade e o companheirismo fizeram com que todas as dificuldades parecessem menores e com que todas as conquistas parecessem maiores. Aos meus amigos de turma, Alessandra de Barros Wanderley, Eletícia Marinho Mendes Gomes da Silva, Isabela Pimentel de Barros, Jéssica Lima Brasil Carmo, Julia de Castro Tavares Braga, Marina Novellino Valverde, Nelson Osmar Monteiro Guimarães, Paula Teixeira Martins Schettini e Valéria Gerber Mariscal, meu mais profundo agradecimento.

Ao meu orientador, Professor Doutor Fábio Zambitte Ibrahim, agradeço por toda ajuda, disponibilidade, humildade, atenção, confiança e paciência. Trabalhar de perto com esta pessoa extremamente admirada, competente e respeitada, além de uma honra e fonte de grande motivação, contribuiu muito para que eu mantivesse o mais alto nível de exigência com a minha própria produção.

Ao Professor Doutor Marcelo Leonardo Tavares, que, sobretudo, nos ensina pelo exemplo de profissional e acadêmico que é, não poderia deixar de agradecer por cada intervenção pertinente nos dois Grupos de Pesquisa por ele comandados e de que participei. Sua atuação na banca de qualificação foi de extrema importância na reta final deste trabalho, como sempre com apontamentos precisos e inteligentes que, sem sombra de dúvidas, elevaram a qualidade da pesquisa.

Ao Professor Doutor Cássio Casagrande agradeço imensamente pelas sugestões, indicações, conselhos e trocas de ideias durante a banca de qualificação.

Aos demais Professores da nossa linha de pesquisa, Doutor Eduardo Henrique Raymundo von Adamovich e Doutor Ivan Simões Garcia, sou muito grata pelas aulas, pelas contribuições e por sempre me desafiarem a enxergar o mundo sob outras perspectivas.

Agradeço, ainda, aos queridos amigos e colegas de trabalho, Raquel Pereira de Farias Moreira e Marcos Barbosa Carvalho, por todo o apoio e torcida e, ainda, por não deixarem que me faltassem tempo e entusiasmo na dedicação ao Mestrado.

Por fim, mas não menos importante, agradeço a toda a minha família, o que faço em nome da minha prima, Priscila Cabral Almeida, e do meu tio, Flávio Salema, que, ao longo de todo este percurso, tiveram a amabilidade e a disposição de ler todos os meus textos e artigos, sempre contribuindo com seus olhares não jurídicos.

Socorro,
Está pedindo o pobre aposentado
Pra receber seu trocado ele tem que brigar
Com os homens da lei (com os homens da lei)

Se é isso o que eles chamam
De um grande Brasil novo
O que será do meu povo
Meu Deus na verdade juro que não sei (não sei)

Trabalhando eu já passo fome
Quem dirá quando me aposentar
Olha aí mas do jeito que as coisas estão indo
Já passou da hora do bicho pegar.

Adelzonilton e Gil de Carvalho, "Pobre Aposentado".

RESUMO

ALMEIDA, Fernanda Cabral de. *Previdência social e a nova morfologia do trabalho: em busca de um modelo inclusivo*. 2021. 236 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Trabalho e Previdenciário) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

A previdência social brasileira, organizada sob um modelo predominantemente *bismarckiano* e, portanto, calcado no trabalho formal e tradicional, não foi capaz de atingir o ideal da universalidade da cobertura previsto no inciso I do parágrafo único do artigo 194 da Constituição Federal. Ainda, a situação dos trabalhadores, sob a ótica da proteção previdenciária tal como se encontra arranjada, tende a piorar em razão da nova morfologia do trabalho, sobretudo em razão da mudança do paradigma de sua forma de organização a partir da crise econômica na década de 1970, que vem distanciando os trabalhadores do típico contrato formal de emprego a tempo integral e firmado por prazo indeterminado. Soma-se a este problema a imensa informalidade, estrutural no nosso mercado de trabalho. Neste contexto, a presente pesquisa visa analisar os principais desafios impostos para uma efetiva cobertura previdenciária da classe trabalhadora e, por fim, propor um modelo que consiga endereçar este problema. A partir de diversas variações do modelo multipilares apresentado pelo Banco Mundial ainda em 1994, é feita uma proposta com ênfase em um primeiro pilar público e universal de cobertura, por constituir justamente a medida com maior aptidão para atingir a cobertura desejada.

Palavras-chave: Previdência social. Nova morfologia do trabalho. Modelo multipilares. Universalidade da cobertura. Benefício universal.

ABSTRACT

ALMEIDA, Fernanda Cabral de. *Social security and the new morphology of work: in search of an inclusive system*. 2021. 236 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Trabalho e Previdenciário) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

Brazilian social security system, organized under a predominantly Bismarckian model and, therefore, based on formal and traditional work, was not able to achieve the ideal of universality of coverage aimed by the Constitution (article 194). Furthermore, the situation of workers, from the perspective of social security protection in such system, tends to worsen due to the new morphology of work, especially due to the enhance of post-fordist models of work organisation after the economic crisis that took place in the 1970s, which has been distancing workers from the typical indefinite formal full-time employment contract. Added to this problem is the immense informality, a structural problem in our labor market. In this context, this research aims to analyze the main challenges imposed for an effective social security coverage of the working class and, finally, to propose a model that can address this problem. Based on several variations of the multi-pillar model presented by the World Bank in 1994, a proposal is made with emphasis on a first public and universal coverage pillar, as it is precisely the measure with the greatest aptitude to achieve the desired coverage.

Keywords: Social Security. New morphology of work. Multi-pillar model. Universality of coverage. Universal pension.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal domiciliar per capita, segundo as Unidades da Federação – 2018	65
Gráfico 1 – Representação gráfica dos trabalhadores em função da maior ou menor segurança na relação de trabalho	93
Tabela 1 – Tempo médio de emprego em meses, por setor	105
Gráfico 2 – Distribuição etária de beneficiários de aposentadorias urbanas, por sexo - Dezembro/2017 (incluindo aposentadoria por tempo de contribuição, por idade e por invalidez)	106
Gráfico 3 – Força de trabalho no Brasil (em milhares de pessoas) no 4º trimestre de 2018	126
Gráfico 4 – Força de trabalho ocupada (em milhares de pessoas) no 4º trimestre de 2018	127
Gráfico 5 – Empregados por setor (em milhares de pessoas), no 4º trimestre de 2018	129
Gráfico 6 – Emprego formal X Emprego Informal por setor (em milhares de pessoas), no 4º trimestre de 2018	129
Tabela 2 – População ocupada de 14 anos ou mais de idade no trabalho principal, segundo o tipo de ocupação – Brasil – 2012-2018 .	130
Gráfico 7 – Taxa de cobertura (%) dos trabalhadores por conta própria, de 15 a 59 anos de idade (2012-2017)	132
Gráfico 8 – Trabalhadores por conta própria (em milhares de pessoas) de 2012 a 2018	132
Gráfico 9 – Percentual (%) de pessoas de 15 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, por contribuição para instituto de previdência em qualquer trabalho, segundo as classes de rendimento mensal de todos os trabalhos - Brasil – 2015	137
Tabela 3 – Benefícios universais bolivianos e principais regras	176
Tabela 4 – Valores dos benefícios e número de beneficiários	177

Gráfico 10 – Taxa de crescimento anual do PIB, em % - Bolívia e América
Latina e Caribe

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMB	Associação dos Magistrados do Brasil
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
APS	<i>Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros</i>
BCC	Benefício Contributivo por Capitalização
BCR	Benefício Contributivo por Repartição
BCVC	Benefício Contributivo Voluntário por Capitalização
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CETA	<i>Comprehensive Employment and Training Act</i>
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CESIT	Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da Universidade Estadual de Campinas
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CME	Central de Medicamentos
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DATAPREV	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
FAPTR	Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
FIPE-USP	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas que apoia o Departamento de Economia da Faculdade de São Paulo
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
IAP	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBA	Instituto Brasileiro de Atuária
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	<i>Impuesto Directo a los Hidrocarburos</i>
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social

IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISSA	Associação Internacional de Seguridade Social
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MEI	Microempreendedor Individual
MESP	Ministério da Educação e Saúde Pública
MP	Medida Provisória
MTIC	Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ODSB	<i>Observatorio de la Deuda Social em Bolivia</i>
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua
Contínua	
PRORURAL	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SIS	Síntese de Indicadores Sociais
SPC Brasil	Serviço de Proteção ao Crédito
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TAC	Transportador Autônomo de Cargas

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	15
1	O MODELO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRO: COMO CHEGAMOS ATÉ AQUI?	20
1.1	O Estado de Bem-Estar Social no mundo: breve história, definição, características e sua relação com o trabalho	20
1.2	O Brasil como um Estado de Bem-Estar Social e o sistema de seguridade social instituído na Constituição de 1988	35
1.3	Valores e princípios informadores do sistema de seguridade social	46
1.4	Os subsistemas da saúde e da assistência social	61
1.4.1	<u>Saúde</u>	61
1.4.2	<u>Assistência social</u>	64
1.5	O subsistema da previdência social: modelo adotado	74
2	A NOVA MORFOLOGIA DO TRABALHO E DESAFIOS PARA A PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS TRABALHADORES	84
2.1	Organização da produção e do trabalho a partir da década de 1970: complexificação, fragmentação e heterogeneização da classe trabalhadora	84
2.2	O emprego tradicional e o trabalho atípico	99
2.2.1	<u>Empregados tradicionais contratados em tempo integral e por prazo indeterminado</u>	101
2.2.2	<u>Trabalhadores atípicos</u>	106
2.2.2.1	Empregados admitidos sob contratos precários e/ou flexibilizados de trabalho	106
2.2.2.2	Trabalhadores autônomos	110
2.2.2.3	Trabalhadores informais	119
2.3	Um retrato do mercado de trabalho brasileiro	124
2.4	Desafios para a proteção previdenciária dos trabalhadores: nova morfologia do trabalho e limitações do modelo de previdência social brasileiro	134

3	EM BUSCA DE UM MODELO PREVIDENCIÁRIO INCLUSIVO	148
3.1	Os modelos previdenciários multipilares	148
3.2	Principais críticas dirigidas a benefícios universais	157
3.2.1	<u>Benefícios universais são menos eficientes</u>	157
3.2.2	<u>Benefícios universais são insustentáveis</u>	160
3.2.3	<u>Benefícios universais são injustos</u>	164
3.2.4	<u>Benefícios universais desestimulam a participação no mercado formal de trabalho</u>	167
3.2.5	<u>Benefícios universais só são acessíveis a países ricos</u>	169
3.3	Estudo de caso: a experiência da Bolívia	172
3.3.1	<u>Do Bonosol à Renta Dignidad</u>	172
3.3.2	<u>Impactos socioeconômicos</u>	178
3.4	Um modelo previdenciário inclusivo	183
3.4.1	<u>O pilar público e universal de proteção previdenciária</u>	189
3.4.2	<u>Os pilares subsequentes</u>	201
	CONCLUSÃO	217
	REFERÊNCIAS	221

INTRODUÇÃO

O samba epigrafado nesta dissertação ganhou vida, em 1995, na voz de Bezerra da Silva (1927-2005), sambista pernambucano radicado no Rio de Janeiro e cuja obra, tida como politicamente incorreta, expunha as injustiças e as diferenças sociais sob a ótica dos excluídos.¹ No final da música², o sambista, após relatar o drama pelo qual passa o aposentado no país para conseguir seu “trocado”, desejava viver até o ano 2000 para “ver o final dessa triste novela”.

Bezerra alcançou os anos 2000 e, de lá para cá, profundas reformas no nosso sistema previdenciário se sucederam. Mas, mesmo com todas estas mudanças e depois de vinte anos, para boa parte da população brasileira, a “novela” está longe de acabar.

Um dos maiores desafios dos modelos previdenciários em todo o mundo e, especialmente, nos países em desenvolvimento, é atingir uma cobertura previdenciária universal ou minimamente satisfatória dos indivíduos.

Particularmente, a região da América Latina e do Caribe apresenta índices preocupantes relacionados à cobertura previdenciária e a fatores ligados ao mercado de trabalho, que sugerem que a solução está longe de ser encontrada a partir da manutenção dos modelos de inspiração *bismarckiana* que por aqui se espalharam a partir das décadas de 1930 e 1940.³

O Brasil, embora mais avançado economicamente⁴ em relação aos demais países vizinhos e mesmo apresentando índices mais satisfatórios de cobertura previdenciária que a média da região⁵, não deixa de refletir um de seus maiores problemas – a desigualdade – também no acesso à proteção previdenciária.

¹ “Pobre Aposentado” foi uma das faixas do disco “Contra o Verdadeiro Canalha”, em que Bezerra da Silva aparece na capa prestes a bater em um homem de terno e gravata e que fumava um charuto (Gravadora RGE, 1995).

² O último verso da música, suprimido na epígrafe, é: “Quisera eu, / Quisera eu poder alcançar esse ano dois mil / Pra ver o final dessa triste novela / Dessa grande favela chamada Brasil (quisera eu)”.

³ MELGUIZO, Angel; BOSCH, Mariano; PAGES, Carmen. Better pensions, better jobs: status and alternatives toward universal pension coverage in Latin America and the Caribbean. *Journal of Pension Economics & Finance*, v. 16, n. 2, 2017, p. 123-124.

⁴ Segundo dados do Banco Mundial, o Brasil tem o maior PIB da América Latina e do Caribe, avaliado em US\$ 1,839 trilhão, o que representa pouco mais de 32% do PIB de toda a região (BANCO MUNDIAL. *GDP (current US\$) - Latin America & Caribbean, Brazil, Bolivia*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2019&locations=ZJ-BR-BO&start=2019&view=bar>. Acesso em: 27 ago. 2020).

⁵ Segundo dados levantados pela OIT, em 2014, o Brasil tinha a terceira maior cobertura previdenciária e assistencial para pessoas maiores de 65 anos de idade da região, atrás apenas do Uruguai e da

Segundo dados do Boletim Estatístico da Previdência Social⁶, em 2018, a quantidade de contribuintes para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) foi de 52,365 milhões⁷, o que, considerada a população economicamente ativa ocupada de 90,922 milhões de pessoas, nos permite concluir que, naquele ano, além dos quase 40 milhões de trabalhadores ocupados que não contribuía para o sistema, também ficava de fora da proteção previdenciária uma massa de 12,955 milhões de desocupados.⁸

Isso ocorre em larga escala porque os modelos previdenciários predominantemente *bismarckianos*, como o nosso, são extremamente dependentes do emprego formal, o que, somado a um mercado de trabalho amplamente informal e desestruturado, tal como se observa no Brasil, só pode levar a este resultado desastroso.

A situação, ainda, tende a piorar, se consideramos a nova morfologia do trabalho, sobretudo a partir do incremento das formas pós-fordistas de organização da produção e do trabalho, a partir da crise de 1970, que afasta, cada vez mais, o trabalhador do típico contrato de emprego a tempo integral e com duração indeterminada. Ou seja, aquela relação cuja proteção foi pensada pelos primeiros modelos de seguro social e cuja lógica, até hoje, norteia nosso sistema previdenciário.

Buscando aumentar a cobertura previdenciária, estudiosos e instituições nacionais e internacionais vêm apresentando várias soluções, que vão desde a busca por uma maior formalização das relações de trabalho até a instituição de modelos previdenciários que combinem benefícios contributivos e não contributivos.

Neste cenário, destacam-se os modelos multipilares, cujos desenhos foram se diversificando a partir da proposta do Banco Mundial de 1994.⁹ Uma solução presente em boa parte destes modelos consiste na instituição de um pilar básico, não

Argentina (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2018. 224 p. (Panorama Laboral Temático, 4), p. 49).

⁶ BRASIL. Ministério da Economia (Secretaria Especial de Previdência e Trabalho). *Boletim Estatístico da Previdência Social*, v. 25, n. 2, fev. 2020. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/04/Beps022020_trab_Final_portal.pdf. Acesso em: 18 abr. 2020.

⁷ Corresponde ao número médio mensal de contribuintes, ou seja, à soma do número de meses com contribuição para cada trabalhador, dividido por 12.

⁸ Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. Divulgação: jan. 2020. Disponível em: [file:///C:/Users/Fernanda%20Cabral/Downloads/pnadc_201904_trimestre_quadroSintetico%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Fernanda%20Cabral/Downloads/pnadc_201904_trimestre_quadroSintetico%20(3).pdf). Acesso em: 18 abr. 2020.

⁹ Cf. BANCO MUNDIAL. *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Washington, DC: World Bank, 1994.

contributivo e universal, que garanta uma renda básica, ao menos na idade avançada, para todos os cidadãos. A universalidade desta cobertura está no fato de que apenas aspectos como a idade, a residência e a cidadania são levados em conta para pagamento do benefício, sendo irrelevantes o patrimônio do indivíduo, seus rendimentos ou mesmo a condição financeira de sua família.

A instituição de um pilar universal de cobertura quebra a lógica dos modelos previdenciários *bismarckianos*, tais como o nosso, que se orientam pela mercadorização do direito à proteção. Em outras palavras, ao condicionar a proteção social às contribuições, apenas aqueles que vertem recursos para o sistema ao longo de sua vida ativa têm acesso a benefícios. A universalidade, ao revés, faria da proteção previdenciária um direito inviolável decorrente da cidadania, que se acessa independentemente da performance do indivíduo na sua vida produtiva. Ela implicaria, assim, a “desmercadorização¹⁰ do *status* dos indivíduos em face do mercado”.¹¹

A partir de uma releitura de alguns modelos previdenciários multipilares apresentados, o objetivo geral desta dissertação é identificar quais seriam as características necessárias aos diferentes pilares de proteção para que alcançássemos um modelo verdadeiramente inclusivo, capaz de responder aos desafios trazidos pela nova organização do trabalho.

Para atingir esta finalidade, dividimos a exposição em três partes. Na primeira delas, buscamos entender como chegamos até aqui, a partir de um breve histórico do Estado de Bem-Estar social, no mundo e no Brasil, e sua relação com o trabalho. Ainda, faremos uma descrição do nosso sistema de seguridade social, seus valores e princípios norteadores e as principais características de seus subsistemas – previdência social, assistência social e saúde.

Na segunda parte, abordaremos a nova morfologia do trabalho, sobretudo em decorrência da complexificação, fragmentação e heterogeneização da classe trabalhadora a partir da crise da década de 1970. Após classificarmos os trabalhadores – em tradicionais e atípicos – e analisarmos suas principais características, sob a ótica da proteção previdenciária, traçaremos um retrato do

¹⁰ O termo “desmercadorização” é usado por Esping-Andersen para indicar a passagem da dependência do bem-estar dos indivíduos de dentro para fora do contrato de trabalho. Assim, para o autor, o conceito se refere ao “grau em que os indivíduos, ou famílias, podem manter um padrão socialmente aceitável de vida independente da participação no mercado” (ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *The three worlds of welfare capitalism*. New Jersey: Princeton University Press, 1990, p. 37, tradução nossa).

¹¹ *Ibid.*, p. 21, tradução nossa.

mercado de trabalho brasileiro e identificaremos os principais desafios para a proteção previdenciária dos trabalhadores à luz do modelo atualmente instituído.

Por fim, na terceira e última parte, faremos uma incursão em busca de um modelo previdenciário inclusivo. Após apresentarmos os modelos previdenciários multipilares, que ganharam inúmeras versões a partir de meados da década de 1990, e identificarmos no primeiro pilar público e universal de proteção o mecanismo mais importante, independentemente do desenho do sistema, para atingir a universalidade, procuraremos responder às críticas mais comuns dirigidas a benefícios universais. Em seguida, traremos um breve estudo de caso, consistente na experiência do único país da América Latina a instituir um benefício por idade universal: a Bolívia. Exploraremos alguns aspectos do atual programa daquele país – *Renta Dignidad* – e de seu predecessor, o *Bonosol*, que foi instituído ainda em 1997, e apontaremos seus principais impactos socioeconômicos ao longo de todos esses anos. O capítulo, então, se encerra com uma proposição do que seria recomendável para um sistema previdenciário verdadeiramente inclusivo.

Quanto à metodologia, este trabalho se amolda à vertente teórico-metodológica jurídico-sociológica, que é aquela segundo a qual se busca compreender o fenômeno jurídico no ambiente social amplo, pois enxerga o direito como uma variável da sociedade. Esta vertente metodológica, ainda, mostra preocupação com a eficiência e a efetividade das relações entre o ramo jurídico e a sociedade, buscando perquirir a adequação das demandas sociais aos institutos jurídicos.¹²

Neste sentido, os capítulos são estruturados com base em uma acepção lógico-dedutiva. Partimos da premissa maior, consistente na descrição do modelo previdenciário, e da premissa menor, traduzida nas características do mercado de trabalho brasileiro, particularmente em sua nova morfologia, para se chegar à conclusão quanto à adequação ou inadequação do modelo previdenciário à realidade nacional. As técnicas de investigação, por sua vez, serão utilizadas conforme os objetos e objetivos de cada um dos capítulos.

O primeiro capítulo parte de uma abordagem histórica que nos auxilia a construir uma descrição complexa e aprofundada do nosso atual modelo previdenciário. A técnica de investigação empregada é a jurídico-compreensiva ou jurídico-interpretativa, que é aquela que, diferentemente da técnica jurídico-descritiva,

¹² Cf. GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 20-22.

preocupa-se não apenas em fornecer um diagnóstico do problema, mas também identificar as suas raízes explicativas.¹³ Embora nesta abordagem prevaleça o aspecto dogmático, ela é necessária para que possamos chegar às conclusões quanto à adequação do modelo previdenciário perante a nova morfologia do trabalho.

Esta mesma técnica jurídico-compreensiva será utilizada no segundo capítulo. O diagnóstico do mercado de trabalho brasileiro propriamente dito é feito a partir da análise quantitativa de dados estatísticos oficiais, de modo que a principal fonte jurídica utilizada neste capítulo é a própria realidade sociojurídica. Além das fontes jurídicas formais tradicionais – leis, doutrina e jurisprudência -, a realidade social constitui verdadeira fonte jurídica, na medida em que “o dinamismo social impacta e afeta a ordem jurídica, interpenetrando-se dialeticamente”.¹⁴

Finalmente, aplicamos a técnica de investigação jurídico-propositiva no terceiro capítulo, segundo a qual se questiona determinada lei ou instituição jurídica vigente para, a partir da análise de suas falhas, propor mudanças ou reformas legislativas concretas¹⁵. Neste último capítulo, também fazemos uso do método do estudo de caso, que usa dados qualitativos e quantitativos, para que, a partir da investigação de um fenômeno singular em seu contexto real, possamos confirmar ou infirmar hipóteses. O estudo de caso se vale da coleta de diferentes e abundantes fontes de dados, que são analisados em triangulação, de modo a tornar seu resultado confiável e a reduzir a probabilidade de que o pesquisador chegue a descobertas incompletas baseadas em uma imagem enganosa.¹⁶

¹³ Cf. GUSTIN; DIAS, 2013, p. 27-29.

¹⁴ WITKER, Jorge. *Como elaborar una tesis en derecho: pautas metodológicas y técnicas para el estudiante o investigador del derecho*. Madrid: Editorial Civitas, 1986, p. 37.

¹⁵ Cf. *Ibid.*, p. 24.

¹⁶ Cf. WEBLEY, Lisa. Qualitative approaches to empirical legal research. *The Oxford handbook of empirical legal research*, p. 926-950, 2010.

1 O MODELO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRO: COMO CHEGAMOS ATÉ AQUI?

1.1 O Estado de Bem-Estar Social no mundo: breve história, definição, características e sua relação com o trabalho

O surgimento do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) tem íntima relação com o trabalho. Apontado por alguns autores como sendo um produto do século XX¹⁷, particularmente, posterior à Segunda Guerra Mundial (1939-1945), suas primeiras formas de manifestação já podem ser observadas desde o século anterior, notadamente em decorrência dos arranjos sociais formados a partir do novo modo de organização do trabalho em massa.¹⁸

Mesmo antes de seu aparecimento, quando a assistência aos despossuídos deixou de ser atribuição da própria família ou objeto de caridade organizada primordialmente pela Igreja, passando a ser regulamentada pelo Estado, por meio das chamadas Leis dos Pobres (*Poor Laws*)¹⁹, que remontam ao início do século XVII, o trabalho era o critério adotado para analisar se determinada pessoa poderia ou não receber assistência.²⁰ Aqueles adultos saudáveis que não aceitavam o trabalho

¹⁷ Para Maurício Godinho Delgado e Lorena Vasconcelos Porto, “sob a perspectiva efetivamente histórica, o fenômeno do Estado de Bem-Estar Social é, de fato, muito recente. Esteia as suas primeiras e mais claras bases na segunda metade do século XIX; porém, desenvolve-se com sofisticação e amplitude – notadamente nos países ocidentais europeus do centro e do norte do continente – somente ao longo do século XX, em especial na conjuntura aberta pelo final da Segunda Grande Guerra e anos subsequentes” (DELGADO, Maurício Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos. O Estado de bem-estar social (*Welfare State*) no capitalismo contemporâneo. In: DELGADO, Maurício Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos (Orgs.). *Welfare state: os grandes desafios do estado de bem-estar social*. São Paulo: LTr, 2019, p. 26).

¹⁸ Ainda segundo Maurício Godinho Delgado e Lorena Vasconcelos Porto, atribuem-se como causas dos primeiros vestígios de Estado Providência, ainda no século XIX, “a emergência e o fortalecimento das organizações sindicais e político-partidárias dos trabalhadores e demais segmentos populares na Europa Ocidental, ao lado do começo das denominadas ‘políticas sociais’ dos Estados Nacionais” (Ibid., p. 27).

¹⁹ A Lei dos Pobres, instituída pela Rainha Isabel I da Inglaterra, em 1601, é tida como marco deste tipo de norma por ter consolidado, em um único estatuto, a legislação anterior de assistência aos necessitados, que passou das mãos da Igreja e da mera caridade para os cuidados do Estado, que instituiu contribuições compulsórias, em que pese tenha mantido as paróquias locais como centros de execução das medidas de assistência (Cf. TRATTNER, Walter I. *From poor law to welfare state: A history of social welfare in America*. New York: The Free Press, 1999, p. 9-12).

²⁰ Segundo as regras então vigentes, o tratamento dispensado aos necessitados dependia de sua condição, de modo que às crianças era dirigido o aprendizado, para que pudessem se aprimorar para o trabalho, aos adultos saudáveis era fornecido trabalho e aos incapazes era ofertado abrigo ou socorro assistencial em instituições (Cf. Ibid., p. 9-12).

disponível eram punidos, recolhidos em casas de correção, açoitados, estigmatizados, apedrejados ou até mesmo mortos.²¹

Também precede o Estado de Bem-Estar Social a criação do seguro social, mediante políticas públicas de previdência concebidas pelo Chanceler Otto von Bismarck (1815-1898), na Alemanha do século XIX, logo estendidas a outros países daquele continente, e que da mesma forma guarda estreita relação com o trabalho. Além de prever a contribuição dos trabalhadores²², os programas consistiram em seguro-doença, proteção acidentária e seguro contra invalidez e velhice, respectivamente implementados em 1883, 1884 e 1889.²³

Particularmente no que diz respeito à classe trabalhadora, esta passou a se organizar, inicialmente, em sindicatos e, posteriormente, em partidos políticos, a fim de conquistar direitos e melhores condições sociais. O assunto é tratado por T. H. Marshall, que, ao narrar a evolução dos três elementos da cidadania (direitos civis, políticos e sociais), demonstra como os sindicatos, ainda no século XIX, foram utilizados como instrumentos de obtenção coletiva dos direitos civis pelos trabalhadores. Já no século seguinte, a maior interferência do sindicato no Governo, por meio dos partidos políticos por eles criados, levou ao aumento da intervenção do Estado nos conflitos industriais e, portanto, à incorporação dos direitos sociais ao *status* de cidadania.²⁴

O movimento político-sindical desses trabalhadores, associado à “ameaça socialista”, que se concretizava com a Revolução Russa de 1917, e a necessidade de conter os impulsos da classe trabalhadora e manter o *status quo* vigente (economia de mercado), foi o pano de fundo da criação da Organização Internacional do

²¹ Cf. TRATTNER, 1999, p. 11.

²² Cf. BALERA, Wagner. *Sistema de seguridade social*. 8. ed. São Paulo: LTr, 2016, p. 60.

²³ Cf. MARTINEZ, Wladimir Novaes; BALERA, Wagner; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *História, custeio e constitucionalidade da previdência social*. São Paulo: LTr, 2015, p. 31.

²⁴ Cf. MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, p. 84-107.

Trabalho, em 1919, e da inserção de direitos sociais em cartas constitucionais, com destaque para a Constituição Mexicana de 1917²⁵ e a Alemã de 1919.²⁶

A despeito destas conquistas de cunho social, a Grande Depressão, eclodida a partir da quebra da Bolsa de Valores de Nova York em 1929, mudou o rumo da história e é um fenômeno essencial para se compreender o mundo a partir da segunda metade daquele século. O epicentro da crise se deu nos Estados Unidos, tendo a situação rapidamente evoluído para um problema global. Naquele país, os piores efeitos da crise se fizeram sentir entre 1929 e 1933 e, não obstante a influência das perturbações políticas posteriores à Primeira Guerra Mundial, o *boom* foi resultado de um crescimento econômico mundial desigual e desequilibrado – fruto da posição dos EUA como maiores produtores industriais e credores do mundo –, além da inaptidão da economia global em produzir demanda suficiente para uma expansão duradoura da economia.²⁷

Em solo norte-americano, a crise levou à disparada do desemprego, que passou de 3% em 1929 para 25% em 1932, à redução vertiginosa da renda nacional, à queda dos rendimentos do trabalho, ao fechamento de milhares de bancos, à queda no investimento líquido, ao colapso do sistema de alívio econômico (em 1932, três

²⁵ A Constituição Mexicana de 1917 dedicou um Título ao trabalho e à proteção social, com destaque para o dispositivo que previa, em sua redação original, que “são considerados de utilidade social: o estabelecimento de Caixas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cessação involuntária do trabalho, de acidentes e outros com fins análogos, pelo que, tanto o Governo Federal, quando cada Estado, deverão fomentar a organização de Instituições desta natureza, para difundir e instigar a previsão popular” (artigo 123, inciso XXIX, tradução nossa). O texto original está disponível em: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf. Acesso em: 06 jan. 2020.

²⁶ Conforme nos ensina Maria Claudia Bucchianeri Pinheiro, “entre os direitos de segunda dimensão – que conferem o caráter social à Constituição de Weimar –, devem-se destacar as seguintes garantias: proteção e assistência à maternidade (art. 119, § 2º e 161); direito à educação da prole (art. 120); proteção moral, espiritual e corporal à juventude (art. 122); direito à pensão para família em caso de falecimento e direito à aposentadoria, em tema de servidor público (art. 129); direito ao ensino de arte e ciência (art. 142); ensino obrigatório, público e gratuito (art. 145); gratuidade do material escolar (art. 145); direito a ‘bolsa estudos’, ou seja, à ‘adequada subvenção aos pais dos alunos considerados aptos para seguir os estudos secundários e superiores, a fim de que possam cobrir a despesa, especialmente de educação, até o término de seus estudos’ (art. 146, § 2º); função social da propriedade; desapropriação de terras, mediante indenização, para satisfação do bem comum (art. 153, § 1º); direito a uma habitação sadia (art. 155); direito ao trabalho (art. 157 e art. 162); proteção ao direito autoral do inventor e do artista (art. 158); proteção à maternidade, à velhice, às debilidades e aos acasos da vida, mediante sistema de seguros, com a direta colaboração dos segurados (art. 161 – previdência social); direito da classe operária a ‘um mínimo geral de direitos sociais’ (art. 162); seguro-desemprego (art. 163, § 1º) e direito à participação, mediante Conselhos – Conselhos Operários e Conselhos Econômicos –, no ajuste das condições de trabalho e do salário e no total desenvolvimento econômico das forças produtivas, inclusive mediante apresentação de projeto de lei (art. 165)” (PINHEIRO, Maria Claudia Bucchianeri. *A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais. Revista de informação legislativa*, v. 43, n. 169, p. 101-126, 2006, p. 116-117).

²⁷ Cf. HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. Tradução Marcos Santarrita; revisão técnica Maria Célia Paoli. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 90-106.

quartos das pessoas necessitadas e elegíveis não conseguiam receber qualquer benefício, o que tampouco conseguiu ser suprido pelas ações de caridade) e, até mesmo, ao aumento das taxas de suicídio.²⁸

Este foi o pano de fundo para a implementação do que ficou conhecido como o *New Deal* norte-americano, conjunto de leis e medidas de bem-estar social implementadas pelo governo de Franklin Roosevelt²⁹, eleito em 1933, que tem como uma de suas referências mais importantes o *Social Security Act* de 1935.

O *New Deal* representou um experimento pragmático, não embasado em qualquer teoria organizada, cujos resultados foram extremamente positivos, com a criação de mais de 6 milhões de empregos, a duplicação da produção industrial e o aumento da receita nacional e dos lucros. Levou, ainda, a uma mudança drástica no humor nacional, já que as novas leis e o espírito do *New Deal* incutiram nas relações um pouco da igualdade e da dignidade que marcavam o velho sonho americano. Tudo isto ocorreu em um país notadamente liberal, em que sequer existia um movimento forte socialista.³⁰

A quebra com o paradigma liberal fica clara na resistência inicial imposta pela Suprema Corte norte-americana, tendo sido a década de 1930 marcada por uma grande tensão com o governo. Este quadro era esperado, pois, até então, as decisões proferidas pela Corte³¹ já indicavam as dificuldades pelas quais passaria o Presidente em suas tentativas.³²

²⁸ Cf. SUNSTEIN, Cass. *The Second Bill of Rights: FDR's Unfinished Revolution--And Why We Need It More Than Ever*. Basic Books, 2009. E-book (não paginado), posição 568-636.

²⁹ Uma medida importante do *New Deal* foi a instituição de agências que, dentre outras funções, empregavam diretamente pessoas, das quais são exemplos a *Civil Works Administration*, a *Civilian Conservation Corps*, a *Federal Emergency Relief Administration*, a *Public Works Administration* e a *Tennessee Valley Authority*. No campo legislativo, além do *Social Security Act* (1935), houve considerável avanço social por meio do *National Labor Relations Act* (1935), que garantiu o direito de auto-organização aos trabalhadores e protegeu estas coletividades, e o *Fair Labor Standards Act* (1938), que criou o salário mínimo e limitou a jornada de trabalho (Cf. *Ibid.*, l. 636-650).

³⁰ Houve, até mesmo, um esforço para que o pensamento socialista não fosse incorporado à cultura norte-americana, o que se nota pelo objetivo das políticas do *New Deal* de preservar o capitalismo, limitando-se a remover suas arestas mais severas. O próprio Roosevelt chegou a declarar que sua tarefa principal era prevenir que banqueiros e homens de negócios cometessem suicídio (Cf. *Ibid.*, l. 1899-1909).

³¹ As decisões desfavoráveis ao *New Deal* de Roosevelt eram aquelas que limitavam o poder do Congresso para legislar sobre as relações entre trabalhadores e patrões, seja em razão da cláusula de comércio, seja em razão da liberdade de contrato, bem como as que entendiam ser inconstitucional a delegação de poderes do legislativo para o Presidente (Cf. *Ibid.*, l. 840-854).

³² A composição da Suprema Corte não havia mudado muito desde meados da década de 1920 e as posições da maior parte dos membros eram bem definidas, entre conservadores e liberais. Assim, os Juizes Benjamin Cardozo, Louis Brandeis e Harlan Stone se inclinavam favoravelmente à maior parte das medidas do *New Deal*, ao passo que os Juizes Willis Van Devanter, George Sutherland, James McReynolds e Pierce Butler eram seguramente contrários a elas. Os votos oscilantes seriam dos Juizes

O clima de embate entre estas instituições foi marcado por uma série de tentativas de Roosevelt de influenciar a Corte, minando seu papel no debate, sendo a mais famosa delas a que ficou concedida como o *Court-Packing Plan*, um projeto de lei que previa que, sempre que um Juiz, com pelo menos dez anos de exercício, deixasse de se aposentar em seis meses após completar 70 anos de idade, o Presidente poderia nomear um membro adicional para a Corte.^{33/34}

Embora nenhuma destas tentativas tenham sido efetivamente transformadas em lei, a Corte entendeu o descontentamento do Governo e do Congresso com as suas decisões, até que uma mudança radical na sua orientação, em 1937, a partir do caso *West Coast Hotel Co. v. Parrish*³⁵, pavimentou o caminho para a futura regulação federal da atividade econômica.³⁶

O caráter pragmático e mantenedor do *status quo* capitalista presente no *New Deal* também será observado nas políticas de bem-estar posteriores à Segunda Guerra Mundial, evento tido como marco introdutório do Estado de Bem-Estar Social, pois é partir deste período que o fenômeno sofre “incontestável expansão e até mesmo institucionalização”³⁷, já que se “generaliza e ganha dimensões quase universais nesses países [de capitalismo desenvolvido] um conjunto articulado de programas de proteção social, assegurando o direito à aposentadoria, habitação, educação, saúde etc.”.³⁸

O ideal de universalidade passa a protagonizar com as experiências da guerra, que, por atingir todas as camadas da população, sem distinção de classe, faz brotar mais intensamente o sentimento de solidariedade.

Ao narrar a relação entre a guerra e o bem-estar social na década de 1940, o professor britânico Derek Fraser explica que, ao contrário do desemprego, as bombas não conheciam classe social, afetando ricos e pobres da mesma forma. A escassez

Owen Roberts e Charles Evans Hughes (Cf. GELY, Rafael; SPILLER, Pablo T. The political economy of Supreme Court constitutional decisions: The case of Roosevelt's court-packing plan. *International Review of Law and Economics*, v. 12, n. 1, p. 45-67, 1992, p. 53).

³³ Cf. *Ibid.*, p. 56.

³⁴ Havia apenas uma limitação para que não mais de cinquenta Juizes fossem nomeados sob a lei proposta, bem como para que a composição da Corte não ultrapassasse quinze Juizes.

³⁵ Por esta decisão, a Corte declarou a constitucionalidade de uma lei estadual sobre salário mínimo (PARRISH, *West Coast Hotel Co. v et al.* 300 US 379, 57 S. Ct, v. 578, n. 81, p. 17021, 1937).

³⁶ Cf. GELY; SPILLER, *op. cit.*, p. 56-57.

³⁷ ARRETICHE, Marta T. S. Emergência e desenvolvimento do *welfare state*: teorias explicativas. In: DELGADO, Maurício Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos, organizadores. *Welfare state*: os grandes desafios do estado de bem-estar social. São Paulo: LTr, 2019. p. 51.

³⁸ *Ibid.*, p. 51.

era generalizada, de modo que até a família real tinha que comer produtos enlatados. Neste contexto, o espírito de Dunquerque uniu a nação inglesa, uma sociedade até então dividida, em torno de um propósito comum a partir daquela década.³⁹

Fraser arremata afirmando que, daqueles tempos conturbados, “emergiu uma espécie de conspiração benevolente, que reconheceu que era necessário oferecer um novo acordo à classe trabalhadora caso a guerra fosse vencida”.⁴⁰

É paradigmático do surgimento do *Welfare State* o Relatório Beveridge, de 1942, como ficou conhecido o *Report on Social Insurance and Allied Services* redigido pelo parlamentar inglês reformista William Beveridge (1879-1963) e que, à época, foi um *bestseller*, com cerca de 635 mil cópias vendidas. O Plano era baseado em seis princípios fundamentais: benefícios uniformes, cotização única, unificação da responsabilidade administrativa, adequação dos benefícios, abrangência e classificação. Deste modo, garantia proteção a todos, desde o nascimento até a morte (*from cradle to grave*), cobrindo eventos dos mais variados, tais como doença, atendimento médico, desemprego, morte, orfandade, velhice, maternidade, acidentes, dentre outros. Além da inovação que surge da universalidade do seguro social, para Derek Fraser, o que é realmente revolucionário no Plano é o conceito de uma sociedade organizada apta a combater os cinco males identificados por Beveridge e que afetavam a liberdade dos indivíduos: necessidade, doença, ignorância, miséria e ociosidade.⁴¹

A solidariedade que emergia das atrocidades da guerra atingia não apenas as sociedades individualmente consideradas, como o caso da Inglaterra acima descrito por Fraser, mas também ganhava um apelo internacional, como deixa claro a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Além da defesa das liberdades individuais e políticas, este documento, em seus artigos XXII a XXVI, dispõe sobre os direitos econômicos e sociais. Os Estados, em cooperação com as Nações Unidas, “decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida”⁴², reconhecendo que isso passaria, necessariamente, pela “proteção às classes ou grupos sociais mais fracos ou necessitados”⁴³, o que se daria por meio da garantia a

³⁹ Cf. FRASER, Derek. *The evolution of the british welfare state: a history of social policy since the Industrial Revolution*. London: Palgrave Macmillan, 2009, p. 246-247, tradução nossa.

⁴⁰ Ibid., p. 248-249, tradução nossa.

⁴¹ Cf. Ibid., p. 253-255.

⁴² Trecho do preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).

⁴³ COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 242.

direitos sociais expressamente previstos no documento, tais como os direitos à seguridade social, ao trabalho, à proteção contra o desemprego, à livre sindicalização e à garantias mínimas ligadas ao contrato de trabalho.⁴⁴

Quanto à economia, seguiram-se novos ciclos de altos e baixos, com destaque para a expansão econômica pós-Segunda Guerra Mundial, que perdurou até a década de 1970, quando teve início uma grande crise do capital, que deflagrou uma nova recessão econômica, arrastando multidões para o desemprego.⁴⁵

Na política, a crise deflagrada na década de 1970 desencadeou uma série de ataques ao *Welfare State* pelos seus opositores.^{46/47} Aproveitando-se da situação econômica, fiscal e social⁴⁸ da época, inúmeros partidos orientados à direita do espectro político ganharam espaço em diversos países do capitalismo central. Adotando um discurso contrário às políticas do Estado de Bem-Estar Social, especialmente àquelas dirigidas às camadas mais pobres da população, ganharam força as ideias neoliberais⁴⁹ das quais são exemplos emblemáticos os governos de

⁴⁴ Também são representativos do esforço e da cooperação internacionais na consolidação do Estado de Bem-Estar Social a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), que reconhece a todos alguns direitos sociais como educação, saúde, cultura, trabalho em condições dignas e previdência social; e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), que expressamente admite que o ideal do ser humano livre, liberto do temor e da miséria não pode ser realizado a menos que se criem condições que permitam a cada um gozar de seus direitos econômicos, sociais e culturais. Relevante, embora mais tardio, é o Protocolo de São Salvador (1988), que adicionou àquela Declaração Americana de 1948 previsões em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais.

⁴⁵ Cf. ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2009, p. 37-47.

⁴⁶ Cf. DELGADO, Maurício Godinho. *Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da destruição e os caminhos da reconstrução*. 3. Ed. São Paulo: LTr, 2017, p. 24-25.

⁴⁷ Cf. BEDIN, Gilmar Antonio; NIELSSON, Joice Graciele. A crise da década de 1970: observações sobre as ideias neoliberais e suas consequências. In: COSTA, Lucia Cortes da; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; SILVA, Vini Rabassa da (Orgs.). *A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI*. Ponta Grossa: Editora UEPG, p. 27-41, 2013, p. 38-39.

⁴⁸ Segundo Maurício Godinho Delgado e Lorena Vasconcelos Porto, "(...) considerada a *crise fiscal do Estado* (a) surgida na década de 1970 (menor arrecadação tributária em decorrência da crise econômica; elevação da dívida pública em razão do aumento dos juros e do descompasso da arrecadação pública *versus* gastos públicos; pauta de gastos estatais tidas como excessiva), conjugada com o *recrudescimento do desemprego* (b) em contexto de generalização da *terceira revolução tecnológica* do sistema capitalista (c) – sem contar a *acentuação da concorrência internacional* (d) em face da economia europeia, passou-se a sustentar a inviabilidade estrutural do EBES [Estado de Bem-Estar Social] na nova fase vivenciada pelo capitalismo. A este quadro negativo, somavam-se outros fatores, também de caráter estrutural: o *envelhecimento da população europeia* (e), de modo a elevar os custos do sistema público de seguridade social e a *diminuição de jovens contribuintes* (f) no universo da força de trabalho" (DELGADO; PORTO, 2019, p. 39).

⁴⁹ Para Pierre Rosanvallon, essas críticas ressoaram e ganharam espaço, contribuindo para o aumento do prestígio das teorias neoliberais, graças ao abalo na solidariedade social, decorrente de alguns fatores que são inerentes ao Estado de Bem-Estar Social, dentre os quais destacamos a interface do Estado nas relações entre os indivíduos. O Estado funcionaria como uma grande interface, que substituiu as relações entre indivíduos e entre estes e outros grupos, tonando a solidariedade mecânica e

Ronald Reagan (1981-1989) e Margaret Thatcher (1979-1990), respectivamente, nos Estados Unidos e na Inglaterra.

Particularmente acerca do neoliberalismo inglês, Ricardo Antunes explica que este período, que durou desde o Governo Thatcher até 1997, quando os conservadores deixaram o poder, “alterou profundamente as condições econômicas, sociais, políticas, ideológicas e valorativas”⁵⁰ da sociedade inglesa, com impacto devastador sobre a organização do trabalho e o sindicalismo naquele país.

Antunes assim sintetiza as medidas adotadas pelo Governo neoliberal de Thatcher: (i) privatização; (ii) redução e, até mesmo, extinção do capital produtivo estatal; (iii) legislação fortemente desregulamentadora das condições de trabalho e flexibilizadora dos direitos sociais; (iv) adoção de atos coibidores da atuação estatal; e (v) expansão de formas precárias de emprego e do trabalho autônomo, que duplicou entre 1979 e 1990.⁵¹

Do outro lado do Atlântico, o governo Reagan, à medida que aumentava o orçamento da defesa, reduzia significativamente os impostos e cortava os gastos com programas sociais, alguns deles chegando a ser totalmente extintos.⁵²

Em resumo, a solução apontada pela nova agenda neoliberal⁵³ envolvia “limitar o poder da força de trabalho organizada; reduzir os gastos sociais; aumentar as taxas de juros; cortar impostos; e abraçar o livre mercado”.⁵⁴

No campo da produção e do trabalho, a crise levou ao surgimento de novas formas de sua organização, com destaque para o modelo *toyotista* ou flexível de

abstrata, de modo que a redistribuição financeira acaba se dissociando ou se distanciando das relações sociais a que se refere (Cf. ROSANVALLON, Pierre. *La crise de l'Etat-providence*. Paris: Éditions du Seuil, 1981, p. 124-125).

⁵⁰ ANTUNES, 2009, p. 68.

⁵¹ Cf. *Ibid.*, p. 68-69.

⁵² O Governo Reagan rapidamente conseguiu “encerrar alguns programas sociais inteiramente (como programas de serviço público para os desempregados, incluindo o CETA [*Comprehensive Employment and Training Act*]) e cortar gastos governamentais, em bilhões de dólares, em muitos outros programas destinados a ajudar os pobres e os doentes, jovens e idosos – AFDC [*Aid to Families with Dependent Children*], assistência à infância, merenda escolar e outros programas nutricionais, cupons de alimentação, moradia subsidiada, assistência para energia, planejamento familiar, serviços de saúde pública e mental, aconselhamento sobre abuso de álcool e drogas, assistência jurídica, o *Jobs Corps* e similares” (TRATTNER, 1999, p. 365, tradução nossa).

⁵³ Larissa Dalmer Pereira explica, em apertada síntese, que “os ideólogos neoliberais defendiam a existência de um Estado mínimo – para a proteção da propriedade privada e dos indivíduos – no que diz respeito às áreas social e econômica e de um Estado máximo para o capital, com a desregulamentação e a liberalização das economias” (PEREIRA, Larissa Dahmer. *A reação burguesa à crise capitalista e o processo de mercantilização do ensino superior no pós-1970. Textos & Contextos*. Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 1-21, 2006, p. 4).

⁵⁴ GARLAND, David. *The welfare state: A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2016. *E-book* (160 p.), p. 102, tradução nossa.

produção, fundado no conceito de desperdício zero, terceirização, subcontratação e que demandava novas formas precárias de contratação de mão de obra.

David Garland chama atenção para o fato de que, mesmo tendo dominado o cenário político nos anos 1980 e 1990, as reformas neoliberais não aboliram completamente o *Welfare State*, nem mesmo nos Estados Unidos, onde sua atuação sempre foi mais tímida. O autor explica, então, que as mudanças se limitaram a alterar a forma de proteção social deste modelo, criando uma versão mais austera e menos cara do Estado de Bem-Estar Social.⁵⁵

Os resultados já são nossos conhecidos. Com a agenda política centrada em questões meramente econômicas, relegando a segundo plano impactos sociais e a busca do pleno emprego, os níveis de desemprego aumentaram consideravelmente⁵⁶, podendo-se observar, ainda, uma retração nas medidas de proteção social típicas do *Welfare State*.

Este resultado é explicado por Pierre Rosanvallon, para quem a solução para o enfrentamento da crise do Estado-providência⁵⁷ não poderia estar exclusivamente no campo financeiro, como orientam as teorias liberais, mas sim no nível da própria sociedade e das relações sociais. Isto porque, simplesmente, não existe uma crise real no financiamento do Estado-providência, posto que há soluções financeiras teóricas para todas as situações (como, por exemplo, aumento de impostos e de contribuições sociais). No entanto, uma vez que as consequências de tais arranjos financeiros modificam o equilíbrio social entre indivíduos, grupos e agentes econômicos, Rosanvallon defende que os problemas do Estado-providência deveriam ser abordados prioritariamente em termos sociológicos e políticos.⁵⁸

Além do desequilíbrio fiscal, outros problemas relacionados à economia e à força de trabalho, como, por exemplo, a globalização, o avanço exponencial da tecnologia, a hegemonia financeiro-especulativa⁵⁹, a falta de unidade da

⁵⁵ Cf. GARLAND, 2016, p. 99.

⁵⁶ David Garland afirma que, na Inglaterra, o desemprego subiu de 5,4% (o equivalente a 1,5 milhões de pessoas desempregadas), em 1979, para 11,9% no final do primeiro mandato de Thatcher (Cf. *Ibid.*, p. 103).

⁵⁷ O autor utiliza a expressão Estado-providência ao analisar o Estado de Bem-Estar Social francês e explica que esta expressão apareceu na língua francesa ainda no Segundo Império (1852-1870) e, portanto, é bem mais antiga que sua correlata inglesa, *Welfare State*, que apareceu apenas na década de 1940 (Cf. ROSANVALLON, 1981, p. 141-142).

⁵⁸ Cf. *Ibid.*, p. 13-19.

⁵⁹ Adota-se, aqui, o conceito de Maurício Godinho Delgado, para quem a hegemonia financeiro-especulativa se refere ao “capital substantivamente especulativo, que gera sua reprodução

regulamentação trabalhista e a própria economia pós-industrial, também deixaram, e vêm deixando, suas marcas nas políticas de bem-estar social, que, não obstante jamais tenham sido completamente extintas em qualquer lugar do mundo onde foram aplicadas, vivem às voltas com avanços e retrocessos.

Representativos desses conflitos relacionados ao tamanho ideal do Estado na garantia da proteção social são os relatórios do Banco Mundial de 1994 e de 2005, referentes à previdência social. O primeiro, intitulado *Adverting the Old Age Crisis – Policies to Protect the Old and Promote Growth*⁶⁰, propunha “a redução gradativa da presença do Estado na gestão dos planos previdenciários e o incremento dos planos privados”⁶¹ – organizados estes últimos em regime de capitalização⁶² - portanto, medidas tendentes à privatização da previdência social. Já o Relatório de 2005 (*Old-Age Income Support in the 21st Century – An International Perspective on Pension Systems and Reform*⁶³) reconhecia como ineficiente a quase total privatização do sistema previdenciário, recomendando um novo modelo multipilar.⁶⁴

essencialmente com o próprio jogo de inversões financeiras, sem compromisso relevante com a noção de produção, tão cara às fases anteriores do capitalismo” (DELGADO, 2017, p. 20).

⁶⁰ Em tradução livre: “Anúncio da Crise Demográfica – Políticas para proteger os idosos e promover o crescimento”. O Relatório completo está disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/973571468174557899/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2020.

⁶¹ BALERA, Wagner. *Noções preliminares de direito previdenciário*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 250.

⁶² “No regime de capitalização, o contribuinte dispõe de uma conta individual e, com base nela e na expectativa de sobrevida, calcula-se o benefício a ser recebido, evitando-se que haja transferências inter ou intrageracionais. Pela sua própria natureza, não há, em princípio, possibilidade de desequilíbrio atuarial nesse tipo de regime. Há o risco, contudo, de os recursos serem mal aplicados, resultando em remuneração não condizente com a rentabilidade esperada” (VARSANO, Ricardo; MORA, Mônica. Financiamento do regime geral de previdência social. *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*, 2007, p. 321).

⁶³ Em tradução livre: “Suporte à renda por idade avançada no século XXI – uma perspectiva internacional acerca dos sistemas de pensão e reformas”. O Relatório completo está disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/Old_Age_Inc_Supp_Full_En.pdf. Acesso em: 06 jan. 2020.

⁶⁴ “O sistema de pensão multipilar sugerido é composto por uma combinação de cinco elementos básicos: (a) um pilar não contributivo ou ‘zero pilar’ (na forma de uma pensão baseada em critérios demográficos ou social) que fornece um nível mínimo de proteção; (b) um sistema contributivo do ‘primeiro pilar’ vinculado em graus variáveis aos ganhos e que procure substituir parte da renda; (c) um ‘segundo pilar’ obrigatório que é essencialmente uma conta poupança individual; (d) um ‘terceiro pilar’ voluntário, que pode assumir várias formas (contribuição individual, do empregador, de benefício definido, de contribuição definida), mas que é essencialmente de natureza flexível e discricionária; e (e) fontes informais intrafamiliares ou intergeracionais de apoio financeiro e não financeiro a idosos, incluindo acesso à saúde e à moradia” (HOLZMANN, Robert; HINZ, Richard. *Old-age income support in the 21st century: An international perspective on pension systems and reform*. The World Bank, 2005. *E-book* (229 p.), p. 42, tradução nossa. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/Old_Age_Inc_Supp_Full_En.pdf. Acesso em: 16 jan. 2020.).

Entretanto, retornando à nossa linha principal de análise, podemos observar que a maior parte dos fatores que tiveram influência na criação, no desenvolvimento e na própria crise do Estado de Bem-Estar Social são fortemente relacionados ao trabalho e à sua forma de organização. E é a partir deste norte que trataremos de formular um conceito de Estado de Bem-Estar Social e identificar suas características básicas, o que faremos a um só tempo.

Não se trata, entretanto, de uma tarefa fácil, uma vez que esta forma de organização estatal varia conforme o país em que é adotada e também ao longo do tempo. Isto porque os Estados passam por evolução e reformas, tanto nos níveis mais rasos da burocracia e da administração pública, como nos níveis mais profundos de fixação de suas políticas e objetivos.⁶⁵

Neste sentido, David Garland afirma que há várias concepções acerca do *Welfare State*, que vão desde visões mais restritas, como aquela que o qualifica como bem-estar para os pobres, passando por concepções analíticas, que focam no seguro social e nos direitos e serviços sociais, até as mais amplas, que dão ênfase ao papel do Estado na gestão da economia.⁶⁶ Explica o jurista e sociólogo, ainda, que estes três pontos de vista não se opõem uns aos outros, devendo ser vistos como círculos concêntricos, que se estruturam integrando um todo.⁶⁷

Por sua vez, J. F. Sleeman afirma que o termo *Welfare State* já faz parte do nosso vocabulário corrente e que, muitas vezes, não nos debruçamos sobre o seu verdadeiro significado. O autor conta que seu uso se tornou comum a partir de 1945 e que era utilizado para “descrever um fenômeno segundo o qual todos reconheciam que a responsabilidade do Governo pela provisão de serviços sociais havia sido estendida”.⁶⁸ Em suma, o conceito ressalta o caráter ativo do Estado de Bem-Estar, em contraposição ao clássico papel passivo do Estado – *laissez-faire*.⁶⁹

Sleeman avança ainda mais ao deixar claro que, embora os serviços sociais compreendam o elemento mais característico do Estado de Bem-Estar Social, ele não pode ser limitado a tais tarefas, enfatizando o papel que as políticas de bem-estar

⁶⁵ Cf. GARLAND, 2016, p. 6.

⁶⁶ Cf. *Ibid.*, p. 7-8.

⁶⁷ Cf. *Ibid.*, p. 8.

⁶⁸ SLEEMAN, John F. *The welfare state: Its aims, benefits and costs*. Routledge, 2019. *E-book* (não paginado) (Coleção: *Welfare and the State*), posição 102, tradução nossa.

⁶⁹ Cf. *Ibid.*, posição 174-789.

possuem na sociedade como um todo, especialmente no que diz respeito à busca pela igualdade de oportunidades.⁷⁰

Mesmo sem apresentar um conceito conciso de Estado de Bem-Estar Social, Maurício Godinho Delgado e Lorena Vasconcelos Porto deixam clara a sua importância como uma das maiores conquistas da civilização ocidental, ao agregar “os ideais de liberdade, igualdade, solidariedade, direitos individuais e sociais, democracia, valorização da pessoa humana, valorização do trabalho e especialmente do emprego, justiça social e bem-estar das populações envolvidas”.⁷¹

Uma das características mais relevantes do *Welfare State* é o seu arranjo pragmático, já que, diferentemente de seus competidores históricos – o capitalismo de livre mercado e o socialismo – não há ideais utópicos ou proposições heroicas no Estado de Bem-Estar Social. Ainda conforme David Garland, “seus princípios não foram criados por filósofos visionários mas por funcionários civis, cientistas sociais e comitês governamentais que se esforçaram para forjar compromissos e elaborar acordos práticos”.^{72/73}

O pragmatismo, aliás, era o que movia Franklin Roosevelt⁷⁴, na escolha de suas políticas do *New Deal*, na década de 1930, nos Estados Unidos da América. O Presidente norte-americano é descrito por Cass Sunstein como um “experimentador, um pragmático interessado em resultados e soluções, em vez de teorias”.⁷⁵

Outra decorrência do caráter pragmático do *Welfare State* é o fato de que ele é desenhado para gerenciar os problemas sociais típicos do Estado capitalista, e não para curá-los. David Garland acentua esta característica do Estado de Bem-Estar Social e explica como ela própria pode ser fonte de problemas por ele enfrentados:

O *welfare state* é, em seu núcleo, um aparato de soluções de problemas, desenhado para gerenciar as disfunções que são endêmicas à economia e à vida social das nações modernas. Mas os *welfare states* também geram problemas próprios – riscos morais, custos crescentes, rigidez do mercado

⁷⁰ Cf. SLEEMAN, 2019, posição 203.

⁷¹ DELGADO; PORTO, 2019, p. 26.

⁷² GARLAND, 2016, p. 9, tradução nossa.

⁷³ O autor, entretanto, reconhece o esforço de pensadores, tais como John Rawls, Ronald Dworkin, Martha Nussbaum e Amartya Sen e seus poderosos argumentos a favor da justiça social, equidade, solidariedade e da importância de se desenvolver capacidades para se promover a liberdade (Ibid., p. 10).

⁷⁴ “Pegue um método e tente. Se falhar, admita-o francamente e tente outro. Mas, acima de tudo, tente alguma coisa” é uma célebre citação de Roosevelt que deixa clara sua característica pragmática. No original: “*Take a method and try it. If it fails admit it frankly and try another. But above all, try something*” (SUNSTEIN, 2009, l. 668).

⁷⁵ Ibid., l. 668, tradução nossa.

de trabalho, formalismo burocrático, dentre outros – que, às vezes, ameaçam trazer toda a empreitada ao descrédito.⁷⁶

Insiste o autor que questões como insegurança, desigualdade, pobreza e exclusão social jamais serão completamente eliminadas, mesmo no mais previdente dos Estados de Bem-Estar Social, pois estes problemas são fruto dos processos econômicos e sociais característicos do capitalismo, que permanecem intactos.⁷⁷

Interessante e largamente referenciada é a classificação feita por Gøsta Esping-Andersen, que identifica três regimes de *Welfare State* utilizando critérios diferentes do referencial comumente empregado: o volume de gasto público. Para ele, relacionar o tipo ou o nível de bem-estar social em determinado Estado com o montante do gasto público em direitos sociais pode levar a concepções erradas, já que esta análise apenas leva em conta a quantidade de recursos gastos, e não como os mesmos são distribuídos. Um exemplo dado pelo autor é o aumento dos gastos sociais no governo de Margaret Thatcher, o que, entretanto, é explicado pelo alto índice de desemprego no período, e não pelo fato de que as políticas de bem-estar social, aptas a promover os cidadãos, estavam sendo implementadas ou expandidas.⁷⁸

O sociólogo dinamarquês, então, esclarece que se deve levar em consideração a “desmercadorização” dos direitos sociais e a relação das atividades estatais com o mercado e as famílias. A “desmercadorização” ocorre quando os direitos sociais recebem do Estado o mesmo *status* do direito de propriedade, ou seja, tornam-se invioláveis, além de serem concedidos com base na cidadania e não no desempenho individual.⁷⁹

Finalmente, Esping-Andersen identifica três regimes de *Welfare State*, que podem ser assim sintetizados: (i) *Regime Liberal*, no qual os benefícios são modestos e mais direcionados a pessoas de baixa renda e em que o próprio Estado estimula o mercado, seja de forma passiva - concedendo apenas um mínimo -, seja de forma ativa, subsidiando esquemas privados de proteção social; (ii) *Regime Conservador e Corporativista*, no qual se observa um grande comprometimento com o modelo tradicional de família e em que há uma ligação entre os direitos e o fato de seus

⁷⁶ GARLAND, 2016, p. 80-81, tradução nossa.

⁷⁷ Cf. *Ibid.*, p. 81.

⁷⁸ Cf. ESPING-ANDERSEN, 1990, p. 19-20.

⁷⁹ Cf. *Ibid.*, p 21.

destinatários pertencerem a determinadas classes ou manterem certo *status*; embora os Estados que adotam este regime tenham substituído o mercado como provedor do bem-estar, seu impacto redistributivo é insignificante; e (iii) *Regime Socialdemocrata*, em que os princípios do universalismo e a “desmercadorização” dos direitos sociais foram estendidos para a classe média; destacam-se, nos Estados que o adotam, altos níveis de solidariedade e de igualdade, tanto no acesso quanto nas prestações de *welfare*; o Estado se dirige, portanto, de forma igual ao mercado e às famílias, de modo que, com o ideal de maximizar as capacidades para a independência individual, consubstancia uma fusão entre liberalismo e socialismo.⁸⁰

Particularmente com relação a este último tipo de regime, o socialdemocrata, Esping-Andersen destaca como sendo sua característica mais saliente a fusão entre bem-estar e trabalho. Para o autor dinamarquês, este regime é o único dentre os três que defende o pleno emprego como uma parte integral do seu compromisso com o bem-estar social, até mesmo porque sua própria existência depende em grande medida desta realização.⁸¹

São exemplos do primeiro tipo de *Welfare State* Estados Unidos, Canadá e Austrália, do segundo tipo, Alemanha, França e Itália, e, finalmente, do terceiro tipo, Suécia, Noruega, Dinamarca e Finlândia, com a ressalva que nenhum país do mundo se caracteriza puramente como sendo de um ou de outro regime. O que ocorre é a predominância das características de determinado regime em cada caso analisado.

A “desmercadorização” dos direitos sociais, por via de consequência, é menor no primeiro tipo de *Welfare State* (Liberal) e maior no terceiro (Socialdemocrata).

A classificação de Esping-Andersen confirma o que já observado acima, no sentido de que o Estado de Bem-Estar Social se manifesta de forma bastante plural nos diferentes países e períodos de tempo. Daí advém a dificuldade de se obter um conceito, ao mesmo tempo, completo e rigoroso do que venha a ser o *Welfare State*.

Entretanto, com base em todos os elementos históricos e as características aqui expostos, podemos apresentar um conceito um tanto amplo, contudo, que

⁸⁰ Cf. ESPING-ANDERSEN, 1990, p. 26-28.

⁸¹ Segundo Esping-Andersen, “por um lado, o direito ao trabalho tem *status* igual ao direito à proteção da renda. Por outro lado, os enormes custos de manutenção de um sistema social solidário, universalista e ‘desmercadorizado’ implica que ele deve minimizar os problemas sociais e maximizar a receita. Obviamente, isso é feito de forma melhor com a maioria das pessoas trabalhando e com o menor número possível de transferências sociais” (Ibid., p. 28, tradução nossa).

consiga reunir o que há de comum e de mais relevante nas diferentes manifestações deste tipo de organização estatal.

De tal sorte, pode-se dizer que o *Estado de Bem-Estar Social* é aquele que, alicerçado na solidariedade, se organiza, política, social e economicamente, de forma a promover o bem-estar e justiça sociais, seja através de mecanismos que garantem o acesso a direitos sociais, seja através de instrumentos de regulamentação do mercado.

O *Welfare State* é, portanto, um produto do capitalismo e, como tal, enxerga a centralidade do trabalho na sociedade, o que já pode ser observado nas suas manifestações mais primitivas, consistentes em modelos de seguro social cujo objetivo era assegurar a manutenção dos trabalhadores quando estes estivessem impedidos de trabalhar em razão de alguma contingência.

Mas também todo o leque de serviços sociais que foram se incorporando a este modelo de organização estatal, de alguma forma, visa à segurança e ao aprimoramento da classe trabalhadora, ainda que, em alguns casos, de forma indireta.

Assim é que a educação básica, pública e universalizada, por exemplo, tem a função de qualificar os indivíduos para que possam se engajar no mercado de trabalho com igualdade de oportunidades. O mesmo pode ser dito de programas relacionados à habitação, à saúde e à alimentação, que juntos formam uma teia de proteção e segurança para os trabalhadores. Estes, por sua vez, saindo da miséria e sendo elevados a patamares mínimos de dignidade, podem dedicar-se às suas atividades profissionais e tornarem-se mais independentes.

Mesmo a assistência social aos necessitados pode ser vista como um instrumento para se garantir uma sociedade sadia, que não tenha que conviver com a violência extrema, a fome e a miséria, o que também eleva o moral do corpo social como um todo, sendo indiscutíveis seus impactos positivos na produção.

Surgidas como decorrência, dentre outros fatores, da primeira Revolução Industrial, as políticas de proteção social, em geral, e previdenciária ou securitária, em particular, são frutos daquele modelo de organização do trabalho que, como dito alhures, vem sofrendo intensas modificações, de forma cada vez mais acelerada e, em alguns casos, até disruptivas, desde a década de 1970. Deste modo, salta aos olhos a necessidade de sua adaptação a esta nova realidade.

A seguir, demonstraremos que o Brasil é um Estado de Bem-Estar Social que, dentre outros instrumentos, se vale de um sistema de seguridade social como meio para atingir os objetivos de sua Ordem Social.

Nossa análise, tal como feita até aqui, terá como perspectiva a relação destes instrumentos com o trabalho. Assim como se passou nos países de capitalismo avançado, também no Brasil o trabalho desempenha importante papel no surgimento e na expansão do conjunto de ações que integram nosso Estado de Bem-Estar Social, notadamente a previdência social, que é objeto principal deste estudo.

1.2 O Brasil como um Estado de Bem-Estar Social e o sistema de seguridade social instituído na Constituição de 1988

O Brasil é um Estado de Bem-Estar Social que se consolidou bem depois daqueles países de capitalismo avançado dos quais tratamos anteriormente. Embora o trabalho também esteja na raiz da deflagração das principais medidas de bem-estar em nosso país, como lograremos demonstrar, a classe trabalhadora não teve uma participação política tão representativa como ocorreu nos países europeus, ao menos até a consolidação do nosso Estado Social.

Extremamente controlados e sufocados por medidas de repressão, primeiramente, por parte do próprio patronato, em um Estado de liberalismo extremo⁸² (1889-1930) que permitia diversas formas de tolhimento dos movimentos operários, e, posteriormente, do próprio Estado, que atravessou dois longos períodos autoritários (1930-1945 e 1964-1985), os trabalhadores brasileiros tiveram boa parte de suas primeiras e maiores conquistas efetivamente “outorgadas” pelo Estado.⁸³

Até a década de 1930, não se pode afirmar propriamente que o Brasil se constituísse em um Estado de Bem-Estar Social. Mesmo com alguns poucos direitos

⁸² O Estado não interferia nas relações entre o capital e o trabalho, prevalecendo uma ordem puramente contratual, na qual o trabalhador era extremamente explorado. Segundo José Murilo de Carvalho, “predominava então um liberalismo ortodoxo, já superado em outros países. Não cabia ao Estado promover a assistência social. A Constituição republicana proibia ao governo federal interferir na regulamentação do trabalho. Tal interferência era considerada violação da liberdade do exercício profissional” (CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 26. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2020, p. 67).

⁸³ Com a Revolta Comunista de 1935, torna-se clara a urgência, para a classe dominante, em “formular uma política comum para as classes subalternas. A ideologia da outorga [dos direitos trabalhistas] será, sem dúvida, resultante de um pacto. Porém, não entre o Estado e as classes subalternas, e sim entre as diferentes facções das classes dominantes” (VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976, p. 35).

garantidos aos trabalhadores – esparsas leis trabalhistas e alguns grupos mutuais, posteriormente transformados em Caixas de Aposentadoria e Pensão que beneficiavam pequenos grupos ligados a algumas empresas⁸⁴ -, não havia um sistema consolidado de medidas de *welfare*.

Ainda que algumas leis importantes, tais como a Lei de Acidente de Trabalho⁸⁵ (1919) e a Lei Eloy Chaves (Decreto Legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923) – esta última a que inaugura o sistema previdenciário brasileiro – tenham sido editadas em período anterior, esta parca legislação “não configurava, ainda, o início da construção do sistema público, compulsório de previdência social”⁸⁶, de modo que, apenas com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões⁸⁷, a partir da década de 1930, pode-se observar o início da edificação do nosso *Welfare State*.

Ressalva-se, entretanto, que Wagner Balera e Thiago D’Avila Fernandes identificam seis fases históricas da proteção social no Brasil, sendo duas delas anteriores a 1930. Para os autores, a proteção social passou pelas fases embrionária (até 1922), de implantação (1923-1930), de expansão (1931-1959), de uniformização (1960-1965), de unificação (1966-1987) e de seguridade social (desde 1988).⁸⁸

Assim, a fase embrionária se caracterizava pelos “socorros públicos”, previstos na Constituição de 1824⁸⁹, pelo surgimento das Santas Casas de Misericórdia⁹⁰ e

⁸⁴ Luiz Werneck Vianna esclarece que o papel intervencionista do Estado sobre o mercado de trabalho é anterior à década de 1930, asseverando que, muito embora não fossem cumpridas em toda a parte do território nacional e sequer dirigidas à totalidade dos trabalhadores, alguns direitos fundamentais do trabalho, tais como descanso semanal, regulamentação da jornada, trabalho do menor, caixas de seguro, sindicatos e lei acidentária, já estavam positivados desde o Governo Provisório de 1889, com um destaque para o período de quase trinta anos, entre 1891 e 1919, em que não se criou, no âmbito federal, qualquer dispositivo regulador do mercado de trabalho (Cf. VIANNA, 1976, p. 33-50).

⁸⁵ “A Lei n. 3.724, de 15 de janeiro de 1919, tornou compulsório o seguro contra Acidentes do Trabalho em certas atividades e instituindo a indenização obrigatória, pela empresa, das consequências do acidente de trabalho” (SERRA E GURGEL, J. B. *Evolução da previdência social*. 2. ed. rev. e ampl. Brasília: FUNPREV, 2007, p. 36).

⁸⁶ AURELIANO, Liana María; DRAIBE, Sônia Miriam. A especificidade do Welfare State brasileiro. In: *Reflexões sobre a natureza do bem-estar*. LC/BRS/L. 9-1989-p. 86-178, 1989, p. 125.

⁸⁷ À exceção do Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União, criado em 1926, para atender apenas aos servidores públicos, tem-se como surgimento dos diversos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP) o ano de 1933, com a criação do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos (Decreto n. 22.414/1933). Sucessivamente, foram sendo criados novos IAP, tais como o dos Comerciantes (Decreto n. 24.272/1934), o dos Bancários (Decreto n. 24.615/1934), o dos Industriários (Lei n. 367/1936), o dos Empregados em Transportes de Cargas (Decreto-lei n. 651/1938) e o dos Estivadores (Decreto-lei n. 1.355/1939), este último incorporado ao IAP dos Empregados em Transportes de Cargas em 1945 (Decreto-lei n. 7.720/1945).

⁸⁸ Cf. BALERA, Wagner; FERNANDES, Thiago D’Avila. *Fundamentos da seguridade social*. São Paulo: LTr, 2015, p. 33.

⁸⁹ O inciso XXXI do artigo 179 da Constituição de 1824, que dispunha sobre a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, dispunha que “a Constituição também garante os socorros públicos”.

⁹⁰ A primeira Santa Casa de Misericórdia foi a de Santos (SP), cujo fundador foi Brás Cubas, em 1543.

montepios para trabalhadores de algumas companhias e setores, além da própria Lei de Acidentes do Trabalho (Lei n. 3.724/1919) e da primeira referência constitucional à aposentadoria, na Carta de 1891.⁹¹

Por sua vez, a fase de implantação teve início com a Lei Eloy Chaves (Decreto Legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923), que, inspirada no modelo de seguro social alemão – proteção aos trabalhadores mediante um modelo contributivo e obrigatório -, é o marco inaugural da previdência social em nosso país.⁹²

Entretanto, ambas estas fases identificadas por Balera e Fernandes caracterizam-se pela extrema seletividade e limitação do alcance das medidas legais de proteção social, normalmente reduzidas a funcionários públicos e pequenos grupos de trabalhadores, protegidos em função das empresas para as quais trabalhavam.

Arnaldo Provas Lanzara, por sua vez, vê o surgimento do mutualismo, nas três últimas décadas do século XIX, como marco incipiente do Estado Social brasileiro. Para o autor, embora essas primeiras organizações mutuais não possam ser consideradas embrionárias do sindicalismo combativo, já que reuniam não só operários, mas também profissionais liberais e funcionários públicos, sendo, em boa parte, instituídas pelo próprio patronato industrial, elas se destacam pelos tipos de benefícios concedidos. Auxílios para cobrir eventos tais como doença, invalidez, acidente, velhice ou morte eram garantidos por estas sociedades, o que lhes impõe um caráter nitidamente previdenciário.⁹³

As mutuais, contudo, eram arranjos de autoproteção, organizados sem a intervenção do Estado, fruto do incipiente industrialismo nacional e mecanismo de resposta às mazelas por ele causadas nas poucas cidades brasileiras em que se concentrava essa nova classe operária.⁹⁴

A Primeira República (1889-1930), entretanto, foi caracterizada por um liberalismo extremo, em que “as relações entre patrões e empregados eram

⁹¹ Cf. BALERA; FERNANDES, 2015, p. 33-34.

⁹² Cf. Ibid., p. 34-36.

⁹³ Cf. LANZARA, Arnaldo Provas. *A construção histórica do estado social no Brasil e no Chile: do mutualismo ao seguro*. Curitiba: CRV, 2017, p. 83.

⁹⁴ As historiadoras Lilia M. Schwarcz e Heloisa M. Starling descrevem o início da indústria nacional, por volta de 1840, e seu assustador crescimento, notadamente no Centro-Sul do país, a partir de 1880. Contam as autoras que “entre 1880 e 1884, foram abertas 150 novas fábricas; em 1907, esse número saltou para 3410, e, em 1929, 13336 novos estabelecimentos absorviam um total de 275.512 operários” (SCHWARCZ, Lilian Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. *Brasil: uma biografia*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 335).

estabelecidas mediante o princípio liberal clássico da não ingerência nos contratos firmados entre os indivíduos ‘livres e iguais’”.⁹⁵

A Constituição Republicana de 1891 deixa claro seu caráter liberal, ao garantir a liberdade de qualquer profissão, moral, intelectual ou industrial (artigo 72, § 24), estatuidando “uma ordem puramente contratual, sem ingerência das associações originadas no mundo do trabalho”.⁹⁶

O modelo primitivo de acumulação de capital adotado pela incipiente indústria brasileira sustentou-se à base da quase livre exploração do trabalhador, o que, contudo, levou a exageros que, paulatinamente, eram noticiados nos jornais das cidades e, outras tantas vezes, foram motivos de movimentos grevistas. Segundo narram Schwarcz e Starling,

(...) o período de 1906 a 1908 foi marcado por um crescimento no número de greves. A classe operária reagia às péssimas condições de trabalho – não havia restrição de idade ou tempo máximo de jornada diária -, assim como lutava por melhores salários e pela criação de órgãos de representação, como sindicatos e partidos. Crianças trabalhavam nas fábricas a partir de cinco anos de idade, sendo que menores chegavam a constituir metade do número total de operários empregados. (...) Entre 1900 e 1920 estouraram cerca de quatrocentas greves organizadas em torno da luta por melhores condições de trabalho e de vida (...) ou de natureza explicitamente política: greve contra a Primeira Guerra e em solidariedade às lutas internacionais dos operários. (...) No entanto, a despeito do claro crescimento do movimento grevista, num país de tradição clientelística e pouco afeito à esfera pública de representação, as greves eram alvo de repressão sistemática.⁹⁷

A repressão, contudo, era combinada com algumas concessões do patronato, ora garantindo direitos, ora instituindo as próprias sociedades de mútuo, com o objetivo de acalmar a classe trabalhadora, sem perder seu controle, tudo assistido passivamente pelo Estado de viés extremamente liberal, como vimos.

Conforme explica Arnaldo Provas Lanzara, esse foi o ambiente de criação das “mutuais fechadas”, que eram “organizadas por empresa, ofereciam aos seus sócios serviços médicos e farmacêuticos, diárias para internações hospitalares, aposentadoria para os idosos, auxílio-funeral e pensões para os incapacitados, viúvas e dependentes”.⁹⁸ Nota-se a presença forte do patronato no controle e gestão desses fundos, que estabeleciam suas regulamentações e distribuíam os benefícios a seu bel

⁹⁵ LANZARA, 2017, p. 81.

⁹⁶ Ibid., p. 82.

⁹⁷ SCHWARCZ; STARLING, 2018, p. 336.

⁹⁸ LANZARA, op. cit., p. 94.

prazer, obviamente, procurando premiar aqueles trabalhadores mais engajados e menos “barulhentos”, ou seja, “mais identificados com as exigências do processo acumulativo”.⁹⁹

Esses movimentos concentraram-se no âmbito urbano, que crescia em ritmo acelerado, e envolveram basicamente operários fabris, de modo que o campesinato, embora ainda constituísse a maioria da mão de obra nacional¹⁰⁰, continuou excluído de qualquer política de bem-estar social de ordem securitária ou trabalhista. Tratou-se, assim, de um período em que “os interesses agrários caminharam de mãos dadas com os interesses da burguesia industrial no sentido de isolar as reivindicações operárias, especialmente do campesinato, bloqueando assim as medidas mais extensivas de legislação social”.¹⁰¹

Como podemos perceber, apesar de já se observar, no país, a existência de mecanismos de proteção social autorregulados, a ausência do Estado na instituição desses sistemas e sua tímida iniciativa na própria regulamentação do trabalho, faz com que nos alinhemos à posição de Eduardo José Grin que identifica, na década de 1930, o marco histórico inicial do Estado de Bem-Estar brasileiro.

Diferentemente do que se passou com o período anterior, o Estado interveio na economia, tornando-se o principal agente de seu desenvolvimento, mediante o suporte oferecido ao capitalismo nacional, mas também interveio de forma diferente no campo social, incorporando os trabalhadores urbanos no processo político por meio da legislação social.¹⁰² “A política social e trabalhista do novo governo tornava-se, enfim, uma *política social de Estado*”.¹⁰³

Dito isto, Grin identifica três fases de evolução do *Welfare State* brasileiro, tomando como comparativo o modelo Socialdemocrata de Esping-Andersen, por nós já aqui apresentado. O primeiro período está compreendido entre 1930 e vai até o Golpe Militar de 1964. O segundo engloba todo o período do Regime Militar (1964-

⁹⁹ LANZARA, 2017, p. 95.

¹⁰⁰ Segundo dados do Censo de 1920, apresentados por Shhwarcz e Starling, naquele ano, das 9,1 milhões de pessoas ativas no Brasil, 69,7% ou 6,3 milhões se dedicavam à agricultura (Cf. 2018, p. 326).

¹⁰¹ LANZARA, op. cit., p. 59.

¹⁰² Cf. Ibid., p. 215.

¹⁰³ Ibid., p. 215.

1985). E, finalmente, o terceiro e atual período é aquele que se deu a partir da redemocratização do País.¹⁰⁴

A primeira fase (1930-1964) é caracterizada pela existência de uma cidadania regulada¹⁰⁵ ou limitada criada por uma nova elite dominante. Além das restrições ao voto¹⁰⁶ e do controle financeiro e legal dos sindicatos, a classe urbana foi completamente cooptada e as políticas sociais eram estratificadas, inexistindo “relação entre democracia, participação eleitoral e políticas sociais”.¹⁰⁷ Ainda no campo político, destaca-se o longo primeiro período governado por Getúlio Vargas (1930-1945), que não foi democraticamente eleito.

O que marcou o surgimento desta nova fase de desenvolvimento, no entanto, foi a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs)¹⁰⁸, cuja grande diferença com relação às Caixas de Aposentadoria e Pensão se encontra na forma de organização, já que, ao passo que estas se organizam por empresas, os Institutos levavam em consideração as classes ou categorias profissionais, ampliando sobremaneira o número de sujeitos protegidos, bem como adquirindo abrangência nacional.¹⁰⁹ Destaca-se, ainda, a atuação do Estado nos IAPs, tanto na escolha de seus dirigentes como na participação financeira com recursos públicos, o que foi

¹⁰⁴ Cf. GRIN, Eduardo José. Regime de Bem-estar Social no Brasil: Três períodos históricos, três diferenças em relação ao Modelo Europeu Social-democrata. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 18, n. 63, 2013, p. 189.

¹⁰⁵ O termo “cidadania regulada” foi cunhado por Wanderley Guilherme dos Santos. Para o autor, trata-se de um conceito-chave para se compreender a política econômica e social pós-1930 e que significa uma cidadania cujas raízes estão em um sistema de estratificação ocupacional definido por lei, e não em um código de valores políticos. A extensão da cidadania, deste modo, acontece pela via da regulamentação de ocupações e profissões, seguida do aumento dos direitos a elas associados. De tal sorte, a regulamentação das profissões, associada à carteira de trabalho – criada em 1932 e que era o documento que indicava a profissão do trabalhador e se constituía em evidência jurídica para o gozo dos direitos trabalhistas – e ao sindicalismo controlado pelo Estado configuram os três parâmetros dentro dos quais se passa a definir a cidadania (Cf. SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979, p. 74-79).

¹⁰⁶ Nas eleições presidenciais brasileiras de 1º de março de 1930, por exemplo, apenas “votava o brasileiro adulto, do sexo masculino e alfabetizado, correspondente a 5,6% da população” (SCHWARCZ; STARLING, 2018, p. 351). Os analfabetos, que não eram proibidos de votar pela Constituição do Império (1824), tiveram este direito suprimido em 1881, por ocasião da edição da Lei Saraiva (Decreto n. 3.029), situação que durou até 1985, quando o direito ao voto foi novamente reconhecido aos analfabetos por força da Emenda n. 25/1985 à Constituição de 1967 (Cf. CARVALHO, 2020).

¹⁰⁷ GRIN, 2013, p. 190.

¹⁰⁸ Os IAPs conferiam “densidade social aos fundos previdenciários mediante o princípio de sua extensão para as categorias profissionais. Com os IAPs, o trabalhador poderia, no mínimo, barganhar sua mobilidade no mercado de trabalho. Ele não mais dependeria de uma única empresa para obter seus benefícios previdenciários, e sim da inscrição em uma categoria; em um *estatuto profissional*” (LANZARA, 2017, p. 227).

¹⁰⁹ Cf. BALERA; FERNANDES, 2015, p. 36-37.

causa de uma “relativa diminuição da influência do patronato no interior das instituições de previdência”.¹¹⁰

Não obstante os claros avanços no campo do direito previdenciário com a unificação das Caixas de Aposentadoria e Pensão em Institutos, o modelo ainda era bastante corporativista – cada instituto tinha leis e burocracias próprias¹¹¹ – e excludente, já que ficavam de fora todos os trabalhadores rurais e parte importante dos trabalhadores urbanos, como os domésticos e os autônomos. A política social, portanto, permanecia concebida como um privilégio, e não como um direito social.¹¹²

Outras ações de bem-estar social perpetradas pelo Governo tinham como destinatários os trabalhadores. As políticas públicas de saúde, por exemplo, a partir da década de 1930, atuavam em duas frentes. A primeira, gerida pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), funcionava de forma corporativa, sendo dirigida apenas aos trabalhadores vinculados ao seguro social e sindicalizados. Já a segunda, de responsabilidade do Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP), era destinada aos grupos que estavam fora daquele sistema de proteção previdenciária, ainda que fossem trabalhadores, como, por exemplo, os desempregados, os domésticos e os rurais.¹¹³

Também ilustram esta situação as medidas no setor habitacional, realizadas pela concessão de crédito e construção de vilas operárias e conjuntos habitacionais, que foram dirigidas prioritariamente à classe trabalhadora, como parte de uma “política mais geral de ‘promoção do trabalhador nacional’”.¹¹⁴

Já no segundo período de evolução do nosso *Welfare State* (1964-1985), embora se tenha observado uma consolidação e expansão do regime de bem-estar no Brasil, tal fato ocorreu sob um governo autoritário e, portanto, sem qualquer participação democrática. Ainda assim, “não houve universalização dos direitos sociais, tampouco o respeito aos direitos civis, e um modelo econômico concentrador de renda e socialmente excludente financiou a ampliação da oferta de serviços sociais”.¹¹⁵

¹¹⁰ LANZARA, 2017, p. 229.

¹¹¹ Cf. CARVALHO, 2020, p. 156-157.

¹¹² Cf. *Ibid.*, p. 117-119.

¹¹³ Cf. *Ibid.*, p. 235.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 238.

¹¹⁵ GRIN, 2013, p. 191.

Tal fato pode ser constatado se tomarmos como exemplo a previdência social brasileira quanto aos seus beneficiários. Muito embora inaugurada em 1923, por meio da Lei Eloy Chaves, apenas no início da década de 1950 a maior parte dos trabalhadores urbanos estavam protegidos pelo sistema público previdenciário. Os rurais foram atendidos apenas em 1963, com o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FAPTR), complementado pelo Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL)¹¹⁶ regulamentado em 1972, mesmo assim, a eles eram dirigidos apenas um terço dos benefícios garantidos aos trabalhadores urbanos. Os empregados domésticos, por sua vez, só foram incorporados à previdência social em 1972, e os trabalhadores autônomos em 1973.¹¹⁷

Este segundo período também foi marcado pela criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), por meio do Decreto-lei n. 72, de 1966, que unificou todos os IAPs. Com a criação do INPS, “a previdência social brasileira dava importante passo no sentido da racionalização de sua estrutura administrativa, com vantagens as mais variadas, tendo à frente a uniformização de tratamento dos beneficiários e a economia administrativa”.¹¹⁸

No entanto, verdadeiras tendências à sistematização¹¹⁹ e à universalização das políticas sociais apenas podem ser observadas após a redemocratização do país, com destaque para a promulgação da Constituição Federal de 1988, com um amplo leque de direitos individuais e coletivos, inclusive sociais, em seu corpo, e o destaque para a expressa previsão de igualdade entre trabalhadores urbanos e rurais.

Sem dúvidas, o amplo rol de direitos fundamentais (individuais e coletivos, inclusive sociais) e os instrumentos garantidores da democracia são as marcas que conferem à Carta de 1988 o título de “Constituição Cidadã”. Contudo, o que realmente a destaca das demais é a efetividade conferida a seus dispositivos, uma verdadeira novidade no Direito Constitucional pátrio.

¹¹⁶ O PRORURAL foi criado pela Lei Complementar n. 11, de 25 de maio de 1971, e regulamentado pelo Decreto n. 69.919, de 11 de janeiro de 1972.

¹¹⁷ Cf. AURELIANO; DRAIBE, 1989, p. 126.

¹¹⁸ LEITE, Celso Barroso. *A proteção social no Brasil*. 3. ed. atual. São Paulo: LTr, 1986, p. 48.

¹¹⁹ A Lei n. 6.439/1977 “foi o primeiro passo à criação de um sistema de Seguridade Social, pois, com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), as ações de saúde, de previdência e de assistência foram centralizadas e unificadas sistematicamente”. Contudo, foi a Constituição Federal de 1988 que “constitucionalizou a sistematização iniciada com a Lei n. 6.439/77, pois institucionalizou no âmbito da norma constitucional sistema amplo e pleno de proteção social, ou seja, sistema de Seguridade Social” (BERBEL, Fábio Lopes Vilela. *Teoria Geral da Previdência Social*. São Paulo: Quatier Latin, 2005, p. 126-127).

Embora ainda haja muito no que se avançar, não se pode desconsiderar o papel da Constituição de 1988 na consolidação do Estado de Bem-Estar Social brasileiro, principalmente como decorrência da chamada *doutrina brasileira da efetividade* ou *constitucionalismo da efetividade* – movimento que representa uma radical mudança na forma de interpretar e aplicar o texto constitucional.¹²⁰

Luís Roberto Barroso assevera que o direito constitucional no período anterior à redemocratização do país e à promulgação da Constituição de 1988 desempenhava um papel marginal¹²¹, em contraposição ao protagonismo da nova Carta com o qual rapidamente nos habituamos. O autor segue explicando que a maior efetividade das normas constitucionais é garantida percorrendo-se um caminho jurídico, com novos métodos de interpretação e de aplicação dos dispositivos constitucionais, com destaque para os novos remédios processuais e para a própria atuação do Poder Judiciário. Mas destaca que tem fundamental influência nesta efetividade o caminho participativo trilhado pela sociedade civil¹²², até então tolhida pelos duros anos de repressão.¹²³

Portanto, a maior participação da sociedade civil, o protagonismo e a efetividade da Carta Cidadã de 1988, e o equilíbrio macroeconômico adquirido com o controle da inflação a partir do Plano Real (1994)¹²⁴ podem ser identificados como fatores que nos permitem afirmar que a consolidação do Estado de Bem-Estar Social brasileiro se deu a partir de 1988.¹²⁵

¹²⁰ Cf. BARROSO, Luís Roberto. A efetividade das normas constitucionais: por que não uma Constituição para valer? In: BARROSO, Luís Roberto. *O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 58.

¹²¹ Cf. BARROSO, 2018, p. 59.

¹²² “O ocaso da fase mais radical do autoritarismo político no Brasil coincidiu com o surgimento de uma nova força política, difusa, atomizada, organizada celularmente, mas importantíssima: a *sociedade civil*. Diante da obstrução dos canais institucionais de participação política – notadamente os partidos políticos – fortalecem-se e multiplicam-se as entidades de organização setorial. Assim, à atuação de organismos como a OAB [Ordem dos Advogados do Brasil], vieram progressivamente somar-se as comunidades eclesiais, os movimentos de mutuários, de negros, femininos, ecológicos, moradores etc., além dos sindicatos revitalizados” (Ibid., p. 78).

¹²³ Cf. Ibid., p. 77 et. seq.

¹²⁴ Eduardo Grin identifica, ainda, no Plano Real (1994), um marco para o desenvolvimento das políticas de bem-estar nacionais, pois, segundo o autor, a partir de seu estabelecimento, “gerou-se uma estratégia de desenvolvimento social baseada na universalidade, solidariedade, igualdade de oportunidades, participação, descentralização e associação com a sociedade civil” (2013, p. 194).

¹²⁵ A despeito de identificarmos a Constituição Federal de 1988 como marco da consolidação do Estado de Bem-Estar Social brasileiro, deve-se atentar para o avanço das ideias liberais no país a partir da década de 1990, com destaque para algumas Emendas Constitucionais editadas nos Governos Itamar Franco (1992-1995) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) de cunho econômico liberalizante. São alguns exemplos relevantes: Emenda Constitucional n. 3/1993, que permitiu a cobrança de contribuição dos servidores públicos para custeio de sua aposentadoria; Emenda Constitucional n. 6/1995, que

O *Welfare State* brasileiro procura garantir a proteção social dos indivíduos de diversas maneiras e por meio de variadas frentes. De tal sorte, podemos considerar como proteção social garantida pelo Estado brasileiro todos aqueles direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

A seguridade social também integra este amplo rol, o que faz da “proteção social” algo mais amplo, ou seja, um todo do qual a seguridade social é parte.¹²⁶

Assim, a seguridade social brasileira compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (artigo 194 da Constituição Federal).¹²⁷

Entretanto, o conceito de seguridade social não é universal, de modo que cada país constitui o seu próprio sistema, escolhendo as áreas de atuação e os beneficiários. Ainda, dentro de um mesmo país, o conceito de seguridade social pode variar no tempo, tornando-se, também, um conceito transitório.¹²⁸

Como vimos, historicamente, as medidas de proteção social nacionais eram orientadas de forma restritiva aos trabalhadores e, ainda assim, com exclusão de boa

permitiu que empresas constituídas no Brasil com capital estrangeiro participassem de concessões de lavra de recursos naturais; Emendas Constitucionais n. 8/1995 e 9/1995, que permitiram a concessão ao setor das atividades de telecomunicações e de petróleo e gás natural, respectivamente; Emenda Constitucional n. 19/1998, que instituiu uma Reforma Administrativa; e Emenda Constitucional n. 20/1998, consistente na primeira Reforma da Previdência.

¹²⁶ Cf. BALERA; FERNANDES, 2015, p. 54.

¹²⁷ Neste aspecto, é clara a influência das Constituições portuguesa de 1976 e espanhola de 1978 na nossa Carta de 1988. A Constituição de Portugal, que também não apresenta um conceito de seguridade social, enumera, nos cinco itens de seu artigo 63, seus elementos característicos – a segurança social é dirigida a todos, deve ser organizada, coordenada e subsidiada pelo Estado, com participação da sociedade civil, de modo a proteger os cidadãos nas contingências que impliquem na falta ou diminuição dos meios de subsistência ou da capacidade para o trabalho. A saúde, por sua vez, é tratada no artigo 64, também como um direito a todos garantido (PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa*. 1976. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 09 ago. 2020). Já a Constituição da Espanha, em seu artigo 41, dispõe que “os poderes públicos manterão um regime público de Seguridade Social para todos os cidadãos, que garanta a assistência e prestações sociais suficientes ante situações de necessidade, especialmente em caso de desemprego”. A proteção à saúde também é um direito reconhecido a todos, competindo aos poderes públicos sua organização e tutela através de medidas preventivas e de prestações e serviços (ESPAÑA. *Constitución Española*. 1978. Disponível em: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2020).

¹²⁸ “A proteção social é eternamente transitória; portanto, ainda que possamos definir a seguridade social, tomando como base o direito positivo atual, nada impede que, em futuro próximo, uma medida legislativa seja introduzida alterando a configuração estrutural do sistema, e, por conseguinte, o conceito de seguridade social (BALERA; FERNANDES, op. cit., p. 184).

parte destes até bem pouco tempo – notadamente os rurais, domésticos e autônomos. De tal modo, apenas se pode afirmar que o Brasil constituiu um sistema de seguridade social a partir do advento da Constituição Federal de 1988.¹²⁹

O sistema de seguridade social nacional tem como valor norteador e aglutinante a justiça social, a ser atingida a partir da observância de outros dois valores – o bem-estar e a solidariedade.

Ainda, o sistema é informado por objetivos, que constituem verdadeiros princípios, expressamente indicados no parágrafo único do artigo 194 da Constituição: (i) universalidade da cobertura e do atendimento; (ii) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; (iii) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; (iv) irredutibilidade do valor dos benefícios; (v) equidade na forma de participação no custeio; (vi) diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social; e (vii) caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Deste modo, os valores acima e todos os princípios norteadores da seguridade social devem informar o legislador na elaboração das regras de organização e funcionamento dos seus subsistemas – previdência, assistência e saúde. Em outras palavras, o “Sistema Nacional de Seguridade Social surge aos nossos olhos como um conjunto normativo integrado por sem número de preceitos de diferente hierarquia e configuração”¹³⁰ e, como qualquer sistema, deve ser íntegro e coeso de modo a atingir os seus fins. Suas partes – ou subsistemas – devem ser planejadas com vistas a estes

¹²⁹ Não obstante a instituição do sistema de seguridade social pela Constituição Federal de 1988, não se pode descurar que o modelo adotado tem seu embrião no SINPAS, criado ainda em 1977 (Lei n. 6.439). O SINPAS foi concebido em razão do poder excessivo concentrado no INPS, da multiplicidade de funções em cada uma das unidades autônomas de previdência e assistência e na falta de uma unidade orçamentária. Integravam o SINPAS, além do INPS, o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), a Legião Brasileira de Assistência (LBA), a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV) e a Central de Medicamentos (CME). Tratou-se, contudo, de uma reorganização estrutural, meramente administrativa, sem qualquer alteração de direitos ou conteúdo dos programas sociais (Cf. LEITE, 1986, p. 67-75).

¹³⁰ BALERA, 2016, p. 11.

objetivos, constituindo-se em um todo harmônico apto a estender a todos os indivíduos a seguridade social.

Constitui objeto do nosso estudo, particularmente, a previdência social, portanto, um dos subsistemas da seguridade social, ao qual será dedicado um item exclusivo deste capítulo. Mais adiante, pretendemos analisar se o nosso modelo previdenciário se adequa à nova morfologia do trabalho e, ainda, como poderíamos obter um modelo verdadeiramente inclusivo.

Contudo, antes de descrevermos como é a nossa previdência social hoje, entendemos necessário traçar algumas linhas sobre os valores e alguns dos princípios norteadores de todo o sistema da seguridade social, já que o exame dessas premissas (valores e princípios) é fundamental para investigarmos (i) se o nosso modelo atual atende tais objetivos e, ainda, (ii) se o modelo proposto ao final se enquadra nos ditames constitucionais. Também precede à análise do modelo previdenciário uma breve explanação acerca dos outros subsistemas – a saúde e a assistência social – dada sua necessária correlação com a previdência, como partes de um todo.

1.3 Valores e princípios informadores do sistema de seguridade social

Como vimos, o Brasil é um Estado de Bem-Estar Social que se desenvolveu a partir da década de 1930, consolidando-se com a promulgação da Constituição de 1988. Fica fácil constatar essa informação se olharmos os objetivos fundamentais da nossa República, indicados no artigo 3º da Carta Maior – construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Vimos também que o Estado de Bem-Estar Social brasileiro atua em diversas frentes, destacando-se o sistema de seguridade social, composto pelos subsistemas da saúde, da previdência e da assistência sociais.¹³¹

¹³¹ Explicam Balera e Fernandes que “o modelo de seguridade social não pretende ser definitivo. É, como qualquer outro modelo protetivo, cambiante, sujeito às variações próprias de cada época histórica e de cada país, não sendo possível concluir pela existência de um modelo universal e permanente de seguridade” (2015, p. 52). Assim, o nosso sistema de seguridade social, tal como se encontra previsto em nossa Carta Fundante, atua por meio da previdência social, da assistência social e da saúde (artigo 194 da Constituição de 1988).

O sistema de seguridade social, como qualquer sistema, constitui um “conjunto harmônico, ordenado e unitário de elementos reunidos em torno de certo conceito aglutinante, responsável por proporcionar coesão de todos os seus elementos”.¹³² O sistema, que tem como valores pressupostos a *dignidade da pessoa humana* e o *valor social do trabalho*, organiza-se a partir de seus próprios valores, princípios e regras.¹³³

A partir desta classificação das normas, Wagner Balera e Thiago D’Avila Fernandes identificam um valor que é axiologicamente superior aos demais e que possui função aglutinante do sistema de seguridade social, ou seja, que serve para unir todas as suas partes e constitui objetivo maior a ser conquistado por meio dos outros valores, princípios e regras. Trata-se do valor da *justiça social*¹³⁴, que, nos termos da nossa Constituição, é ditame pelo qual se assegura a todos a existência digna, é finalidade principal da ordem econômica (artigo 170) e é objetivo da ordem social (artigo 193).

Além desse valor aglutinante, os autores entendem que há outros dois valores por meio dos quais a justiça social pode ser atingida - o bem-estar, que informaria os princípios e as regras relativas às prestações, e a solidariedade¹³⁵, informador do financiamento do sistema.¹³⁶

Tais valores, por sua vez, ainda segundo Balera e Fernandes, seriam atingidos por meio da observância dos princípios que informam o sistema de seguridade

¹³² BALERA; FERNANDES, 2015, p. 49.

¹³³ Não pretendemos, aqui, nos aprofundar sobre os conceitos dos valores, princípios e regras, pelo que nos limitaremos a esclarecer que todos que são espécies de normas, sendo aqueles (valores) manifestados no nível axiológico, ao passo que estes (princípios e regras) pertencem à esfera deontológica.

¹³⁴ Cf. BALERA; FERNANDES, op. cit., p. 56-58.

¹³⁵ Ressalte-se que também se pode entender, por exemplo, que a solidariedade é um princípio constitucional implícito, como, por exemplo, Luís Roberto Barroso (Cf. BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 206-207). Contudo, abordaremos, aqui, a solidariedade como um conceito axiológico e, portanto, como valor.

¹³⁶ Explicam Balera e Fernandes que a seguridade social envolve relações de dois tipos – relações de prestações e relações de custeio. Nesse sentido, os valores do bem-estar e da solidariedade informariam cada uma dessas relações, sendo o bem-estar relacionado às prestações, ao passo que a solidariedade atuaria sobre os princípios e regras que informam as relações de custeio. Os autores chamam a atenção para o fato de que há outros doutrinadores que enxergam na solidariedade um princípio fundamental da seguridade social como um todo, como, por exemplo, Almansa Pastor, contudo, reforçam a sua visão no sentido de que “o conceito de solidariedade está intrinsecamente voltado para a relação de custeio” (op. cit., p. 81). Filiamo-nos a este entendimento neste estudo, a partir do qual faremos a análise dos valores e dos princípios informadores do sistema de seguridade social.

social¹³⁷, que são justamente aqueles indicados no parágrafo único do artigo 194 da CF, já aqui reproduzidos.

Trataremos, neste item, dos três valores acima identificados e, ainda, faremos uma breve abordagem de alguns dos princípios informadores do sistema de seguridade social.

O conceito de justiça desafia o homem desde os tempos mais remotos. Aristóteles já fazia distinção entre justiça distributiva, associada ao mérito ou ao merecimento, e justiça corretiva, ligada a penalidades aplicadas a transgressores com o fim de reparar os prejuízos causados às suas vítimas.¹³⁸

Mas é no século XVIII que identificamos o surgimento da moderna noção de justiça distributiva, a partir da significativa mudança de atitude com relação à pobreza. Resultado de tal mudança, mas também do desenvolvimento científico e político, foi a percepção de que a erradicação da pobreza era possível por meio de ações do Estado, de que ninguém merece ou precisa ser pobre e de que, portanto, o Estado tinha o dever, ao menos parcial, de distribuir ou redistribuir os bens.¹³⁹

Destacam-se, neste período, as contribuições de Rousseau (1712-1778), para quem a solução dos problemas sociais reside na própria política, e não em atitudes religiosas ou filosóficas; de Adam Smith (1723-1790), que expressamente recomenda a distribuição de bens em sua obra “A Riqueza das Nações”, conferindo ao pobre um direito legítimo de não estar nessa condição; e de Immanuel Kant (1724-1804), cuja teoria moral constitui um dos mais fortes argumentos para que a ajuda aos pobres seja colocada nas mãos do Estado.¹⁴⁰

Já o século XIX foi marcado por novos conceitos e linhas de pensamento, como, por exemplo, o positivismo, que desprezava os modos de pensar que não fossem estritamente científicos, tais como a moral, a ética e a religião. Destacamos também o marxismo, que entendia que a distribuição de bens era resultado de uma visão estreita da economia, uma vez que o que deveria ser distribuído eram os meios de produção.¹⁴¹

¹³⁷ Cf. BALERA; FERNANDES, 2015., p. 75 et. seq.

¹³⁸ Cf. FLEISCHACKER, Samuel. *A short history of distributive justice*. Londres: Harvard University Press, 2004, p. 19.

¹³⁹ Cf. FLEISCHACKER, 2004, p. 53-54.

¹⁴⁰ Cf. Ibid., p. 55-75.

¹⁴¹ Cf. Ibid., p. 94-103.

Entretanto, foi o utilitarismo, cujo precursor foi Jeremy Bentham (1748-1832), que dominou por mais tempo a filosofia política e moral. A teoria utilitarista clássica entende que a justiça é atingida quando se propicia a maior felicidade para um maior número de pessoas, de modo que o indivíduo, intrinsecamente considerado, não é visto como detentor de direitos absolutos.¹⁴²

Explica John Rawls, principal crítico do utilitarismo, que sua característica mais marcante é “que não importa, exceto indiretamente, o modo como essa soma de satisfações se distribui entre os indivíduos, assim como não importa, exceto indiretamente, como cada pessoa distribui suas satisfações ao longo do tempo”¹⁴³, desde que seja produzida a satisfação máxima.

O utilitarismo, portanto, pode levar a situações de flagrante injustiça, já que é capaz de tolerar violações a alguns indivíduos, desde que a soma de satisfação da sociedade como um todo – ou do conjunto de indivíduos – seja a maior possível.

Esse cálculo frio, que pode levar ao desprezo de alguns seres humanos, constitui o principal objeto da crítica de John Rawls (1921-2002), cuja teoria da justiça como equidade¹⁴⁴, publicada no início da década de 1970, é uma das que, até hoje, melhor informam o conceito de justiça social.

A teoria de Rawls, de base contratualista, coloca ênfase no indivíduo, “possuidor de uma individualidade fundamentada na justiça ou, como dizem alguns, no direito natural, à qual nem mesmo o bem-estar de todos pode se sobrepor”.¹⁴⁵ Deste modo, não se justifica a perda da liberdade de uns ainda que um bem maior possa ser partilhado por outros.

Ao mesmo tempo em que centra sua teoria no indivíduo, Rawls reconhece que a sociedade é “um empreendimento cooperativo que visa ao benefício mútuo”¹⁴⁶, o que significa que as pessoas agindo cooperativamente terão uma vida melhor do que se estivessem dependendo de seus próprios esforços.¹⁴⁷ A partir desta concepção, o autor aponta que há uma identidade de interesses, mas, ao mesmo tempo, há conflitos sobre como os bens produzidos pela sociedade devem ser distribuídos.

¹⁴² Cf. FLEISCHACKER, 2004, p. 103.

¹⁴³ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Jussara Simões. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, selo Martins, 2016, p. 31.

¹⁴⁴ Em inglês, *justice as fairness*.

¹⁴⁵ RAWLS, op. cit., p. 34.

¹⁴⁶ Ibid., p. 5.

¹⁴⁷ Cf. Ibid., p. 5.

A resposta a estes conflitos surge a partir de um exercício contrafático que nos ajuda a identificar quais princípios devem reger a organização da estrutura básica da sociedade, ou seja, o conjunto de instituições sociais distribuidoras das vantagens, direitos e deveres fundamentais. A reflexão é feita a partir do que Rawls chamou de *posição original*, uma situação hipotética na qual os indivíduos, por trás de um *véu de ignorância* e, portanto, sem conhecer de antemão sua posição na sociedade e sem saber sua sorte na distribuição dos recursos e habilidades naturais, seriam chamados a identificar aqueles princípios de justiça. A posição original, portanto, é a garantia de que os acordos a que chegarão os indivíduos sejam equitativos, já que a decisão seria tomada por pessoas dotadas de *racionalidade mutuamente desinteressada*.¹⁴⁸

A partir deste exercício contrafático, conclui Rawls que se chegaria a dois princípios de justiça. Pelo primeiro princípio, “cada pessoa deve ter o direito igual ao sistema mais extenso de iguais liberdades fundamentais que seja compatível com um sistema similar de liberdades para as outras pessoas”.¹⁴⁹ Já o segundo princípio, denominado de princípio da diferença, dispõe que desigualdades sociais e econômicas devem estar arranjadas de modo que “tanto (a) propiciem o máximo benefício esperado para os menos favorecidos como (b) estejam vinculadas a cargos e posições abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades”.¹⁵⁰

Os princípios de justiça têm conteúdo meramente procedimental, indicando critérios que levarão ao resultado justo, seja este qual for, e que não é conhecido de antemão.¹⁵¹

Neste ponto reside a natureza contratualista de sua teoria, que compreende que os sistemas morais são criações das sociedades desenhadas para resolver problemas reais que surgem da convivência entre os indivíduos.¹⁵²

A teoria da justiça de Rawls permite, portanto, a distribuição desigual dos valores sociais desde que esta desigualdade seja vantajosa para todos, mas, principalmente, para aqueles que estão em posições menos privilegiadas. Para ele, a melhoria nas condições das classes inferiores levaria, necessariamente, à melhoria nas classes intermediárias e superiores e vice-versa, no que chamou de *ligação em*

¹⁴⁸ Cf. RAWLS, 2016, p. 144-236.

¹⁴⁹ Ibid., p. 73.

¹⁵⁰ Ibid., p. 100.

¹⁵¹ Cf. Ibid., p. 103-105.

¹⁵² Cf. FLEISCHACKER, 2009, p. 109-111.

cadeia.¹⁵³ Deste modo, o combate à desigualdade injusta, e não à desigualdade pura e simplesmente, é um dos focos da justiça social.

Rawls nega que o princípio de oportunidades equitativas levaria a uma sociedade meritocrática. A ideia de mérito, aliás, sequer se aplica ao princípio da diferença, uma vez que não existe justiça ou injustiça na distribuição natural ou mesmo no fato de um indivíduo nascer em determinada posição social. A injustiça ou a justiça estariam, ao contrário, no modo como a estrutura básica da sociedade lida com estas diferenças, mais precisamente em sua aptidão de fazer com que elas beneficiem os menos favorecidos.¹⁵⁴

Os princípios de justiça também informariam a distribuição do que Rawls denominou de *bens primários*, “coisas que se presume que um indivíduo racional deseje”¹⁵⁵ e que foram organizados em cinco categorias básicas: (i) liberdades fundamentais, que permitiriam o desenvolvimento e o exercício da capacidade moral dos indivíduos; (ii) liberdade de movimento e livre escolha de ocupação em um contexto de oportunidades variadas; (iii) poderes e prerrogativas de posições e cargos de responsabilidade; (iv) renda e riqueza; e (v) autorrespeito, ligado à capacidade de os indivíduos perceberem seu próprio valor.¹⁵⁶

Portanto, os bens primários estariam além dos simples bens materiais, englobando direitos e prerrogativas que libertam o indivíduo, com destaque para o autorrespeito, intimamente ligado à dignidade da pessoa humana.

A obra de John Rawls foi um marco na filosofia política na década de 1970. Até então, havia o predomínio das ideias utilitaristas, que começaram a declinar em menos de dez anos após a publicação de *Uma Teoria da Justiça*.¹⁵⁷ Obviamente, sua teoria é muito mais extensa do que aqui exposto, contudo, entendemos suficientes estas explicações especialmente para inferirmos se o modelo previdenciário – que integra a estrutura básica da sociedade e, portanto, distribui bens primários – é justo sob a sua ótica.

Muito embora questões mais específicas, tais como quais bens devem ser distribuídos e quanto desses bens cada um deve ter, não tenham sido objetivamente respondidas por Rawls, sua teoria abriu caminho para que outros pensadores se

¹⁵³ Cf. RAWLS, 2016, p. 97-101.

¹⁵⁴ Cf. *Ibid.*, p. 120-124.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 110.

¹⁵⁶ Cf. RAWLS, John. *Liberalismo político*. 2. ed. São Paulo: Editora Ática, 2000, p. 363.

¹⁵⁷ Cf. FLEISCHACKER, 2004, p. 110.

dedicassem a estes problemas, ora defendendo uma distribuição igualitária, ora um mínimo existencial a que todos teriam de direito, de modo que apenas as desigualdades acima deste nível trariam vantagens sociais e morais.¹⁵⁸

Não devemos descurar, ainda, que outras teorias contrapostas e críticas à concepção de Rawls se seguiram, com destaque para o comunitarismo e para o libertarianismo de Robert Nozick e Friedrich Hayek. Para Nozick, que apresenta teoria de justiça diametralmente oposta à de Rawls em sua obra *Anarchy, State and Utopia*, “ninguém tem direito a algo cuja realização requer certos usos de coisas e atividades sobre os quais outras pessoas têm direitos e prerrogativas”.¹⁵⁹ Em outras palavras, qualquer bem material só pode ser adquirido pela propriedade privada.¹⁶⁰ Já Hayek liga as ideias de justiça às de liberdade, entendendo que o Estado deveria se limitar a legislar sobre questões organizacionais e aplicar o direito costumeiro, uma vez que é a própria sociedade, a partir da tentativa e erro, que tem maior capacidade de produzir resultados superiores.¹⁶¹

Os comunitaristas, por sua vez, dentre eles Michael Walzer, Alasdair MacIntyre e Charles Taylor, defendem que os indivíduos são seres comunitários e trazem consigo os valores das tradições e das particularidades culturais de sua comunidade, o que, segundo eles, não teria sido captado pelas teorias liberais de justiça.¹⁶²

Não nos aprofundaremos, contudo, nestas outras teorias.

Traçadas algumas linhas sobre o conceito de justiça social e suas implicações, importa-nos aqui demonstrar a importância que esse conceito tem nas diversas atividades do Estado concernentes à seguridade social. A justiça social, como vimos, é valor aglutinante de todo o sistema, de modo que o legislador, ao elaborar as normas que o informam, “não pode perder de vista a adequada integração das normas de justiça social”.¹⁶³

Como valor aglutinante e axiologicamente superior aos demais, a justiça social, no âmbito da seguridade social, será atingida quando satisfeitos dois outros valores – o bem-estar e a solidariedade.

¹⁵⁸ Cf. FLEISCHACKER, 2004, p. 116-117.

¹⁵⁹ NOZICK, Robert. *Anarchy, state, and utopia*. New York: Basic Books, 1974, p. 238.

¹⁶⁰ Cf. FLEISCHACKER, op. cit., p. 119-121.

¹⁶¹ Para uma comparação entre as obras de Rawls e Hayek ver: DE QUADROS, Matheus. As teorias da justiça de Hayek e Rawls. *MISES: Interdisciplinary Journal of Philosophy, Law and Economics*, v. 7, n. 2, 2019.

¹⁶² Cf. FRIEDRICH, Tatyana Scheila. Identidade moderna perspectivas do comunitarismo. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, v. 43, 2005.

¹⁶³ BALERA, 2016, p. 19.

Perfilhamos o entendimento de Wagner Balera e Thiago D'Avila Fernandes, para quem os valores acima mencionados – bem-estar e solidariedade – informam, respectivamente, as relações de prestação e de custeio da seguridade social.¹⁶⁴

O bem-estar, que informa todos os princípios da seguridade social reguladores da relação prestacional, está relacionado não apenas à proteção, mas também à promoção do indivíduo. É um dos principais instrumentos de concretização da dignidade da pessoa humana.

O artigo XXV da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) sintetiza, de maneira feliz, o que constitui um estado de bem-estar, ao estatuir que “todo o homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle”.

O bem-estar, portanto, se concretiza na “promoção do ser humano e no oferecimento de condições para que as pessoas em sociedade tenham tranquilidade e segurança para viver com suas famílias, sem preocupações de eventuais contingências danosas que afetem suas vidas”.¹⁶⁵

Já a solidariedade, que informa a relação de custeio da seguridade social, está ligada à divisão dos riscos sociais, à participação equitativa de todos no sistema e à cooperação que deve existir entre os indivíduos.

Talvez a melhor representação da solidariedade, na acepção que lhe foi dada pelo Direito Social, seja aquela feita por Alain Supiot, para quem a mesma institui “no centro de uma coletividade humana um pote comum, no qual cada um deve depositar de acordo com suas capacidades e, depois, esvaziar, de acordo com suas necessidades”.¹⁶⁶

A ideia de solidariedade também pode ser extraída dos dois princípios da justiça de Rawls, por nós aqui apresentado, pois, ao mesmo tempo em que a

¹⁶⁴ “A relação de custeio tem como objeto o pagamento de determinada quantia pelo sujeito passivo (devedor) ao sujeito ativo (credor) a título de contribuição destinada ao custeio das atividades de seguridade social. A relação jurídica prestacional tem como objeto algum benefício ou serviço devido pelo sujeito passivo (devedor) ao sujeito ativo (credor), em decorrência da verificação de certo risco ou necessidade social” (BALERA; FERNANDES, 2015, p. 69).

¹⁶⁵ FERREIRA, Lauro Cesar Mazetto. *Seguridade social e direitos humanos*. São Paulo: LTr, 2007, p. 165.

¹⁶⁶ SUPIOT, Alain. *O espírito de Filadélfia: a justiça social diante do mercado total*. Tradução de Tânia do Valle Tschiedel. Porto Alegre: Sulina, 2014, p. 142.

competição entre os integrantes do corpo social é regulada pela igualdade de oportunidades, a cooperação entre eles também ganha relevo quando se determina que as desigualdades sociais e econômicas só serão aceitas quando beneficiarem aqueles membros menos favorecidos da sociedade.

Assim, são intrínsecas à noção de solidariedade a necessidade e a possibilidade. Os riscos sociais, que tendem a se incrementar com o desenvolvimento e a complexificação das sociedades contemporâneas, nas quais a dependência entre os seus membros é cada vez maior como resultado da divisão do trabalho, devem ser por todos suportados, já que, individualmente, as pessoas não teriam condições de se manter em momentos de necessidade.

Esse vínculo que une os indivíduos foi abordado por Émile Durkheim, para quem existe uma solidariedade do tipo mecânica, presente nas sociedades mais primitivas e menos complexas, composta de membros homogêneos e semelhantes entre si, nas quais a individualidade é praticamente nula. Por outro lado, há uma solidariedade orgânica, cujo nome tem como referência exatamente o organismo humano, formado de partes distintas que, juntas, compreendem um todo. Tal solidariedade está presente nas sociedades mais modernas, em que as diferenças individuais se acentuam, mormente em razão da divisão do trabalho.¹⁶⁷

Segundo Durkheim, “o que faz que o indivíduo seja mais ou menos intimamente ligado a seu grupo não é apenas a multiplicidade maior ou menor dos pontos de vinculação, mas também a intensidade variável das forças que o mantêm vinculado a eles”.¹⁶⁸ Os vínculos que resultam da divisão do trabalho são mais numerosos e, conseqüentemente, mais difíceis de ser rompidos.

Portanto, a dependência mútua dos seres humanos em dada sociedade contemporânea, que surge da divisão do trabalho, sua heterogeneidade e complexidade, faz com que a solidariedade seja um valor, ou mesmo princípio, a ser seguido por todos os esquemas que têm por finalidade a universalização, como é o caso da seguridade social.

Fábio Zambitte Ibrahim explica como o conceito de solidariedade evoluiu da cooperação entre aqueles indivíduos que se ligavam por laços de afinidade para uma

¹⁶⁷ Cf. DURKHEIM, Émile. *Da divisão do trabalho social*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 129.

cooperação impessoal, entre estranhos.¹⁶⁹ Enxerga o autor, ainda, um passo à frente da solidariedade orgânica durkheimiana, uma vez que esta não mais se basearia, tão somente, na divisão do trabalho, mas também na divisão dos riscos, os quais são impossíveis de serem absorvidos pelos indivíduos ou mesmo por pequenos grupos que mantenham afinidades entre si.¹⁷⁰

A solidariedade, para o autor, apenas funcionará como instrumento de justiça social quando se constituir em “instrumento capaz de assegurar, com razoável certeza, condições mínimas de sobrevivência a qualquer pessoa, transmitindo o mínimo de segurança necessária para a vida em sociedade e, em última instância, propiciar o bem-estar social”.¹⁷¹

Traçadas algumas linhas sobre os principais valores ou pilares que sustentam a seguridade social – a justiça social, o bem-estar e a solidariedade -, faremos uma breve incursão por alguns dos princípios constitucionais que regem o sistema.¹⁷²

Tais princípios, em verdade, estão arrolados no parágrafo único do artigo 194 da Constituição Federal sob o nome de “objetivos” com base nos quais o Poder Público deve organizar a seguridade social. A doutrina, contudo, é uníssona ao identificá-los como princípios.

O primeiro princípio a ser abordado é o da *universalidade da cobertura e do atendimento*. Como o nome já está a indicar, segundo este princípio, quis o constituinte que a seguridade social atingisse a todos os brasileiros.

O princípio pode ser analisado sob duas dimensões – a objetiva e a subjetiva. A primeira dimensão, que se refere ao aspecto objetivo, informa que os riscos ou contingências sociais de todos os indivíduos devem ser, em máxima medida, protegidos. Particularmente quanto a esta dimensão, de modo a atingir a universalidade da cobertura, é indispensável que o legislador esteja atento às mudanças sociais e aos novos riscos que elas causam, sob pena de se afastar de seu objetivo, tornando-se obsoleta ou ineficiente a proteção social. Por outro lado, a

¹⁶⁹ Cf. IBRAHIM, Fábio Zambitte. *A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação*. Niterói, RJ: Impetus, 2011, p. 9-10.

¹⁷⁰ Cf. *Ibid.*, p. 14-15.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 8.

¹⁷² Há princípios que regem a seguridade social e que estão previstos em leis, contudo, aqui, ater-nos-emos àqueles princípios particulares da seguridade social expressamente previstos no texto constitucional.

segunda dimensão encerra sua faceta subjetiva, identificando todos aqueles que são titulares ou beneficiários da proteção.¹⁷³

A universalidade da cobertura e do atendimento “pode ser considerada a específica dimensão do princípio da isonomia [...] na Ordem Social”.¹⁷⁴ De fato, todos devem ser tratados igualmente perante a lei, fazendo jus à proteção pelo simples fato de ser uma pessoa atingida por determinadas contingências que impeçam seu autossustento.

Dentre os subsistemas da seguridade social – previdência social, assistência social e saúde -, a saúde foi o que melhor atingiu a universalidade, pois se trata de prestação universal e gratuita, cujas condições indispensáveis ao seu exercício devem ser providas pelo Estado, estando expressamente prevista como um direito fundamental do ser humano.¹⁷⁵

Embora a assistência social atenda melhor ao princípio da universalidade que a previdência social, pelo fato de ser uma proteção não contributiva e, portanto, não limitada àqueles que exercem atividade remunerada, alguns mecanismos criados pelo legislador, como, por exemplo, a figura do segurado facultativo¹⁷⁶, procuram atingir este princípio no âmbito da previdência social.¹⁷⁷

Não obstante a universalidade da cobertura e do atendimento constitua um princípio a ser buscado pelo legislador, ela deve ser aplicada na medida das possibilidades materiais e com responsabilidade, em observância a outro princípio que informa a seguridade social, qual seja, o da *precedência do custeio* (artigo 195, § 5º, da CRFB/1988). Segundo este princípio, todo benefício deve ser precedido da respectiva fonte de custeio. Mas o princípio também informa que ao Estado é vedado instituir novas contribuições sem criar, adequar ou aumentar o âmbito de incidência dos benefícios, tratando-se, portanto, de uma via de mão dupla.

Outro princípio que informa a seguridade social é o da *seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços*, segundo o qual o legislador é

¹⁷³ Cf. BALERA, 2010, p. 106.

¹⁷⁴ Ibid., p. 106-107.

¹⁷⁵ Artigo 2º da Lei Orgânica da Saúde (Lei n. 8.080/1990).

¹⁷⁶ O segurado facultativo é aquele a quem se permitiu filiar ao Regime Geral de Previdência Social mesmo não exercendo atividade remunerada, tais como a dona de casa, o síndico de condomínio que não é remunerado, o estudante, aquele que deixou de ser segurado obrigatório da previdência social, o presidiário que não exerce atividade remunerada, dentre outros exemplificativamente enumerados no § 1º do artigo 11 do Decreto n. 3.048/1999 (Regulamento da Previdência Social).

¹⁷⁷ Cf. IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 24. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2019, p. 65-66.

chamado a selecionar os riscos sociais que devem ser protegidos e, em seguida, a distribuir as prestações e os serviços a eles atinentes na medida das necessidades dos membros da sociedade. Admite-se, de tal forma, ante os ditames da justiça social, da solidariedade e da isonomia, uma distribuição desigual, desde que produza um resultado tendente à igualdade.

A seletividade impõe “a concessão e manutenção das prestações sociais de maior relevância, levando-se em conta os objetivos constitucionais do bem-estar e justiça social”.¹⁷⁸ Portanto, a seletividade deve ser observada tanto em um contexto de ampliação da proteção quanto de sua contenção, de modo que, por exemplo, os riscos mais graves ou que atingem maior parcela de pessoas devem ter sua cobertura mantida quando em uma situação de crise. Da mesma forma, ao se ampliar o rol protetivo do sistema securitário, deve o legislador selecionar, dentre as contingências sociais, aquelas mais corriqueiras ou necessitadas de proteção. Não há um critério fixado, devendo as decisões ser tomadas com base na razoabilidade.

Já a distributividade reflete o ideal da justiça distributiva, que visa corrigir distorções existentes no meio social. Assim, ela serve como vetor ou farol que ilumina o campo de ação do legislador na direção de medidas que tendam a reduzir as desigualdades sociais e regionais.¹⁷⁹

O próprio constituinte já fez algumas dessas escolhas, ao prever prestações para os casos de idade avançada, maternidade, invalidez, doença, morte, desemprego, para citarmos alguns exemplos.

No âmbito normativo internacional, a Convenção n. 102 da OIT que, embora datada de 1952, apenas foi aprovada pelo Brasil em 2008¹⁸⁰ e ratificada em 2009, dispõe sobre as normas mínimas da seguridade social e prevê a concessão de serviços médicos, auxílio-doença, prestações de desemprego, aposentadoria por velhice e por invalidez, prestações em caso de acidente de trabalho e de doenças profissionais, pensão por morte e prestações de família¹⁸¹ e de maternidade. A Convenção não exige que todas essas prestações sejam fornecidas pelos Estados-

¹⁷⁸ IBRAHIM, 2019, p. 67.

¹⁷⁹ Cf. BALERA, 2016, p. 37.

¹⁸⁰ A Convenção foi aprovada pelo Decreto-legislativo n. 269/2008. O inteiro teor da Convenção n. 102 da OIT está disponível em https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235192/lang--pt/index.htm. Acesso em 14 fev. 2020.

¹⁸¹ A prestações de família dirigem-se às crianças e consistem em pagamentos períodos ou fornecimento de alimentos, roupas, habitação local para férias ou assistência domiciliar, ou, ainda, uma combinação dos dois tipos de prestação.

Membros signatários, indicando um quantitativo mínimo a ser adotado dentre tais prestações.

O princípio da *equidade na forma de participação no custeio* é o que vai ajudar o legislador a chegar à repartição mais justa da contribuição de cada um dos atores sociais no financiamento da seguridade social.

Sabe-se que a seguridade social será financiada por toda a sociedade (artigo 195 da CRFB/1988), contudo, cada qual deve contribuir conforme utiliza, mais ou menos, o próprio sistema securitário. A divisão, portanto, não leva em consideração tão somente a capacidade contributiva.¹⁸²

Uma simples leitura do § 9º do artigo 195 da Constituição Federal nos permite afirmar que a equidade na forma de participação no custeio não está relacionada, simplesmente, à maior capacidade contributiva. O referido dispositivo, inserido no texto constitucional pela primeira vez em 1998 (Emenda Constitucional n. 20) e que já teve sua redação alterada duas vezes desde então¹⁸³, prevê que as contribuições sociais a cargo do empregador ou da empresa poderão ter alíquotas diferenciadas em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho, sendo também autorizada a adoção de bases de cálculo diferenciadas apenas no caso das contribuições sobre o lucro, a receita ou o faturamento.

São exemplos da aplicação deste princípio as contribuições das empresas para o Seguro Acidente de Trabalho mediante alíquotas diferenciadas conforme o grau de risco de acidentes do trabalho em suas atividades preponderantes e a regra estampada no § 4º do artigo 239 da Constituição Federal, segundo a qual “o financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei”.

Também relacionado ao custeio está o princípio da *diversidade da base de financiamento*, segundo o qual a seguridade social será suportada por recursos das mais diversas fontes.

Pode-se entender este princípio sob duas acepções, uma objetiva e outra subjetiva. A acepção objetiva refere-se aos fatos sobre os quais devem incidir

¹⁸² Cf. BALERA; FERNANDES, 2015, p. 106.

¹⁸³ Alteraram o § 9º do artigo 195 da Constituição Federal as Emendas Constitucionais n. 45/2005 e 103/2019.

contribuição social, ao passo que a acepção subjetiva está relacionada às pessoas, naturais ou jurídicas, que devem contribuir para o sistema.¹⁸⁴

Assim, quanto mais diversificada for a base de financiamento, menores são os riscos a que se expõe o equilíbrio financeiro do sistema, já que concentrar as contribuições sobre poucas bases de incidência faria com que ele ficasse mais vulnerável a quaisquer imprevistos ou mudanças conjunturais.

Neste sentido, entendemos ser de constitucionalidade duvidosa propostas, tais como a defendida por Ives Gandra da Silva Martins, de se criar um único tipo de contribuição social sobre a movimentação financeira de títulos, dinheiro e recursos¹⁸⁵, pois tal proposta, além de não observar o princípio da diversidade da base de financiamento, ainda viola o princípio da equidade na forma de participação no custeio, uma vez que não leva em consideração o peso que cada ator social representa para o sistema, ou seja, não reflete uma divisão justa do financiamento.

Muito embora a tríplice contribuição – de trabalhadores, de empregadores e do Estado – exista desde a Constituição de 1934¹⁸⁶ e, ainda hoje, seja o modelo vigente, “a ideia da diversidade da base de financiamento é apontar para um custeio da seguridade social o mais variado possível, de modo que oscilações setoriais não venham a comprometer a arrecadação das contribuições”.¹⁸⁷

O princípio da diversidade da base de financiamento também permite ao legislador identificar, conforme as mudanças na sociedade, novos atores sociais que devem contribuir para a seguridade social ou novas bases de custeio. Portanto, mudanças no contexto social, mormente aquelas decorrentes das novas formas de organização do trabalho, devem levar a um ajuste constante entre as fontes de receita, incrementando-se ou instituindo-se aquela que pareça atingir de melhor forma às finalidades da seguridade social, inclusive, para sua manutenção ou, até mesmo, sua expansão.¹⁸⁸

A última Reforma Previdenciária pela qual passamos, consubstanciada na Emenda Constitucional n. 103/2019, alterou a redação do dispositivo que prevê a diversidade da base de financiamento, para acrescentar que se deve identificar, em

¹⁸⁴ Cf. FERREIRA, 2007, p. 172.

¹⁸⁵ MARTINEZ; BALERA; MARTINS, 2015, p. 162.

¹⁸⁶ A alínea “h” do §1º do artigo 121 da Constituição de 1934 prevê “a 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”.

¹⁸⁷ IBRAHIM, 2019, p. 72.

¹⁸⁸ Cf. BALERA, 2016, p. 42-43.

rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social.

A “Análise Técnica da Proposta de Emenda à Constituição n. 6/2019: A ‘nova Previdência’”¹⁸⁹, elaborada pela Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), critica a nova redação, na parte em que esta prevê a obrigatoriedade de segregação contábil entre os subsistemas da seguridade social – saúde, assistência e previdência social. Segundo a AMB, a segregação só seria possível sob o prisma da despesa, e não sob o da receita, “ignorando o fato de que o custeio da seguridade não é exclusivamente a partir das fontes relacionadas no art. 195 da CF”.

Entendemos, entretanto, que a identificação das rubricas contábeis específicas para cada área, com as receitas e despesas vinculadas a cada um dos subsistemas da seguridade social é medida que visa à transparência nas contas públicas. Evidentemente, receitas que não sejam vinculadas a um único dos subsistemas não serão segregadas. Medida similar já está prevista no §4º do artigo 38 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), segundo o qual “será divulgado, a partir do primeiro bimestre de 2016, junto com o relatório resumido da execução orçamentária [...], demonstrativo das receitas e despesas da seguridade social, [...] do qual constará nota explicativa com memória de cálculo das receitas desvinculadas por força de dispositivo constitucional”.

Acerca de tal previsão na LDO, Wagner Balera elogia a medida, asseverando que ela permite aos atores sociais fiscalizarem as contas com extrema atualidade, tornando possível a cobrança de providências às autoridades de forma objetiva e embasada.¹⁹⁰

Já com a inserção da preservação do caráter contributivo¹⁹¹ da previdência social dentre os objetivos da seguridade social, ainda pela Emenda Constitucional n. 103/2019, entendemos que quis o legislador afastar qualquer modelo previdenciário unicamente não contributivo.

Uma vez explicados os conteúdos dos valores e de alguns princípios que devem nortear todas as ações voltadas à seguridade social, passamos a uma breve

¹⁸⁹ O relatório está disponível em <https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2019/05/CF-em-vigor-e-PEC-6-Previdencia-AMB.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2020.

¹⁹⁰ Cf. BALERA, 2016, p. 65.

¹⁹¹ Os modelos contributivos são aqueles em que a concessão dos benefícios está condicionada à filiação e à contribuição.

análise dos dois subsistemas que a integram juntamente com a previdência social – a saúde e a assistência social. Tais subsistemas se complementam, contudo, cada qual possui um objetivo distinto, de modo que, muito embora seja objeto de nosso estudo o subsistema previdenciário, que é aquele dirigido particularmente à classe trabalhadora, a análise dos demais é pertinente justamente em razão de tal complementariedade.

1.4 Organização dos subsistemas da saúde e da assistência social

1.4.1 Saúde

A Saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social, não sendo meramente a ausência de doença ou enfermidade, conforme conceitua a Constituição da Organização Mundial de Saúde.¹⁹² É, ainda, um direito humano expressamente previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos proclamada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948 (artigo 25, item 1¹⁹³) e, na nossa Constituição Federal, é um direito fundamental social (artigo 6º), constitui um dos subsistemas da seguridade social (artigo 194) e “é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (artigo 196).

Portanto, a saúde é o único dos instrumentos de atuação da seguridade social brasileira verdadeiramente universal. Encontra-se organizada pela Lei n. 8.080, de 19 de dezembro de 1990, conhecida como Lei Orgânica da Saúde, instrumento normativo que instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS), que compreende “o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público” (artigo 4º).

¹⁹² ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). *Constitution of the World Health Organization*. Disponível em <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2020.

¹⁹³ Artigo 25, item 1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos: “Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a *saúde* e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade” [grifos nossos].

O SUS será financiado com recursos do orçamento da seguridade social, dos entes federados e de outras fontes (artigo 198, §1º, da CF/88), sendo certo que suas ações e serviços integram uma rede regionalizada e hierarquizada. Suas atribuições são as mais diversas, destacando-se: o controle e fiscalização de procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde; a participação na produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos; a execução das ações de vigilância sanitária e epidemiológica; a participação na formulação da política e da execução das ações de saneamento básico; a fiscalização e a inspeção de alimentos; a colaboração na proteção do meio ambiente, inclusive, de trabalho; dentre outros (artigo 200 da CF/88).

O Estado, ainda, intervém na prestação privada de saúde, mediante a regulamentação dos planos e seguros privados de assistência à saúde pela Lei n. 9.656, de 03 de junho de 1998, já bastante modificada desde a sua edição, e pela atuação da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), criada pela Lei n. 9.961, de 28 de janeiro de 2000.

Não nos aprofundaremos no tema, pois entendemos que, a despeito da importância dos serviços de saúde para a qualidade de vida de toda a população, em geral, e dos trabalhadores, em particular, foge ao escopo do presente estudo a análise desse subsistema, já que sua importância transcende os modos de organização da força de trabalho.

Ainda assim, não nos furtaremos de tecer algumas considerações sobre os efeitos nos serviços de saúde levados a cabo pelas políticas neoliberais implementadas a partir de 1990 no nosso país, pois entendemos, assim como Ivanete Boschetti, que tais reformas “atingem em profundidade a política de saúde, com implicações no financiamento público e concomitante aumento do gasto privado das famílias, empresas e ONGs (...), acompanhada de uma deterioração dos serviços públicos”.¹⁹⁴

Não obstante os gastos públicos com saúde no Brasil tenham sido de 3,8% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2015, o que equivale a um patamar ligeiramente superior à média da América Latina e do Caribe (3,6%), contudo, bem inferior à média gasta pelos países desenvolvidos (6,5%)¹⁹⁵, este montante representa, tão somente,

¹⁹⁴ BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social e trabalho no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2016, p. 136.

¹⁹⁵ Os dados são da pesquisa *Aspectos Fiscais da Saúde no Brasil*, realizada pelo Banco Mundial, com dados de 2008 a 2017, cujo sumário executivo foi disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

42,4% do total dos gastos em saúde. Isso ocorre porque, também em 2015, os gastos privados com saúde chegaram a R\$ 314,6 bilhões, o que equivale a 57,6% do total e, portanto, superaram os gastos públicos.

Tal situação é preocupante se considerarmos que estamos em um país com elevados índices de pobreza e com uma enorme desigualdade social, onde, em 2018, os 40% com menores rendimentos recebiam uma média *per capita* de R\$ 339,00 mensais.¹⁹⁶

Ainda, sendo o serviço universal, a superação do valor gasto na saúde pública pelos gastos particulares indicam a péssima qualidade dos serviços prestados pelo Estado, o que constitui, segundo defende Ivanete Boschetti, uma das facetas das medidas conservadoras de superação das crises do capitalismo, notadamente, a redução do financiamento dos sistemas públicos de saúde mediante “sistemas públicos mais restritos, com serviços de menor qualidade, financiados por impostos destinados para os pobres”.¹⁹⁷

José Carvalho Noronha e Telma Ruth Pereira criticam a segmentação da saúde no Brasil, o que é reflexo da própria segmentação social que observamos em nosso país. Esclarecem que os trabalhadores e os funcionários públicos, que demandam serviços privados, e os próprios profissionais de saúde, que muitas vezes também preferem se engajar no setor privado que oferece melhores rendimentos, deixam de ter real interesse na melhoria do serviço público ou na sua universalização, salvo quando agem por ideologia, compaixão ou amor ao trabalho.¹⁹⁸

Contudo, a classe trabalhadora, cada vez mais empurrada para a informalidade e para trabalhos precários e independentes, como veremos no próximo capítulo, tende a depender cada vez mais do Estado, uma vez que sua responsabilidade financeira pelo seu próprio bem-estar é cada vez maior e, conseqüentemente, a possibilidade de arcar com serviços privados de proteção social, dentre os quais, serviços de saúde, é cada vez menor.

Feita esta ressalva, passemos à análise do subsistema da assistência social.

Disponível em:
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/AspectosFiscaisSa%C3%BAde2018/a7203af9-2830-4ecb-bbb9-4b04c45287b4>. Acesso em: 22 fev. 2020.

¹⁹⁶ Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). [2019b] *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019, p. 54.

¹⁹⁷ BOSCHETTI, 2016, p. 123.

¹⁹⁸ Cf. DE NORONHA, José Carvalho; PEREIRA, Telma Ruth. *Princípios do sistema de saúde brasileiro*. 2013, p. 27.

1.4.2 Assistência social

Como vimos, a justiça social é o valor aglutinante de todo o sistema de seguridade social, sendo certo que a desigualdade social e regional e a pobreza constituem entraves a que se alcance aquele objetivo maior. Não é por outra razão que, além da justiça social, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais constituem objetivos fundamentais da nossa República (artigo 3º, III, da CF/1988). No âmbito da seguridade social, é a assistência social que melhor encarna estes objetivos, já que suas medidas estão voltadas ao combate à pobreza, à fome, à miséria e às desigualdades sociais que tanto flagelam nosso país.

Muito embora não se possam desconsiderar as melhorias na área social desde a redemocratização, fato é que ainda temos um longo caminho a ser percorrido. Alguns dados oficiais podem ilustrar essa constatação.

O índice de Gini, que mede a desigualdade nos países, atribuindo-lhes valores entre 0 e 1, sendo 1 a máxima desigualdade e 0 a perfeita igualdade, ainda é bem elevado no Brasil.¹⁹⁹ Muito embora tenha sido constatada uma queda no período de 2012 a 2015, quando atingiu 0,524, a partir de tal ano se verificou uma crescente do índice, que chegou a 0,545 em 2018²⁰⁰, o que faz de nós um dos 15 países mais desiguais do mundo.^{201/202}

¹⁹⁹ Muito embora constitua um dos objetivos fundamentais do Brasil a redução da desigualdade social e regional, sem qualquer condicionante (artigo 3º, III, da CRFB/1988), a desigualdade não deve ser analisada isoladamente, tendo em vista o risco de se levar o leitor a conclusões equivocadas quanto ao nível geral de empobrecimento ou de enriquecimento do país. Assim, apenas de modo a complementar os dados acima, relativos ao índice de Gini, apontamos que, no período de 2012 a 2018, o PIB do Brasil manteve certa estabilidade entre 2012 e 2014, quando sofreu brusca queda, partindo de US\$ 2,455 trilhões em 2014 para US\$ 1,802 trilhões em 2015, mantendo praticamente o mesmo patamar em 2016. Em 2017, houve um considerável aumento para US\$ 2,063 trilhões, seguido de nova queda em 2018 (US\$ 1,885 trilhões), conforme dados do Banco Mundial (BANCO MUNDIAL. *GDP (current US\$)* – *Brazil*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2019&locations=BR&start=2012&view=chart>. Acesso em: 29 jul. 2020).

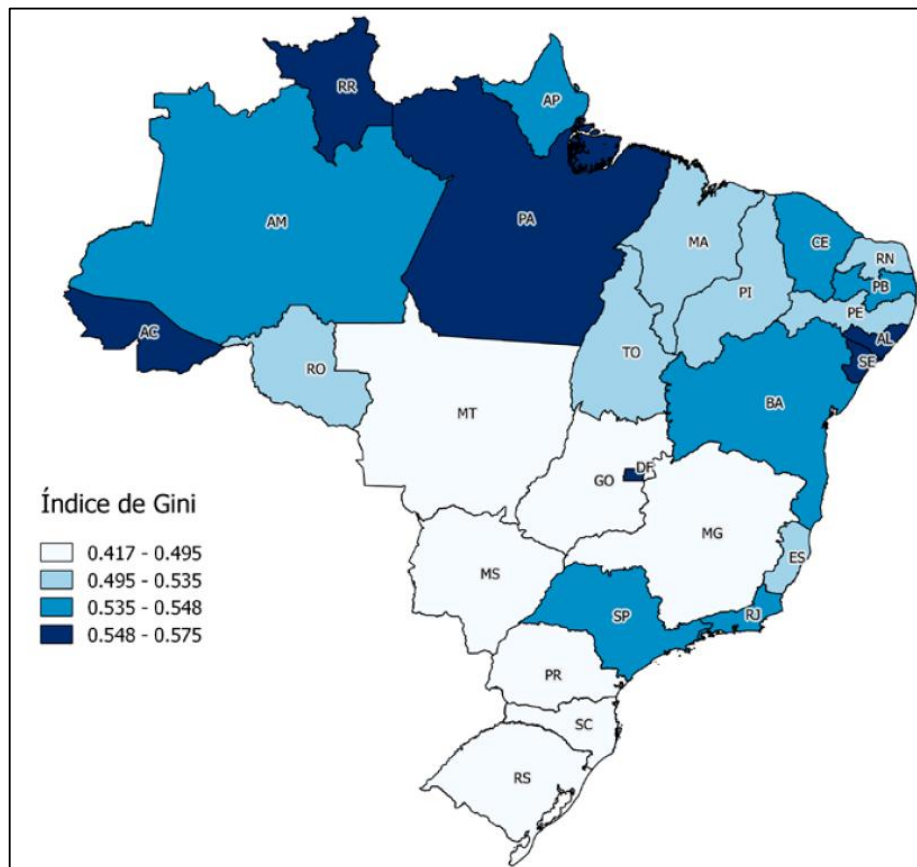
²⁰⁰ Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019b.

²⁰¹ Cf. ALMEIDA, Cássia; CAPETTI, Pedro. Concentração de renda aumenta e Índice de Gini é o maior desde 2012, mostra pesquisa do IBGE. O *GLOBO*, 16 out. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/concentracao-de-renda-aumenta-indice-de-gini-o-maior-desde-2012-mostra-pesquisa-do-ibge-24020415>. Acesso em: 21 fev. 2020.

²⁰² Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, op. cit., p. 52.

A situação é ainda mais preocupante quando se analisa o índice de Gini dos diferentes Estados brasileiros, o que demonstra uma discrepância considerável, aparecendo Sergipe e o Distrito Federal com os maiores índices (0,575 e 0,569, respectivamente) e Santa Catarina com o menor (0,417), em 2018.²⁰³

Figura 1 – Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal domiciliar per capita, segundo as Unidades da Federação - 2018



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2018. Consolidado de primeiras entrevistas.²⁰⁴

Mas não há discrepância apenas no nível estadual. Quando se analisa o rendimento domiciliar *per capita*, fatores como diferenças de cor ou raça também aparecem como fontes de desigualdade. Em 2018, enquanto o rendimento domiciliar médio *per capita* das pessoas de cor preta ou parda foi de R\$ 934,00, as pessoas de cor branca apresentaram rendimento médio de R\$ 1.846,00.²⁰⁵

²⁰³ Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019b, p. 53.

²⁰⁴ Excluídas as pessoas cuja condição no arranjo domiciliar era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.

²⁰⁵ Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, op. cit., p. 56.

Os dados referentes aos rendimentos familiares também auxiliam na compreensão da dimensão da nossa desigualdade: em 2018, o grupo dos 40% mais pobres apresentou rendimento médio de R\$ 339,00, ao passo que, no mesmo período, os 10% mais ricos tinham rendimento médio de R\$ 5.764,00. Outro dado alarmante é que, enquanto entre 2015 e 2018 houve uma queda do rendimento dos 40% mais pobres, os mais ricos viram seus rendimentos médios subir de R\$ 5.373,00 em 2015 para R\$ 5.764,00 em 2018.²⁰⁶

Quanto à pobreza monetária, que é aquela que considera um valor absoluto como linha de corte para diferenciar os indivíduos entre pobres e não pobres, a Síntese de Indicadores Sociais (SIS) do IBGE adota dois patamares – o primeiro, de US\$ 1,90 por dia, que é o limite para definição da pobreza global, e um segundo, de US\$ 5,50 por dia, que é o valor sugerido pelo Banco Mundial para países com rendimento médio-alto, em que se enquadraria o Brasil, além de também ser o patamar utilizado nas discussões para o monitoramento da Agenda 2030 da ONU²⁰⁷ para o Desenvolvimento Sustentável.²⁰⁸

Em 2018, o Brasil tinha 25,3% da população com rendimentos inferiores a US\$ 5,50 por dia, o que equivalia, aproximadamente, a 44% do salário mínimo vigente à época. Muito embora, entre 2017 e 2018, cerca de 1 milhão de pessoas tenham superado o limiar de US\$ 5,50 por dia, esta elevação de condição ocorreu primordialmente na Região Sudeste, com 700 mil pessoas deixando a condição de pobres. Quase metade dos pobres (47%) estava na Região Nordeste.²⁰⁹

Já os que recebem menos de US\$ 1,90 por dia contabilizaram 6,5% da população brasileira, o que equivalia, em 2018, a 13,5 milhões de pessoas.²¹⁰

Ao cotejar os dados da pobreza monetária com aqueles relativos à estrutura econômica e mercado de trabalho, constatou a pesquisa que “a inserção no mercado de trabalho não é condição suficiente para superar a pobreza, pois mesmo dentre os

²⁰⁶ Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019b, p. 54.

²⁰⁷ A Agenda 2030 da ONU é um “plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade. Ela também busca fortalecer a paz universal com mais liberdade”, a partir do reconhecimento de que a “erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável”. A Agenda se organiza em torno de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas, sendo o primeiro daqueles objetivos a erradicação da pobreza. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Última edição em 13 out. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 21 fev. 2020).

²⁰⁸ Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, op. cit., p. 57-58.

²⁰⁹ Cf. *ibid.*, p. 58.

²¹⁰ Cf. *ibid.*, p. 59.

ocupados, 14,3% possuíam rendimento domiciliar *per capita* inferior a US\$ 5,50 PPC por dia”.²¹¹ Destacam-se aqueles que trabalham na informalidade – sem Carteira de Trabalho assinada – e os empregados domésticos, que representam, respectivamente, 23,4% e 24,2% das pessoas com rendimento médio *per capita* inferior a US\$ 5,50 por dia.²¹² Daí já podemos inferir a importância das medidas de assistência social, complementares ao próprio acesso ao mercado de trabalho decente.

Essas pessoas também são afetadas nas condições de sua moradia, já que 58% dos brasileiros com rendimento médio inferior a US\$ 5,50 por dia não têm acesso a ao menos um serviço de saneamento – abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário por rede coletora ou coleta domiciliar de lixo.²¹³

Outro dado relevante se refere à fome e à desnutrição em nosso país. Relatório divulgado pela ONU para Alimentação e Agricultura em 2019 aponta que, muito embora o índice de pessoas desnutridas tenha caído de 4,6% (2004-2006) para 2,5% (2016-2018), este percentual ainda representa mais de 5 milhões de brasileiros em tais condições.²¹⁴

Este breve panorama nos dá uma ideia dos desafios a serem enfrentados pelas políticas de assistência social, tendo em vista os seus objetivos primordiais de combate à pobreza e à desigualdade.

A assistência social, organizada pela Lei n. 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), “é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (artigo 1º). Será prestada por todos os entes federativos e pela própria sociedade e é regida por princípios próprios: (i) supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; (ii) universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; (iii) respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à

²¹¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019b, p. 60.

²¹² Cf. *Ibid.*, loc. cit.

²¹³ Cf. *Ibid.*, p. 64.

²¹⁴ ZANINI, Fábio. Apesar de menor, fome ainda afeta o Brasil, aponta órgão da ONU. *Folha de S. Paulo*, 20 jul. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/07/apesar-de-menor-fome-ainda-afeta-o-brasil-aponta-orgao-da-onu.shtml>. Acesso em: 21 fev. 2020.

convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; (iv) igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; e (v) divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (artigo 4º).

Financiada primordialmente pelo orçamento da seguridade social²¹⁵, a assistência é prestada por meio de benefícios, serviços, programas e projetos, cujas características podem ser assim sintetizadas: “a) regras próprias de acumulação; b) intransferibilidade; c) tarificação prévia (não têm cálculo); d) ausência de prescrição (iniciam-se quando solicitadas); e) pressupõe demonstração de necessidade”.²¹⁶

O benefício assistencial mais importante é o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que também tem assento constitucional (artigo 203, V) e consiste na “garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família” (artigo 20 da Lei n. 8.742/1993).

A lei requer o preenchimento de alguns requisitos para que a pessoa faça jus ao BPC – a idade mínima de 65 anos de idade ou a deficiência física, mental, sensorial ou intelectual de longo prazo; e a impossibilidade de prover o seu sustento ou de tê-lo provido pela família, assim entendida a situação daquele cuja renda mensal familiar *per capita* seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.²¹⁷

²¹⁵ Nos termos do artigo 204 da CRFB/1988, as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes.

²¹⁶ MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Curso de direito previdenciário*: Tomo I – Noções de direito previdenciário. São Paulo: LTr, 1997, p. 223.

²¹⁷ O STF que, inicialmente, entendeu pela constitucionalidade do requisito objetivo da renda familiar para concessão do BPC (ADI 1.232-1/DF), passou, em decisões monocráticas, a rever este posicionamento, mantendo-o, contudo, aplicável até que sobrevenha lei alterando tais critérios [RE 567.985, rel. p/ o ac. min. Gilmar Mendes, j. 18-4-2013, P, DJE de 3-10-2013, Tema 27]. (STF, A Constituição e o Supremo. Disponível em: www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=1873. Acesso em: 20 fev. 2020). A Lei n. 13.891, de 23/03/2020, alterou a redação do §3º do artigo 20 da Lei n. 8.742/1993, para modificar o critério de aferição da necessidade para a renda mensal *per capita* inferior a 1/2 (meio) salário-mínimo, contudo, o dispositivo teve sua eficácia suspensa pelo STF enquanto não sobrevier a implementação de todas as condições previstas no art. 195, §5º, da CF (ADPF 662). Logo em seguida, em 02/04/2020, a Lei n. 13.982 modificou novamente o dispositivo para fixar que se considera incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal *per capita* seja igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo, até 31 de dezembro de 2020.

Ainda, são prestados serviços eventuais, como, por exemplo, em casos de morte, nascimento e situações de vulnerabilidade (artigo 22), e serviços socioassistenciais, consistentes em atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações são voltadas para as necessidades básicas (artigo 23).

Finalmente, a LOAS prevê a instituição de Programas de Assistência Social, que “compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais” (artigo 24) e Projetos de Enfrentamento da Pobreza consistentes na “instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio ambiente e sua organização social” (artigo 25).

De tal sorte, a assistência social compreende um conjunto de leis com finalidades e focos de atuação distintos.²¹⁸ Esta falta de coordenação das políticas sociais de assistência é criticada por Wagner Balera, para quem, embora exista uma significativa quantidade de iniciativas governamentais nesta área, “em boa medida, [elas] não guardam qualquer correlação entre si, revelando a ausência completa de uma unidade sistemática”.^{219/220} Para o autor, “percebe-se, claramente que cada governante identifica a assistência social como terra de ninguém, a ser ocupada pela primeira vez mediante o lançamento de novo programa”.²²¹

²¹⁸ “À Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993) vem somar-se o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990); a legislação de apoio às pessoas com deficiência (Lei n. 7.853, de 24 de outubro de 1989); a que institui a política nacional do idoso (Lei n. 8.842, de 4 de janeiro de 1994); o Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003); o programa de apoio à garantia de renda mínima a ser configurado pelas unidades federativas (Lei n. 9.533, de 10 de dezembro de 1997); o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (Emenda Constitucional n. 31/2000); o Programa Bolsa-Família (disciplinado pela Lei n. 110.836, de 2004) e o Programa Nacional de Inclusão dos Jovens (de que cuida a Lei n. 11.692, de 2008)” (BALERA, 2016, p. 15).

²¹⁹ *Ibid.*, p. 174.

²²⁰ Também critica o papel do Estado brasileiro como financiador e regulador do sistema de políticas sociais Eduardo José Grin, para quem a inicial centralização e coordenação horizontal dos órgãos atuantes na área social impactou a efetividade do gasto público, o que se observa, inclusive, pela constituição de programas distintos para idênticas clientelas, superposição de áreas e atuação e conflitos de metas estabelecidas. Para o autor, a situação apenas começou a melhorar no final da década de 1990, com a descentralização dos programas sociais, sobretudo para o âmbito municipal, a crescente participação das organizações não governamentais e a criação do Cadastro Único (Cf. GRIN, 2013, p. 196-199).

²²¹ *Ibid.*, p. 175.

Balera destaca, assim, a importância das Conferências e dos Conselhos de Assistência Social, organizados em âmbitos nacional e local, no papel de ajustarem os programas, projetos e ações assistenciais, de modo a que formem, efetivamente, um conjunto global coordenado de combate à pobreza, à miséria e à desigualdade.²²²

No âmbito da assistência, também possuem notoriedade os Programas de Transferência de Renda Condicionada, ou “com responsabilidade”, que são aqueles orientados à superação da pobreza, contudo, que condicionam as transferências monetárias a certas “condições que buscam melhorar as capacidades humanas (principalmente, em educação e saúde) de seus membros, em especial crianças e adolescentes”.²²³ São exemplos os Programas Bolsa Família²²⁴, Bolsa Verde²²⁵ e de Erradicação do Trabalho Infantil.²²⁶

Apenas o Programa Bolsa Família, segundo dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) da ONU, chegou a beneficiar 14,1 milhões de famílias em 2013, a partir de quando este número começou a cair, atingindo 13,6 milhões de famílias em 2016.

A par de todas estas iniciativas, existe, ainda, uma “imensa rede de entidades não governamentais que, para além do Estado, criam programas de enfrentamento da pobreza, da fome, da marginalização e da doença”.²²⁷ As entidades filantrópicas são beneficiadas por isenções de impostos, taxas e contribuições, o que consiste em uma forma indireta de custeio da assistência social.²²⁸

²²² Cf. GRIN, 2013, p. 175-176.

²²³ CECCHINI, Simone; ATUESTA, Bernardo. *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión*. CEPAL, 2017. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/41811>. Acesso em: 22 fev. 2020, p. 9, tradução nossa.

²²⁴ O Bolsa Família é um programa de transferência de renda do Governo federal, criado em 2004 pela Lei n. 10.836/2004, que unificou diversos programas também de transferência de renda. Segundo o Relatório do CEPAL (Cf. *Ibid.*, p. 15), é o maior programa de transferência condicionada de toda a América Latina e do Caribe.

²²⁵ O Bolsa Verde é um programa de transferência de renda do Governo federal destinado a famílias em situação de extrema pobreza que, como condicionante para o seu recebimento, devem desenvolver atividades de conservação ambiental em determinadas áreas, tais como florestas nacionais, projetos de assentamento florestal, territórios ocupados por ribeirinhos, dentre outras. O Programa foi instituído pela Lei n. 12.512/2011 e regulamentado pelo Decreto n. 7.575/2011.

²²⁶ O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) foi instituído em nível nacional em 2011, pela inserção do artigo 24-C da Lei Orgânica da Assistência Social pela Lei n. 12.435, e consiste em um programa de caráter intersetorial, integrante da Política Nacional de Assistência Social, que, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), compreende transferências de renda, trabalho social com famílias e oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se encontrem em situação de trabalho.

²²⁷ BALERA, 2016, p. 177.

²²⁸ Cf. MARTINS, Sergio Pinto. *Direito da seguridade social*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 171.

Como se pode perceber, enquanto a previdência social visa à proteção dos trabalhadores, quando estes se encontram impedidos de manter o seu sustento, a assistência social tem por escopo a ajuda aos necessitados. Justamente por isso, não é um sistema contributivo. Portanto, aqueles que dele se beneficiam não precisam estar filiados ou verter contribuições mensais, e, ainda, é um subsistema que apresenta como requisito para a concessão de seus benefícios a necessidade do beneficiário.

A previdência social e a assistência social são regidas, portanto, por lógicas distintas, muito embora devam responder ao mesmo fenômeno – a condição de não trabalho. Daí exsurge a sua complementariedade.

Explica Ivanete Boschetti que, mesmo antes da sociedade capitalista, quando ainda vigiam as Leis dos Pobres, às quais aqui já nos referimos, a assistência social era voltada para aqueles que não podiam trabalhar, chegando, até mesmo, a ser impostas penas para aqueles que, em condições de exercer algum trabalho, optavam pela “vadiagem” ou pela mendicância. Segue a autora explicando que tal característica, até hoje, de certo modo, informa a lógica da assistência social, voltada aos pobres excluídos do sistema previdenciário, justamente pela ausência de trabalho. Ainda, muito embora não sejam mais imputadas penalidades para aqueles que, mesmo capazes, optam por não trabalhar, a criação de benefícios condicionados faz bem o papel de incentivar a procura de trabalho.²²⁹

Tanto a previdência quanto a assistência, portanto, destinam-se a regular a relação do indivíduo com o trabalho, dirigindo-se aquela aos trabalhadores capazes e esta aos incapazes para o trabalho, seja em razão de idade avançada ou deficiência, e, ainda, aos que não têm condições materiais de acessar a previdência social.²³⁰ Ainda segundo Boschetti, enquanto a obrigação do trabalho garante o direito à cobertura dos riscos pelos benefícios previdenciários, “é a obrigação de se ter sérias razões que justifiquem o não exercício do trabalho que garante o direito às prestações assistenciais monetarizadas”.²³¹

Entretanto, ainda diante de tal caráter de complementariedade da assistência social, que abrangeria todos aqueles não cobertos pela previdência social, as

²²⁹ Cf. BOSCHETTI, 2016.

²³⁰ Cf. *Ibid.*, p. 102-103.

²³¹ *Ibid.*, p. 102-103.

condições para a percepção dos benefícios assistenciais deixam claro que essa função é apenas parcialmente preenchida.

Tomemos o BPC como exemplo, por se tratar do benefício mais importante fixado na LOAS e que, em 2018, beneficiou 2,04 milhões de idosos e 2,6 milhões de deficientes.²³² O Estado condiciona seu pagamento a fatores como idade avançada ou condição física, intelectual, sensorial ou mental, bem como ao fato de que a pessoa não esteja em condições de ser mantida por nenhum ente familiar com quem resida.

De tal modo, particularmente quanto à proteção da idade avançada, é clara a existência de uma zona intermediária entre aqueles que conseguiram implementar as condições para receber uma aposentadoria do sistema previdenciário e aqueles que não possuem qualquer condição de se manter ou de ser mantido por algum familiar com quem resida e, portanto, que estariam aptos a receber o BPC. Os indivíduos situados nesta zona intermediária não receberiam qualquer prestação do sistema de seguridade social para subsidiar o seu sustento na idade avançada, quando não puderem mais trabalhar.

Comprova esta constatação a pesquisa realizada por Graziela Ansiliero e Rogério Nagamine Costanzi, que analisa dados de 2014.²³³ Os autores diferenciam a cobertura previdenciária da proteção previdenciária, correspondendo aquela ao total de contribuintes segurados ativos do RGPS e dos regimes próprios e militares, e esta ao total de pessoas cobertas por algum benefício (contribuintes ativos, segurados especiais e contribuintes que recebam algum benefício continuado – previdenciário ou assistencial). De tal modo, naquele ano, a cobertura previdenciária era de 64,4% da população economicamente ativa, ao passo que a proteção equivalia a 72,5%.

Portanto, sob quaisquer destes aspectos, fato é que existe uma população de 35,6% e de 27,5% sem qualquer cobertura e proteção previdenciária, respectivamente. Em números absolutos, este é um problema que atingia, em 2014, 32 milhões de pessoas no primeiro caso (considerando-se 90 milhões de ocupados com idade entre 16 e 59 anos de idade).

²³² Informação extraída da *Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe* do CEPAL. Disponível em: <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=43>. Acesso em: 22 fev. 2020.

²³³ Cf. ANSILIERO, Graziela; COSTANZI, Rogério Nagamine. *Cobertura e padrão de inserção previdenciária dos trabalhadores autônomos no regime geral de previdência social*. Texto para Discussão, IPEA, 2017.

A pesquisa ainda indica que, desde 2002, o número de pessoas cobertas e protegidas vem subindo, sobretudo entre os trabalhadores domésticos e os por conta própria. Contudo, constatou-se uma leve queda em 2014, claramente como efeito da crise política e econômica que atingiu o país.

No mais, ainda que se admitisse a perfeita complementariedade da assistência com relação à previdência social, no que tange à proteção à idade avançada e à deficiência física, sensorial, intelectual ou mental, outras situações que podem acometer os mais jovens, como doença, desemprego e maternidade, por exemplo, também deixam de ser cobertas para aqueles que estão porventura fora do subsistema previdenciário, muito embora possam ser economicamente ativos.²³⁴

Ainda, consistindo a assistência social em um verdadeiro complexo de “bens oferecidos em prestações mínimas em dinheiro, serviços de saúde, fornecimento de alimentos e outras atenções *conforme a capacidade do gestor*”²³⁵, suas prestações estão muito mais sujeitas às crises e oscilações econômicas, pelo que podemos dizer que há uma fragilidade em sua estabilidade para aqueles que deles dependem. Tal fato é resultante da característica não contributiva dos benefícios assistenciais, o que enfraquece a ideia de reciprocidade entre contribuição e direito subjetivo adquirido à percepção do benefício.

Não se pode olvidar, aqui, do efeito social que a percepção de determinados benefícios causa, uma vez que, “comparado com um programa assistencial, um programa previdenciário tem a vantagem de prover renda de uma maneira que

²³⁴ Esta preocupação é legítima, por exemplo, quando se constata a baixa filiação ao sistema previdenciário dos trabalhadores autônomos ou por conta própria. Tal fato pode ser comprovado se compararmos os dados do Anuário Estatístico da Previdência Social relativo aos anos de 2015, 2016 e 2017 (Cf. BRASIL. Ministério da Fazenda. *Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS)*, Ano 1 (1988/1992). Brasília/DF: MF/DATAPREV, 2017. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/AEPS-2017-abril.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2019), que demonstram um total de 13.913.197, 13.520.882 e 13.272.635 contribuintes individuais, respectivamente, com as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) do IBGE do mesmo período (Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua* (PNAD Contínua), 1º trimestre de 2018. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/13cb9deabd276b35d2894eed87bbec93.pdf. Acesso em: 02 ago. 2019), que indica que o ano de 2015 fechou com 22,913 milhões de trabalhadores por conta própria, número que caiu para 22,129 em 2016 e subiu para 23,198 em 2017.

²³⁵ MARTINEZ, 1997, p. 220, grifos nossos.

preserva a dignidade dos idosos, porque em muitas sociedades isso é considerado mais aceitável socialmente”.²³⁶

Assim, a assistência social não se presta à proteção do trabalhador em face das contingências ou riscos sociais que o impeçam de trabalhar, não sendo o meio adequado ao atingimento de tal finalidade, ainda que de modo complementar ou subsidiário.

A previdência social, sim, é o subsistema ideal para a proteção contra os riscos que afetam o trabalho e, assim, passaremos a analisar o nosso atual modelo previdenciário para, no próximo capítulo, investigarmos suas limitações na cobertura dos trabalhadores brasileiros, especialmente em razão das recentes mutações nas formas de organização do trabalho.

1.5 O subsistema da previdência social: modelo adotado

A previdência social está organizada conforme os princípios constitucionais já analisados no item 1.3 deste Capítulo, bem como em função dos seguintes princípios e diretrizes legalmente previstos: (i) universalidade de participação nos planos previdenciários, mediante contribuição; (ii) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; (iii) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios; (iv) valor da renda mensal dos benefícios, substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado, não inferior ao do salário mínimo; (v) cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição, corrigidos monetariamente; (vi) preservação do valor real dos benefícios; (vii) previdência complementar facultativa, custeada por contribuição adicional; e (viii) caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação do governo e da comunidade, em especial de trabalhadores em atividade, empregadores e aposentados (artigo 3º, parágrafo único, da Lei n. 8.212/1991, e artigo 2º da Lei n. 8.213/1991).

O subsistema está estruturado em três regimes: (i) os regimes próprios para os servidores públicos da União e dos Estados, DF e Municípios que o desejarem instituir; (ii) o regime geral, que engloba o restante da população, inclusive, aqueles servidores

²³⁶ THOMPSON, Lawrence. *Mais Velha e Mais Sábia: A Economia dos Sistemas Previdenciários*. Ministério da Previdência e Assistência Social. Tradução de Celso Barroso Leite. Coleção Previdência Social, 2000, v. 4, p 39.

de Estados e Municípios que não possuam regime próprio; e (iii) os regimes complementares. Os Militares, por sua vez, “possuem cobertura própria, segregada dos servidores, mediante sistemática diferenciada”.²³⁷

À exceção dos regimes complementares, nossa previdência caracteriza-se por adotar um modelo *bismarckiano* temperado²³⁸, cujas principais características são a filiação obrigatória, o caráter contributivo, público e coletivo, além da gestão e organização estatal. O modelo econômico usado é o de repartição simples, que é aquele mediante o qual os trabalhadores ativos custeiam os inativos que lhes são contemporâneos, na expectativa de que, quando estiverem na inatividade, também serão custeados pelos futuros trabalhadores ativos, consubstanciando um verdadeiro “pacto entre gerações”.

Já os modelos complementares são de filiação facultativa, podem ser públicos (destinados a servidores públicos) ou privados (organizados em entidades abertas ou fechadas²³⁹). Possuem caráter contributivo, contudo, estão organizados em sistemas de capitalização, similar à poupança individual, podendo haver aportes do empregador. A regulamentação foi feita pelas Leis Complementares n. 108 e 109/2001.

Não trataremos aqui dos regimes próprio e complementar, de modo que todas as considerações a seguir se referem, exclusivamente, ao regime geral, que é aquele de caráter residual, voltado à maioria dos trabalhadores do país.²⁴⁰

O RGPS é financiado de forma direta, por meio das contribuições sociais, e indireta, mediante contribuição da União (artigo 16 da Lei n. 8.212/1991). A

²³⁷ IBRAHIM, 2011, p. 91.

²³⁸ “O Regime Geral de Previdência Social brasileiro (RGPS), apesar de bastante influenciado a partir de década de 1960 pelo Relatório Beveridge, ainda mantém as características estruturais do modelo segurista ou laborista [*bismarckiano*]. O sistema não é universal, em que pese permitir a filiação do segurado facultativo, seu objetivo é a proteção de trabalhadores e o custeio é feito por quotização de contribuições sociais específicas” (TAVARES, Marcelo Leonardo; SOUSA, Ricardo José Leite. O Princípio da solidariedade aplicado à Previdência Social. *Revista Jurídica*, v. 1, n. 42, p. 277-293, 2016, p. 284).

²³⁹ As entidades abertas de previdência complementar são abertas ao público em geral, constituem-se sob a forma de sociedades anônimas e podem ter ou não fins lucrativos, ao passo que as entidades fechadas dirigem-se a determinados grupos, normalmente organizados em função do empregador ou da profissão ou categoria, não possuem finalidade lucrativa e assumem a forma de fundação ou sociedade civil (Cf. IBRAHIM, 2011, p.94-96)

²⁴⁰ Não obstante, vale o registro de que, com a última Reforma da Previdência, consubstanciada na Emenda Constitucional n. 103/2019, as diferenças nas regras de custeio e de prestações dos regimes próprio e geral praticamente não mais subsistem.

contribuição da União, que já foi obrigatória²⁴¹, atualmente ocorre apenas de forma subsidiária, caso as contribuições sociais não sejam suficientes para cobrir as despesas.²⁴²

Um dos mecanismos pelos quais se busca a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial (artigo 201, *caput*, da CRFB/1988) é a regra da contrapartida, constitucionalmente estabelecida (artigo 195, § 5º), mediante a qual nenhum benefício ou serviço poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total. O equilíbrio do sistema compreende que este não opere constantemente no prejuízo, mas também que este não foi feito para gerar lucros.

O financiamento direto é feito por meio das contribuições sociais dos segurados, dos empregadores (tomadores de serviços), da receita de concursos de prognósticos e do importador de bens ou serviços do exterior (artigo 195 da CRFB/1988). O constituinte, ainda, relegou ao legislador ordinário o papel de instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social (artigo 195, § 4º), bem como de ajustar as contribuições dos empregadores, mediante a aplicação de alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho (artigo 195, §9º).

Quanto à natureza jurídica de tais contribuições, a doutrina é pacífica no sentido de que estas constituem tributos, de modo que devem obedecer aos princípios que regem a tributação, especialmente os da legalidade e da anterioridade.²⁴³

Os segurados são divididos entre obrigatórios e facultativos. Os segurados obrigatórios são aqueles cuja filiação é compulsória e decorre do exercício de uma atividade remunerada. Compreende os empregados, inclusive os domésticos, o contribuinte individual (trabalhadores autônomos em geral, ministro de confissão religiosa, empresários, trabalhadores eventuais), o trabalhador avulso e o segurado

²⁴¹ Ivanete Boschetti chama atenção para o fato de que o princípio do financiamento tripartite (empregados – empregadores – Estado), inserido na Constituição de 1934, foi suprimido na Constituição de 1946 e completamente abandonado na Lei Orgânica da Previdência Social de 1960. A autora diz, ainda, que a Constituição de 1967 manteve os mesmos parâmetros da anterior, tendo as leis que regulamentavam o financiamento da previdência social limitado a obrigação do Estado aos gastos administrativos do sistema. Por fim, aponta que a participação do Governo Federal na previdência social que era de 10,98% em 1971, foi reduzida para 6,24% em 1975 e para 3,45% em 1980 (Cf. BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social e trabalho*. Brasília: Letras Livres; Editora UnB, 2008, p. 58).

²⁴² Cf. TAVARES; SOUSA, 2016, p. 285.

²⁴³ Cf. BALERA, 2010, p. 224-234.

especial²⁴⁴ (artigo 12 da Lei n. 8.212/1991). Já os segurados facultativos são aqueles que, não obstante não sejam remunerados, têm a possibilidade de se filiar ao Regime Geral, mediante ato de inscrição.

Além dos segurados, são beneficiários da previdência social seus dependentes.²⁴⁵

Quanto aos benefícios previdenciários²⁴⁶, são garantidos aos segurados aposentadorias programáveis²⁴⁷, auxílio-doença, salário-família, salário-maternidade e auxílio-acidente. Já os dependentes podem receber pensão por morte e auxílio-reclusão (artigo 18 da Lei n. 8.213/1991).

Os valores dos benefícios são calculados com base nas contribuições vertidas pelo segurado ao sistema durante a sua atividade, observando-se sempre o salário mínimo para aqueles benefícios que possuem caráter substitutivo em relação ao salário ou remuneração do segurado. Ainda, além deste piso, existe um teto para os benefícios previdenciários^{248/249}, fixado anualmente, de modo a garantir a irredutibilidade das prestações e a preservação de seu poder de compra.

Cabe, aqui, uma ressalva com relação ao seguro-desemprego. Muito embora este benefício não esteja inserido na Lei n. 8.213/1991 (Planos de Benefícios da Previdência Social), a previsão de que a previdência social deve atender à proteção

²⁴⁴ É segurado especial “a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros a título de mútua colaboração” (artigo 12, VII, da Lei n. 8.212/1991).

²⁴⁵ Art. 16 da Lei n. 8.213/1991. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado:

I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave;
II - os pais;

III - o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave.

²⁴⁶ As prestações previdenciárias compreendem duas espécies: benefícios e serviços (artigo 18 da Lei n. 8.213/1991).

²⁴⁷ A aposentadoria por tempo de contribuição foi extinta pela última Reforma Previdenciária, instituída pela Emenda Constitucional n. 103/2019, já que o legislador exigiu uma idade mínima para sua concessão. Ainda assim, existe uma regra de transição, para os que já eram filiados ao Regime antes da vigência da Emenda. Por tal regra, o segurado deve ter, no mínimo, 30 anos de contribuição, se mulher, ou 35 anos, se homem, e alcançar o somatório da idade e do tempo de contribuição de 86 pontos (mulher) ou 96 pontos (homem), quantidade esta que será aumentada em 1 ponto por ano, a partir de 1º de janeiro de 2020, até alcançar 100 pontos (mulher) ou 105 pontos (homem) (artigo 15 da EC n. 103/2019).

²⁴⁸ Em 2020, o teto foi fixado em R\$ 6.101,06 pela Portaria n. 914 da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, publicada em 14/01/2020, com efeitos retroativos a 1º de janeiro.

²⁴⁹ O teto não se aplica ao salário-maternidade, que equivale a uma renda mensal igual à remuneração integral da segurada (artigo 72 da Lei n. 8.213/1991).

ao trabalhador em situação de desemprego involuntário, no artigo 201 da CRFB/1988, deixa clara sua natureza previdenciária.

O benefício foi primeiramente instituído em 1986, por meio do Decreto-lei n. 2.283, encontrando-se, atualmente, regido pela Lei n. 7.998/1990. Sua finalidade é “prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta, e ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo”, além de “auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional” (artigo 2º da Lei n. 7.998/1990).

Consiste em três a cinco prestações pecuniárias mensais devidas àquele que trabalhou por um período mínimo estipulado na lei, calculadas com base nos últimos salários, com valores mínimo e máximo fixados por Portaria ministerial.

Por fim, os segurados também têm direito a prestações em forma de serviços, dentre os quais se destacam o serviço social – que visa ao esclarecimento dos segurados e à solução de problemas que porventura ocorram em sua relação com a previdência social – e os serviços de habilitação e reabilitação profissional.

Estes últimos demarcam a característica protetora do mercado de trabalho do nosso subsistema previdenciário, fundado na premissa de que a segurança individual deve ser provida, não pela detenção da propriedade privada como outrora, mas sim através do trabalho. Desta forma, os direitos sociais brasileiros, inclusive a previdência social, ao ter sua garantia condicionada ao trabalho, serviu duplamente ao modelo capitalista, permitindo a reprodução da força de trabalho sem pôr em xeque a propriedade privada.²⁵⁰

Neste sentido, até aquele que se encontra incapacitado total ou parcialmente para o trabalho e também os que carregam alguma deficiência, desde que tal condição não implique a total invalidez, têm o dever²⁵¹ de se submeter aos serviços de habilitação e reabilitação profissional. A lei, ainda, estabelece um regime de cotas para a contratação, por empresas com mais de cem empregados, de pessoas que

²⁵⁰ Cf. BOSCHETTI, 2008, p. 76-77.

²⁵¹ O artigo 90 da Lei n. 8.213/1991 estabelece que a prestação dos serviços de habilitação e de reabilitação profissional é devida em caráter obrigatório aos segurados, inclusive aos aposentados e aos dependentes.

concluíram os processos de habilitação ou reabilitação profissional (artigo 93 da Lei n. 8.213/1991).

Sob um ponto de vista mais positivo acerca de tais medidas, Wagner Balera e Thiago D’Avila Fernandes ressaltam que inexistente dignidade humana sem trabalho e que, por isso, encontramos, “no âmbito da seguridade social, uma série de medidas, visando à proteção ao trabalhador, inclusive, com serviços de reabilitação, quando ele se encontra doente ou acidentado”.²⁵²

Apresentado o rol de prestações fornecidas pela nossa previdência social é possível constatar que o Brasil atende com folga às normas mínimas de seguridade social previstas na Convenção n. 102 da OIT, já que implementou todos os benefícios previstos nas Partes II a XI da Convenção – serviços médicos, auxílio-doença, prestações de desemprego, aposentadoria por velhice, prestações em caso de acidentes de trabalho e doença profissional, prestações de família, prestações de maternidade, aposentadoria por invalidez e pensão por morte.

Contudo, a maior deficiência envolvendo a previdência social não é necessariamente o rol de benefícios, mas sim a falta de adequação de seu modelo de organização preponderantemente *bismarckiano*²⁵³ – seguro social -, que deixa à margem de qualquer proteção previdenciária expressiva parcela da população economicamente ativa.

Este quadro já é uma realidade desde o próprio surgimento da previdência social nacional. Inicialmente arranjada em Caixas de Aposentadorias e Pensões, de caráter privado e organizadas por empresas e, posteriormente, em Institutos de Aposentadorias e Pensões, de caráter público e organizados por categorias profissionais, mesmo após sua unificação em um único Instituto (Instituto Nacional de Previdência Social), como já vimos, a previdência social brasileira não deu conta de abraçar a universalidade dos trabalhadores.

Para Ivanete Boschetti, há uma “flagrante contradição entre o ‘modelo’ predominantemente bismarckiano e a estrutura econômica e social do país”²⁵⁴,

²⁵² BALERA; FERNANDES, 2015, p. 61.

²⁵³ Embora não se trate de proteção do trabalhador remunerado propriamente dito, é importante registrar que nem mesmo a criação da classe de segurados facultativos foi suficiente para atingir à universalização, o que já era de se supor, tendo em vista os baixos rendimentos da população, a falta de obrigatoriedade em tal filiação e a própria concorrência com o setor privado, notadamente através da oferta de planos privados de aposentadoria e seguros. Ademais, a iniciativa do legislador partia da premissa de que toda a população economicamente ativa estaria obrigatoriamente filiada ao RGPS, o que, entretanto, na prática, não se conferiu.

²⁵⁴ BOSCHETTI, 2008, p. 48.

contradição esta que instituiu uma tendência à exclusão que se observa até os dias de hoje. Deste modo, o paradoxo do modelo reside em sua característica contributiva, apta a proteger apenas os que possuem emprego e salário estáveis. Ora, “em uma estrutura econômica em que ainda predominavam largamente relações de trabalho não-assalariadas, esse mecanismo excluía, por princípio, toda a população não integrada ao mercado de trabalho”.²⁵⁵

As análises de Ivanete Boschetti se centram, precipuamente, nos efeitos excludentes decorrentes da forte concentração de renda, da extrema carência social, da baixa capacidade contributiva da população pobre e da informalidade do mercado de trabalho nacional²⁵⁶. Especificamente no que tange à informalidade²⁵⁷, a autora salienta que, a partir dos anos 1980, o trabalho informal passou até mesmo a ser visto como uma parte da solução dos problemas sociais do país, mediante incentivos do Governo a que qualquer atividade geradora de remuneração fosse estimulada, ainda que não acompanhada dos direitos sociais, pois consistiria em importante caminho para garantir alguma fonte de renda e subsistência para as pessoas.²⁵⁸

Após traçar minucioso panorama das características da classe trabalhadora nacional, passando pela exclusão dos rurais e pelos trabalhadores autônomos e informais de baixa renda, a autora conclui que não houve, no Brasil, tal como na Europa ocidental, o estabelecimento de uma sociedade salarial, o que constitui verdadeiro paradoxo se considerarmos que nosso modelo previdenciário foi exportado do Velho Continente.²⁵⁹

Muito embora se observem ações, a partir da década de 1970, de integração de parte dos trabalhadores excluídos, notadamente domésticos, rurais e autônomos, “o não-estabelecimento de uma ‘sociedade salarial’ no Brasil determinava limites

²⁵⁵ BOSCHETTI, 2008, p. 49.

²⁵⁶ Cf. *Ibid.*, p. 68.

²⁵⁷ Dados da PNAD Contínua do IBGE de 2019 apontam que, no último trimestre daquele ano, dos 45,5 milhões de empregados do setor privado (exceto os domésticos), cerca de 1/3 não tinham a Carteira de Trabalho assinada (11,8 milhões). A mesma pesquisa demonstra, ainda, que a situação dos empregados domésticos é bem mais grave, já que 4,5 milhões dos 6,3 milhões totais de empregados domésticos não têm registrado o contrato de trabalho (Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). [2019a] *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)*, 4º trimestre de 2019. IBGE, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact_2019_4tri.pdf. Acesso em: 01 mar. 2020).

²⁵⁸ Cf. BOSCHETTI, *op. cit.*, p. 86.

²⁵⁹ Cf. *Ibid.*, p. 52 et seq.

estruturais à universalização da proteção social em sua lógica originária, ou seja, na lógica da garantia do direito social a partir da ocupação de um emprego”.²⁶⁰

A situação ganha contornos mais dramáticos quando consideramos que o modelo de assistência social, que deveria ser complementar, com vistas a atingir a universalidade, não cumpre esse papel, como já vimos. Ainda segundo Ivanete Boschetti, os trabalhadores inseridos no mercado informal ou em relações precárias de trabalho ou, ainda, que não possuem condições de contribuir como autônomos, que constitui expressivo estrato da população economicamente ativa, “não têm e não terão direito à previdência porque estão fora do sistema formal de emprego ou das regras de contribuição. Ao mesmo tempo, eles não podem recorrer à assistência social porque são capazes de trabalhar”.²⁶¹ A lógica do sistema, portanto, parte de uma falsa premissa acerca da realidade brasileira - “a existência de uma condição salarial estável generalizada a todos os trabalhadores”.²⁶²

A previdência social, por conseguinte, não está atingindo a sua finalidade de justiça social, sob a ótica *rawlsiana*, o que pode ser explicado, não apenas pela ausência de universalização, mas também pela própria forma de financiamento do sistema, baseado em impostos regressivos incidentes, basicamente, sobre bens e serviços e folhas de pagamento, que tendem a ser repassados aos preços ao consumidor, de modo que a grande parcela pobre da população acaba contribuindo para um sistema que não lhe é possível acessar.²⁶³

O modelo previdenciário brasileiro, ao qual alguns autores se referem como “meritocrático-particularista”²⁶⁴, no âmbito urbano, é não-redistributivo quanto aos gastos sociais, e, no âmbito rural, é injusto no modelo de financiamento, já que transfere os encargos aos trabalhadores urbanos formalizados, que, mesmo estando em situação vantajosa quando comparados aos trabalhadores rurais, também se encontram na base da pirâmide distributiva. O mesmo pode se falar a respeito do seguro-desemprego que, muito embora financiado principalmente por recolhimentos

²⁶⁰ BOSCHETTI, 2008, p. 65.

²⁶¹ *Ibid.*, p. xii.

²⁶² *Ibid.*, loc. cit.

²⁶³ Cf. CARDOSO JR., José Celso Cardoso. Estado e (des) proteção social no Brasil: a crise do modelo bismarckiano-contributivo. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 37, n. 4, p. 455-470, 2006, p. 466.

²⁶⁴ Segundo Liana María Aureliano e Sônia Miriam Draibe, “nas suas relações com os grupos de interesse e sistema político, o **Welfare State** no Brasil tendeu a adquirir, desde a fase de introdução, conotação corporativista, característica, aliás, que frequentemente marca os sistemas de base meritocrático-particularista. Mas, talvez seja o caráter clientelista aquele que mais frequentemente afeta sua dinâmica” (1989, p. 144).

sobre o faturamento de empresas e, portanto, repassados aos consumidores, apenas beneficiam aqueles do setor formal que estão sem trabalho.²⁶⁵

Nenhuma das reformas constitucionais previdenciárias ocorridas desde a promulgação da Constituição de 1988²⁶⁶ enfrentou esta questão com seriedade, já que não se tentaram reformas estruturais do sistema previdenciário tendentes à universalização.

Além do mais, a situação, que já não era favorável desde o princípio, tende a piorar em razão das novas formas de trabalho, em sua maioria precárias, sobretudo observadas a partir da década de 1970, quando uma nova crise do capitalismo²⁶⁷ fez com que profundas alterações nas formas de organização do trabalho e da produção fossem implementadas.

Neste contexto, a classe trabalhadora que, ao menos até a década de 1970, era homogênea e organizada quase que toda da mesma forma – basicamente como típicos empregados subordinados que prestam trabalho a um único tomador e, em sua maioria, mediante contratos de prazo indeterminado –, já encontrava sérias dificuldades, em nosso país, para alcançar os direitos previdenciários e viu seus desafios ampliados em razão da própria mutação de suas características como classe.

Assim, o movimento de inclusão previdenciária de categorias de trabalhadores que se seguiu à década de 1970, que sequer foi suficiente para dar resposta às questões relativas à exclusão do âmbito de proteção do período anterior, ainda tem se mostrado incapaz de fazer frente às novas formas de organização do trabalho que se expandiram após esta década e que levaram à complexificação, à fragmentação e à heteroginização da classe trabalhadora²⁶⁸, como mostraremos no próximo capítulo.

Constituindo-se a previdência em subsistema da seguridade social organizado na forma de um seguro social com o objetivo de proteger os trabalhadores das contingências que os impeçam de trabalhar, ela apenas alcançará o valor da justiça social através da concretização de seus princípios, mais destacadamente a

²⁶⁵ Cf. AURELIANO; DRAIBE, 1989, p. 468.

²⁶⁶ As normas constitucionais previdenciárias foram reformadas pelas Emendas Constitucionais n. 3/1993, 20/1998, 41/2003, 47/2005, 70/2012, 88/2015 e 103/2019.

²⁶⁷ A Crise dos anos 1970 foi deflagrada em um contexto de superprodução e subconsumo, tendo como acontecimentos pontuais a desvalorização do dólar americano (1971), que perdia sua paridade em relação ao ouro, e a crise do petróleo (1973), cujo valor do barril foi elevado após a descoberta de que não se tratava de um recurso renovável. Foi a partir da década de 1970 que se questionaram as ações dos Estados Sociais, tendo sido aberto espaço para a aplicação de políticas neoliberais, caracterizadas primordialmente pela defesa do Estado mínimo.

²⁶⁸ Cf. ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho?*: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2015, p. 75.

universalidade da cobertura e do atendimento, ou seja, quando for capaz de proteger todos os trabalhadores.

Não são as relações de trabalho que devem se amoldar ao modelo previdenciário existente, mas sim o contrário. A previdência social, como um dos instrumentos estabilizadores do mercado de trabalho, deve se adequar às mudanças ocorridas neste último, sob pena de falhar na consecução dos seus fins.

No próximo capítulo, abordaremos as novas formas de organização do trabalho deflagradas a partir da década de 1970 e intensificadas em razão do exponencial avanço tecnológico que temos experimentado. Buscaremos identificar, a partir deste ponto, a lógica prevalecente nestes novos modelos e quais as limitações do nosso sistema previdenciário, bem como os desafios a serem enfrentados.

2 A NOVA MORFOLOGIA DO TRABALHO E DESAFIOS PARA A PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS TRABALHADORES

A fim de compreender se o nosso sistema previdenciário é apto a proteger adequadamente os trabalhadores brasileiros, é necessário traçar um perfil desta classe trabalhadora, já que, como vimos, o modelo adotado pelo Brasil, de matriz predominantemente *bismarckiana*, foi concebido para proteger empregados, ou seja, pessoas ocupantes de postos tradicionais de emprego, especialmente aqueles dotados de certa estabilidade e de longa duração.

Com este objetivo, dividiremos este capítulo em quatro partes, sendo que, na primeira, trataremos da nova forma de organização da produção e do trabalho dominante desde a crise estrutural do capitalismo na década de 1970, bem como de que maneira este modelo levou à complexificação, heterogeneização e flexibilização da classe trabalhadora.

Na segunda parte, analisaremos as novas formas de trabalho identificadas a partir deste marco temporal, apontando suas características em comum e particularidades específicas, tendo como parâmetro sua conformação com o modelo previdenciário adotado pelo nosso país.

Na terceira parte, faremos uma análise estatística do mercado de trabalho brasileiro, buscando traçar um retrato da nossa força de trabalho.

Por fim, com base em tais informações, identificaremos alguns desafios principais para a proteção previdenciária dos trabalhadores brasileiros, considerando a nova morfologia do trabalho e as limitações do atual modelo previdenciário.

2.1 Organização da produção e do trabalho a partir da década de 1970: complexificação, fragmentação e heterogeneização da classe trabalhadora

No item 1.1 do Capítulo 1, abordamos como a crise estrutural do capitalismo ocorrida na década de 1970 ocasionou mudanças de paradigmas políticos, ideológicos, sociais e econômicos, notadamente com o surgimento do pensamento neoliberal, o que causou forte abalo e retração nas políticas públicas dos Estados de Bem-Estar Social.

O neoliberalismo representou o retorno, sobretudo a partir da década de 1980 no mundo e de 1990 no Brasil, de ideias liberais dominantes nos séculos XVIII e XIX,

portanto, antes da consolidação dos Estados de Bem-Estar Social no mundo. A ideia, que se tornou hegemônica após a crise, tem por características o primado do mercado privado, a restrição das atividades do Estado na economia, a diminuição das políticas de bem-estar e a tendência à maior desregulamentação do mercado de bens e serviços, inclusive, do mercado de trabalho.²⁶⁹

Mas a crise levou, também, a um “intenso processo de reestruturação da produção e do trabalho”.²⁷⁰ Mudanças nos modelos então dominantes no mundo ocidental começaram a ocorrer, uma vez que estes, além de já estarem apresentando sinais de esgotamento²⁷¹, não tinham a capacidade de responder aos novos desafios, especialmente à queda no consumo. Diz-se, assim, que o mundo ocidental passou da predominância de um modelo taylorista-fordista de organização de suas empresas e da mão-de-obra para a primazia de um modelo toyotista.²⁷²

O modelo taylorista-fordista²⁷³ é assim denominado em razão das contribuições do engenheiro norte-americano Frederick Taylor (1856-1915) na criação do que denominou gerenciamento científico, no qual se baseou a expansão de toda a indústria estadunidense, e da fábrica de automóveis Ford, conhecida pela adoção exitosa de um modelo de produção em massa.²⁷⁴

O taylorismo basicamente separa o trabalho intelectual do trabalho manual e fragmenta as tarefas em pequenas partes organizadas de modo racional, claro e eficiente. Cada trabalhador é alocado em uma destas micro tarefas, que devem ser

²⁶⁹ Cf. DELGADO, 2017, p. 22-25.

²⁷⁰ ANTUNES, 2009, p. 33.

²⁷¹ Cf. WOOD JR, Thomaz. Fordismo, toyotismo e volvismo: os caminhos da indústria em busca do tempo perdido. *Revista de administração de Empresas*, v. 32, n. 4, p. 6-18, 1992.

²⁷² Cabe aqui a ressalva de que o trabalho livre e assalariado surge no século XVIII, em contraposição ao trabalho regulado – representado pelo conjunto das regulamentações dos ofícios hierarquizados e a poucos acessíveis – e forçado – consistente no modelo destinado à maior parte dos trabalhadores manuais sujeitos a duras penalidades caso se recusassem a trabalhar sempre que em condições de fazê-lo -, dominantes no período que antecede a Revolução Industrial (Cf. CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. 12. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015, p. 170-186). A partir deste marco temporal (Revolução Industrial), inúmeras formas de organização da massa de trabalhadores surgiram até os dias de hoje, destacando-se três formas emblemáticas comumente mais estudadas, em razão das suas particularidades e características na organização dos processos de trabalho – o fordismo, o taylorismo e o toyotismo.

²⁷³ Os modelos taylorista e fordista de organização da produção e do trabalho são modelos distintos. Contudo, os autores costumam se referir de maneira única (“modelo taylorista-fordista”) para designar a forma clássica de organização, baseada nas características principais de ambos estes modelos (Cf. ANTUNES, 2015; Cf. BERNARDO, Marcia Hespagnol. *Trabalho duro, discurso flexível: uma análise das contradições do toyotismo a partir da vivência de trabalhadores*. Editora Expressão Popular, 2009). Utilizaremos, neste trabalho, também esta denominação.

²⁷⁴ Cf. WOOD JR, op. cit.

realizadas na menor fração de tempo possível, o que é exaustivamente controlado por um funcionário em posição hierarquicamente superior.²⁷⁵

Com o advento do gerenciamento científico de Taylor, o controle da produção passou das mãos dos trabalhadores para a direção da empresa, que atuava sob um *código do tempo e dos movimentos* composto de um conjunto de gestos de produção. À medida que este código era aperfeiçoado, mais trabalhadores não qualificados poderiam ser absorvidos pela indústria que, a um só tempo, enfraquecia o poder organizacional dos antigos trabalhadores qualificados, transformava a composição da classe trabalhadora e abria caminho para uma produção em massa.²⁷⁶

Já o fordismo efetivamente inaugurou a produção em massa na indústria norte-americana. Henry Ford (1863-1947), inspirado nos inventos mecânicos de Eli Whitney (1765-1825) utilizados no descaroçamento do algodão e na produção de mosquetes no século XVIII, “levou essa filosofia a um novo nível, não só dividindo cada tarefa de acordo com seus menores componentes, mas acrescentando a linha de montagem”.²⁷⁷

Uma divertida ilustração da produção fordista é feita pela célebre cena de Charles Chaplin no filme *Tempos Modernos*²⁷⁸, em que seu personagem, de forma mecânica e automática, aperta parafusos em inúmeras peças idênticas que passam pela sua frente na esteira da linha de montagem. Os outros trabalhadores estão envolvidos, também de forma mecânica, em suas próprias micro tarefas, sem qualquer interação entre si. Quando o gerente, percebendo que o operário vivido por Chaplin em dado momento se distrai com um inseto voando, imediatamente se dirige à linha de montagem para pedir-lhe mais concentração e velocidade. É como se os trabalhadores fossem verdadeiras máquinas.

Sob o modelo fordista, a indústria e o processo de trabalho se organizavam, na linha de montagem, através de peças e produtos mais homogêneos e do controle dos tempos e movimentos pelo cronômetro taylorista e pela produção em série. As funções eram fragmentadas e a elaboração dos processos de trabalho era separada de sua execução.²⁷⁹

²⁷⁵ Cf. WOOD JR, 1992.

²⁷⁶ Cf. CORIAT, Benjamin. *El taller y el cronómetro: ensayo sobre em taylorismo, el fordismo y la producción em massa*. Siglo veintiuno de Espanã Editores, sa, 1982, p. 35-37.

²⁷⁷ GREENSPAN, Alan; WOOLDRIDGE, Adrian. *Capitalismo na América: uma história*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2020, p. 153.

²⁷⁸ TEMPOS MODERNOS. Direção de Charles Chaplin. Estados Unidos, 1936.

²⁷⁹ Cf. ANTUNES, 2015, p. 35.

No modelo taylorista-fordista, observa-se uma individualização das funções, sendo desnecessária a interação entre os trabalhadores, que não precisavam ser muito qualificados e que eram facilmente substituídos. Conforme explica Thomaz Wood Jr., as tarefas eram planejadas e controladas pela nova figura do engenheiro industrial, de modo que os trabalhadores na linha de montagem tinham tarefas simples e parceladas, sequer compreendendo o que fazia o seu vizinho. Não estavam em suas atribuições preparar ou reparar equipamentos, inspecionar a qualidade ou mesmo comandar componentes.²⁸⁰

Ainda, este modelo tem como característica primordial a importância de assalariados em tempo integral e não temporários, os quais trocavam altos níveis de subordinação ao empregador e rígido controle disciplinar por estabilidade e compensações em formas de benefícios de bem-estar e de seguro. O homem adulto era o empregado-modelo e que ocupava a maior parte dos postos de trabalho, de modo que os benefícios de bem-estar comumente eram estendidos para seus dependentes, o que também atendia ao modelo de organização familiar da época.²⁸¹

A produção tendia a ser verticalizada, o que significa dizer que todos os componentes a ela necessários eram predominantemente produzidos na própria empresa.²⁸²

Este modelo tinha a capacidade de produzir uma quantidade massiva de produtos a custos que diminuía à medida que a produção aumentava. Contudo, a partir de meados da década de 1950, especialmente em razão do crescimento das reivindicações dos trabalhadores por melhores salários e por limites de jornada de trabalho, o sistema começou a apresentar os primeiros sinais de esgotamento.²⁸³

²⁸⁰ Cf. WOOD JR, 1992, p. 10.

²⁸¹ Cf. SUPIOT, Alain, *et. al. Beyond employment: Changes in work and the future of labour law in Europe*. Oxford University Press on Demand, 2001, p. 1.

²⁸² Cf. WOOD JR, *op. cit.*

²⁸³ *Ibid.*, p. 10.

A situação agravou-se, contudo, na década de 1970²⁸⁴, quando se observou uma “profunda estagnação econômica nas sociedades capitalistas”²⁸⁵ como decorrência de uma série de fatos isolados, tais como a primeira crise do petróleo (1973), o aumento da inflação e a perda da paridade do dólar americano com o ouro.

No âmbito empresarial, a busca por novos mercados tornou-se imprescindível, o que levou ao aumento da competição internacional e à necessidade de maior qualidade e variedade dos produtos em substituição à produção padronizada e fabricada em larga escala tipicamente taylorista-fordista.²⁸⁶ Era imperiosa uma reorganização do capitalismo e empresas dos mais diversos ramos tiveram que “buscar modos de produção capazes de gerar uma gama maior de produtos, em quantidades menores e com suficiente rapidez para atender às necessidades dos consumidores na medida da sua demanda”.²⁸⁷

A necessidade de adaptação ao novo cenário fez com que o modelo taylorista-fordista passasse por algumas metamorfoses²⁸⁸ em busca de organizações mais flexíveis, o que levou à ampla adoção do modelo originado na experiência japonesa – o toyotismo.²⁸⁹ Embora não tenha havido uma completa suplantação do modelo taylorista-fordista, que até hoje se pode encontrar em algumas empresas, a nova

²⁸⁴ Segundo Ricardo Antunes, “o capitalismo, a partir do início dos anos 70, começou a dar sinais de um quadro crítico, cujos traços mais evidentes foram:

1) queda da taxa de lucro, dada, dentre outros elementos causais, pelo aumento do preço da força de trabalho, conquistado durante o período pós-45 e pela intensificação das lutas sociais dos anos 60 (...);
 2) o esgotamento do padrão de acumulação taylorista / fordista de produção (...), dado pela incapacidade de responder à retração do consumo (...);
 3) hipertrofia da *esfera financeira*, que ganhava *relativa autonomia* frente aos capitais produtivos, o que também já era expressão da própria crise estrutural do capital e seu sistema de produção (...);
 4) a maior concentração de capitais graças às fusões entre as empresas monopolistas e oligopolistas;
 5) a crise o *Welfare State* (...), acarretando a crise fiscal do Estado capitalista e a necessidade de retração dos gastos públicos e sua transferência para o capital privado;
 6) incremento acentuado das privatizações, tendência generalizada às desregulamentações e à flexibilização do processo produtivo, dos mercados e da força de trabalho (...)” (2009, p. 31-32).

²⁸⁵ BEDIN; NIELSSON, 2013, p. 37.

²⁸⁶ Cf. BERNARDO, 2009, p. 23.

²⁸⁷ *Ibid.*, p. 24.

²⁸⁸ Ricardo Antunes fala em “neofordismo, neotaylorismo e pós-fordismo” como novas faces dos modelos taylorista e fordistas (Cf. 2015, p. 33-34).

²⁸⁹ Para Marcia Hespanhol Bernardo, “é importante explicitar que, se as propostas japonesas referentes às técnicas de produção e organização do trabalho foram as mais difundidas nas últimas décadas, não podemos dizer que exista, de fato, um modelo único que esteja substituindo o modelo clássico e, tampouco, pode-se falar em práticas homogêneas” (Op. cit., p. 27). Continua a autora esclarecendo que, “mesmo havendo uma predominância do modelo japonês como padrão a ser seguido, o que se vê na atualidade é uma variedade de formas de organização da produção e, conseqüentemente, de organização do trabalho, que podem misturar elementos de diferentes modelos, inclusive do taylorismo-fordismo. No entanto, a busca de maior ‘flexibilidade’ para atender às imposições do ‘mercado’ é uma meta compartilhada por empresas de diferentes portes e ramos produtivos” (*Ibid.*, p. 29).

forma flexível de organização da produção e do trabalho foi em larga escala incorporada pelas empresas.

Não obstante a existência de outras experiências caracterizadas como “flexíveis”, o “modelo japonês” foi o que recebeu maior destaque”.²⁹⁰ Assim, quanto mais determinada empresa se flexibiliza, mais ela se afasta do modelo taylorista-fordista e mais se aproxima do modelo japonês – toyotista.²⁹¹ Ainda, as principais características a seguir destacadas do modelo toyotista são as que tendem a estar presentes em qualquer modelo flexível de organização da produção e do trabalho.

No âmbito da estruturação da empresa, o toyotismo não se valia do modelo centralizador e verticalizado da produção fordista. Ao contrário, contava com uma rede de empresas, organizadas de forma horizontal, aptas a suprir a cadeia de produção conforme a demanda. Surgem aí os fenômenos da terceirização e da subcontratação como formas de concretizar esta horizontalização.²⁹²

Quanto à organização do trabalho propriamente dita, a mudança também é radical. Os postos de trabalho são reduzidos à medida que as distintas funções são concentradas em menos trabalhadores que devem ter a capacidade de exercer múltiplas tarefas. O trabalhador, portanto, deve ser flexível e multifuncional.²⁹³

Ainda, o trabalho em equipe faz com que os próprios trabalhadores atuem como fiscais uns dos outros, dispensando a figura do superior que cronometrava o ritmo de produção de cada um. Quando uma tarefa é designada a uma equipe, todos passam a ser responsáveis pelo seu cumprimento, de modo que a baixa produtividade de um afetará todo o grupo e seus componentes passarão a exercer uns sobre os outros um controle para que isso não ocorra. Outra característica destas equipes ou grupos é que o empregador passa a utilizar ou se apropria do *know-how* dos trabalhadores²⁹⁴ adquirido pela suas próprias experiências, deles não extraindo mais, tão somente, a força muscular.

No gerenciamento horizontal, ao contrário do gerenciamento piramidal típico do modelo fordista, o poder é manejado de maneira diferente, com base em uma avaliação do desempenho do trabalhador e não na especificação das tarefas de cada

²⁹⁰ Cf. BERNARDO, 2009, p. 25.

²⁹¹ Cf. *Ibid.*, loc. cit.

²⁹² Cf. ANTUNES, 2015, p. 43.

²⁹³ Cf. *Ibid.*, p. 45-48.

²⁹⁴ Wood Jr. narra, inclusive, que os grupos de trabalhadores organizados na fábrica japonesa da Toyota reuniam-se periodicamente para discutir melhorias no processo de produção (Cf. 1992, p. 13).

função ou cargo. Essa mudança na subordinação leva a que os trabalhadores tenham mais liberdade na execução do seu trabalho e também favorece a iniciativa, de modo que a cobrança não desaparece, mas apenas é internalizada nos próprios operários.²⁹⁵

A horizontalização também é a forma como é estruturada a cadeia de fornecedores em relação à empresa principal e, além disso, as subcontratadas também devem se organizar internamente desta forma, de modo a evitar o desperdício e responder de forma ágil e eficiente às demandas. A coordenação deste fluxo era feita com base em um sistema que passou a ser conhecido como *just-in-time*.²⁹⁶

Com esta forma de organização, o toyotismo visava “elevar a produtividade do trabalho e a adaptabilidade da empresa a contextos de alta competitividade no sistema econômico e de insuficiente demanda no mercado consumidor”.²⁹⁷ É o que se pode chamar de *produção flexível*.²⁹⁸

O *justi-in-time* e o estoque zero buscavam minimizar, ou até mesmo eliminar, o desperdício no processo de produção. Entretanto, sendo a mão-de-obra um dos fatores de produção, era certo que seu “desperdício” também deveria ser evitado. Neste sentido, a produção flexível também passou a exigir “direitos flexíveis, de modo a dispor desta força de trabalho em função direta das necessidades do mercado consumidor”.²⁹⁹

Aquele contrato de trabalho por tempo integral e dotado de ampla estabilidade não poderia mais ser o modelo adotado para a totalidade da massa de trabalhadores, uma vez que o “toyotismo estrutura-se a partir de um número mínimo de trabalhadores, ampliando-os, através de horas extras, trabalhadores temporários ou subcontratação, dependendo das condições do mercado”.³⁰⁰

Um efeito importante decorrente desse novo modelo de organização da mão-de-obra, que encontra amparo nas medidas neoliberais, é a desregulamentação do direito do trabalho. Um pouco atrasadas no Brasil, as medidas de flexibilização e desregulamentação do direito do trabalho se intensificaram a partir da década de

²⁹⁵ Cf. SUPIOT, Alain *et. al.*, 2001, p. 10.

²⁹⁶ Cf. WOOD JR., 1992, p. 13-14.

²⁹⁷ ANTUNES, 2015, p. 48.

²⁹⁸ Cf. WOOD JR., *op. cit.*, p. 12.

²⁹⁹ ANTUNES, *op. cit.*, 2015, p. 47.

³⁰⁰ *Ibid.*, *loc. cit.*

1990.³⁰¹ Maurício Godinho Delgado, em uma abordagem histórica, aponta a disseminação das cooperativas de mão de obra (Lei n. 8.949/1994), as flexibilizações no contrato de estágio³⁰² (MP n. 2.16441/2001), o contrato provisório de trabalho e regime de compensação anual de horas trabalhadas (Lei n. 9.601/1998), além da terceirização, que “se generalizou no mercado laborativo sem previsão legal bastante para seu disseminado implemento”.^{303/304} O autor ainda identifica que, neste período, se espalhou no país, “no plano institucional e da sociedade civil, o conveniente discurso sobre o suposto *envelhecimento* de tal ramo jurídico”.³⁰⁵

De toda sorte, a classe trabalhadora, que sob a predominância do modelo de organização do trabalho anterior, era constituída por uma grande massa homogênea de operários³⁰⁶, sujeitos a condições similares de trabalho e a regramentos também semelhantes, passou por um processo de complexificação, heterogeneização e fragmentação.³⁰⁷

Mas não foram apenas o toyotismo, em especial, e a organização flexível, em geral, que contribuíram para esta nova “morfologia do trabalho”, para usar a expressão cunhada por Ricardo Antunes.³⁰⁸ Alguns outros fatores, tais como a diminuição da classe operária tradicional, a ampliação do assalariado de serviços, a maior participação da mulher no mercado de trabalho, a intensidade da subproletarização (criação e intensificação de formas precárias de trabalho) e a significativa heterogeneização do trabalho também contribuíram para esta mudança.³⁰⁹

³⁰¹ Apesar do atraso na implementação de tais medidas de flexibilização e desregulamentação, frutos do pensamento ultraliberalista que dominou a Europa Ocidental no final dos anos 1970, é importante salientar que o Brasil, até o advento da Constituição de 1988, não havia conseguido expandir a proteção do direito do trabalho à maior parte da população ocupada, com destaque para os rurais, que só tiveram seus direitos formalmente equiparados aos trabalhadores em 1963, por intermédio da Lei n. 4.214, esta que, entretanto, não era comumente aplicada na prática (Cf. DELGADO, 2017, p. 125).

³⁰² O autor inclui o contrato de estágio neste rol em função da alteração legislativa que, por meio da Medida Provisória n. 2.16441/2001, permitiu sua extensão aos estudantes do ensino médio, o que faz com que este pacto “perca a imperiosa conexão com a formação acadêmico-profissional do estudante (artifício que permitiria transformar o importante estágio em uma espécie de *contrato de servidão voluntária*, quando não conectado à educação formal)”. (Ibid., p. 131).

³⁰³ Ibid., p. 130-131.

³⁰⁴ A terceirização só veio a ser regulamentada por lei em 2017, com o advento da Lei n. 13.429, de 31 de março daquele ano.

³⁰⁵ DELGADO, op. cit., p. 124.

³⁰⁶ Embora quando internamente considerada, a classe trabalhadora, mesmo sob a vigência do modelo fordista-taylorista, também fosse heterogênea – composta por mulheres, jovens, homens, nacionais, estrangeiros, pouco ou muito qualificados, dentre outras diferenciações -, quando falamos que a classe trabalhadora era homogênea estamos nos referindo à forma com que trabalhavam e com que seu trabalho era regulado.

³⁰⁷ Cf. ANTUNES, 2015, p. 62.

³⁰⁸ Cf. Ibid., p. 124.

³⁰⁹ Cf. Ibid., p. 61-68.

Alain Supiot *et. al.* apontam, ainda, como fatores desta mudança de padrões de organização na produção e no trabalho, o aumento do nível das habilidades e qualificação dos operários, a maior concorrência, especialmente em razão da abertura dos mercados, e a rapidez dos avanços tecnológicos. Os autores também chamam a atenção para o incremento da participação da mulher no mercado de trabalho e para as mudanças demográficas.³¹⁰

Novos estratos segmentados de trabalhadores começaram a aparecer. Ao lado do grupo, cada vez mais retraído, de típicos trabalhadores padronizados, aos quais é destinada a legislação protetiva trabalhista em sua inteireza e em sua forma mais garantista, novos tipos de contrato de trabalho foram criados, levando ao surgimento de grupos de trabalhadores periféricos, que vão desde empregados terceirizados, em tempo parcial, intermitentes e temporários, passando por trabalhadores independentes ou autônomos.³¹¹ A esse enorme contingente, somam-se os trabalhadores informais, totalmente excluídos de qualquer rede de proteção social ou trabalhista e que possuem os rendimentos médios mais baixos.³¹²

Para Ricardo Antunes, estamos vivenciando “a erosão do trabalho contratado e regulamentado, dominante no século XX, e assistindo a sua substituição pelas diversas formas de ‘empreendedorismo’, ‘cooperativismo’, ‘trabalho voluntário’, ‘trabalho atípico’”.³¹³

No que diz respeito à segurança com relação ao trabalho, o que aqui é entendido como o *acesso à regulamentação trabalhista e à proteção previdenciária*, podemos fazer a seguinte representação gráfica, sendo certo que, quanto mais periférica a posição do trabalhador, menor segurança este possui:

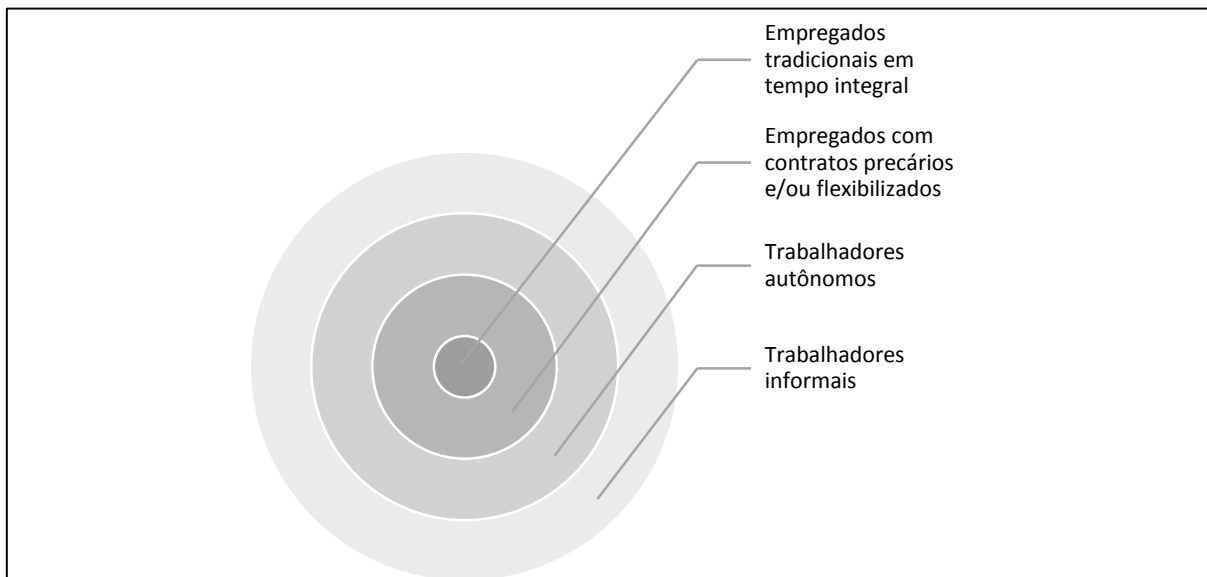
³¹⁰ Cf. SUPIOT, Alain *et. al.*, 2001, p. 2.

³¹¹ Alain Supiot *et. al.* explicam que, na Europa, o trabalho autônomo, que era o tipo prevalecente no século XIX, passou por uma queda durante o modelo fordista de organização do trabalho, sobretudo no século XX, graças, especialmente, à oferta de direitos sociais aos trabalhadores assalariados dependentes (Cf. *Ibid.*, p. 3).

³¹² Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019a.

³¹³ ANTUNES, 2015, p. 129.

Gráfico 1 – Representação gráfica dos trabalhadores em função da maior ou menor segurança na relação de trabalho³¹⁴



Fonte: A autora, 2020.

O trabalho contratado e regulamentado está cada vez mais se retraindo.³¹⁵ Mesmo este tem ganhado versões mais precárias e flexibilizadas, que se distanciam do tradicional contrato a prazo indeterminado e por tempo integral. Neste contexto, podemos identificar três grupos expressivos de trabalhadores que não pertencem a este estrato (*empregados tradicionais em tempo integral*), o que, ainda, confirma a segmentação e a fragmentação da classe trabalhadora. Para fins deste trabalho, definimos que estes grupos configuram espécies do gênero *trabalhadores atípicos*: (i) *empregados admitidos sob contratos flexibilizados e/ou precários de trabalho*, devidamente regulamentados (como, por exemplo, trabalho em tempo parcial,

³¹⁴ Neste mesmo sentido, o Relatório *Non-standard employment around the world: understanding challenges, shaping prospects*, da OIT (2016), ao analisar as inseguranças e riscos de trabalhos atípicos, fez a seguinte classificação quanto à inadequação da cobertura em seguridade social, levando em consideração as características mais comuns destes tipos de trabalho em vários países do mundo: (i) contratos em que a inadequação é ampla - trabalho casual, incluindo trabalho diário, trabalho de plantão, incluindo contratos de zero horas, formas de trabalho subcontratado que prestam serviços de mão de obra e emprego disfarçado, autoemprego fraudulento ou incorreto; (ii) contratos em que a inadequação é média ou frequente – autônomo dependente; e (iii) contratos em que a inadequação é baixa, observada ocasionalmente ou dependente de cada contexto – contratos de prazo fixo, contratos baseados em projetos ou tarefas, trabalho sazonal, emprego de meio período, trabalho de agência temporária, 'expedição', 'corretagem de mão-de-obra', 'contratação de mão-de-obra' (Cf. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). [2016a] *Non-standard employment around the world: understanding challenges, shaping prospects*. Geneva: ILO, 2016, p. 246).

³¹⁵ Cf. ANTUNES, 2015, p. 129.

temporário, intermitente); (ii) os *trabalhadores por conta própria ou autônomos* que, no Brasil, contam com baixíssima ou nenhuma proteção trabalhista, sendo seus contratos regidos pelo próprio direito civil ou por algumas leis esparsas editadas em função das atividades que desenvolvem; e (iii) *trabalhadores informais*, que são aqueles, subordinados ou não, que, por não serem registrados, não possuem qualquer proteção trabalhista ou social.

A classificação acima inspirou-se naquela feita pelo Relatório “O emprego atípico no mundo” da OIT, que se baseou nos trabalhos preparatórios para a Reunião de Peritos de 2015, “incorporando conclusões de uma vasta gama de estudos realizados sobre aspectos económicos e jurídicos das formas atípicas de emprego em diversos países e regiões do mundo”.³¹⁶ O Relatório conclui que, nas últimas décadas, vêm ganhando espaço as formas atípicas de emprego, a que denominou de *Empregos Atípicos*, tomando o espaço que, anteriormente, era quase que completamente dominado pelo *Emprego Tradicional*. Embora o Relatório considere como Emprego Atípico “o emprego temporário, o trabalho a tempo parcial, o trabalho através de agências de trabalho temporário e outras relações de trabalho com múltiplas partes, relações de trabalho dissimulado e trabalho por conta própria economicamente dependente”³¹⁷, aqui incluímos neste segundo estrato o trabalho autônomo em todas as suas facetas e o trabalho informal. Por isso, usaremos o termo *Trabalho Atípico*, ao invés de Emprego Atípico.

Há quem defenda que estaríamos testemunhando, hoje, uma nova forma de organização do trabalho e da produção: a *Uberização*.³¹⁸ O termo é inspirado na empresa norte-americana UBER, que opera por intermédio de uma plataforma digital e aplicativo de celular para oferecer serviço de transporte individual remunerado de passageiros.

Assim como a UBER, outras empresas atuam da mesma forma, cadastrando multidões de trabalhadores, que se colocam à disposição destas plataformas, em troca de um pagamento pontual por cada tarefa realizada. São exemplos de negócios que funcionam da mesma forma as inúmeras empresas de entregas por bicicletas e

³¹⁶ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). [2016b] *O emprego atípico no mundo: desafios e perspectivas*. Genebra: OIT, 2016, p. iii. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_626383.pdf. Acesso em: 13 abr. 2020.

³¹⁷ Ibid, p. 1.

³¹⁸ Cf. ABÍLIO, Ludmila Costhek. Uberização do trabalho: subsunção real da viração. *Blog da Boitempo*, v. 22, 2017.

motocicletas, de aluguel de patinetes³¹⁹, aplicativos que intermediam o trabalho de faxineiras, de “faz-tudo” e, até mesmo, de goleiro de futebol.³²⁰

Para Rodrigo de Lacerda Carelli, trata-se de uma *organização por programação*, posto que, “enquanto o *taylorismo/fordismo* centrava-se na **subordinação** do trabalhador a uma racionalidade que lhe restava exterior, agora o foco está na sua **programação**, pela apresentação de metas, regras e medidas dos resultados do trabalho”.³²¹ Carelli assevera, ainda, que há uma programação por comandos, que, ao mesmo tempo em que restitui certa autonomia aos trabalhadores, estes têm sua liberdade controlada pela programação, ou seja, pelo algoritmo.³²² Os trabalhadores, ao invés de cumprirem ordens, reagem aos comandos programados, sendo avaliados pelos próprios usuários ou clientes.³²³

Valiosa também é a contribuição de Ludmila Costhek Abílio, para quem a uberização “refere-se a um novo estágio da exploração do trabalho, que traz mudanças qualitativas ao estatuto do trabalhador, à configuração das empresas, assim como às formas de controle, gerenciamento e expropriação do trabalho”.³²⁴ A autora explica que, sob este modo de organização, os trabalhadores transformar-se-iam em “nanoempresários-de-si-mesmos”³²⁵, permanentemente disponíveis para o trabalho.

³¹⁹ As empresas que alugam patinetes pelas grandes cidades do país cadastram “parceiros” em seus aplicativos, que atuam no recolhimento e na distribuição dos patinetes. Pelo aplicativo, os “parceiros” conseguem ver os patinetes que precisam ser recolhidos e encaminhados para os pontos de recarga ou redistribuídos pela cidade. Um exemplo é a empresa Yellow, que explica o procedimento em sua página da internet. Disponível em: <https://www.yellow.app/carregadores-yellow>. Acesso em: 20 nov. 2020.

³²⁰ No aplicativo “Goleiro de Aluguel”, qualquer um pode convocar um goleiro para jogar uma “pelada” no seu time, conforme informações obtidas no *site* da empresa. Disponível em: www.goleirodealuguel.com.br. Acesso em: 20 nov. 2020.

³²¹ CARELLI, Rodrigo de Lacerda. O caso Uber e o controle por programação: de carona para o Século XIX. *In*: LEME, Ana Carolina Reis Paes; RODRIGUES, Bruno Alves; CHAVES JÚNIOR, José Eduardo de Resende (Orgs.). *Tecnologias disruptivas e a exploração do trabalho humano*. São Paulo: LTr, 2017, p. 139-140, grifos no original.

³²² “Algoritmos têm conceitos matemáticos, lógicos, informacionais. Se em termos matemáticos, pode-se dizer que é um processo de cálculos que leva à solução de um problema, em termos informáticos, reúne regras, operações e procedimentos executados por um computador, para resolver problemas seguindo uma determinada lógica. Sua origem científica, contudo, não os torna incomuns; ao contrário, seu uso regula muitas das atividades relacionadas a um simples clique no computador.” (REIS, Daniela Muradas; CORASSA, Eugênio Delmaestro. Aplicativos de transporte e plataformas de controle: o mito da tecnologia disruptivas do emprego e a subordinação por algoritmos. *In*: LEME, Ana Carolina Reis Paes; RODRIGUES, Bruno Alves; CHAVES JÚNIOR, José Eduardo de Resende (Orgs.). *Tecnologias disruptivas e a exploração do trabalho humano*. São Paulo: LTr, 2017, p. 159-160).

³²³ Cf. CARELLI, op. cit., p. 140-142.

³²⁴ ABÍLIO, 2017.

³²⁵ *Ibid.*

Observe-se, entretanto, que estes trabalhadores, que não são protegidos pela legislação trabalhista³²⁶, por serem considerados até então trabalhadores autônomos, parceiros ou colaboradores, representam a personificação do ideário flexível, já que se engajam em uma linha de produção *on demand*. Na maior parte das vezes sem qualquer regulamentação, eles ficam disponíveis à espera de um chamado, constantemente recebendo impulsos motivadores para trabalhar por várias horas e em horários não convencionais. Contudo, apenas recebem pelo serviço prestado, ou seja, só ganham quando a empresa também ganha, quando há demanda. Em alguns casos sequer chegam a receber o salário mínimo e ainda arcam com todas as despesas decorrentes das ferramentas de trabalho.³²⁷

A disseminação deste tipo de serviço no seio social, possibilitada pelos avanços na tecnologia, notadamente nos sistemas de comunicação e de geolocalização, chamou nossa atenção para estas atividades. Contudo, se analisarmos mais detidamente algumas mudanças que já vinham sendo aplicadas no mercado de trabalho, veremos que, fora o aspecto tecnológico, pouco há de inovador neste tipo de trabalho.

Atividades que tradicionalmente eram objetos de relações típicas de emprego, por opção legislativa, têm sido enquadradas como trabalho autônomo, com pouca ou

³²⁶ Após uma manifestação nacional dos entregadores de aplicativos reivindicando melhores condições de trabalho e denunciando abusos por parte das empresas tomadoras em 01/07/2020, a Deputada Tabata Amaral (PDT/SP) protocolou o Projeto de Lei n. 3.748/2020 regulamentando o trabalho sob demanda. Embora haja previsão de alguns direitos como, por exemplo, a negociação coletiva, acesso ao seguro-desemprego e normas de saúde e segurança do trabalho, a proposta expressamente afasta a condição de “empregado” regido pela CLT destes trabalhadores. O projeto pode ser acessado no site da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2257468>. Acesso em: 12 ago. 2020. Registre-se, ainda, que há outros projetos tramitando na Câmara dos Deputados visando à regulamentação destes trabalhadores (Cf. ALMEIDA, Fernanda Cabral de. Que rumo tomar na regulamentação do trabalho sob demanda?: Os projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados. *JOTA*. Publicado em: 25 set. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/que-rumo-tomar-na-regulamentacao-do-trabalho-sob-demanda-25092020>. Acesso em: 27 out. 2020).

³²⁷ Matéria da edição brasileira do jornal *El País* publicada em agosto de 2019 trouxe entrevista a entregadores de aplicativos que trabalham com bicicletas e apresentou os seguintes dados: “uma pesquisa da Associação Aliança Bike, criada em 2003 com o objetivo de fortalecer a economia que gira em torno da bicicleta, traçou o perfil destes trabalhadores com base em centenas de entrevistas: 99% são do sexo masculino, 71% se declararam negros, mais de 50% tem entre 18 e 22 anos de idade, 57% trabalham todos os dias da semana, e 75% ficam conectados ao aplicativo por até 12 horas seguidas —sendo que 30% trabalham ainda mais tempo. Tudo isso por um ganho médio mensal de 992 reais (seis reais a menos do que o salário mínimo, fixado em 998 reais). O menor valor mensal recebido encontrado no levantamento foi 375 reais, para entregadores que trabalham três horas diárias, e o maior foi 1.460 reais, para 14 horas trabalhadas”. (Cf. ALESSI, Gil. Jornada maior que 24 horas e um salário menor que o mínimo, a vida dos ciclistas de aplicativo em SP. *EL PAÍS – BRASIL*. 07 ago. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/06/politica/1565115205_330204.html. Acesso em: 27 mar. 2020).

nenhuma proteção. Nestas relações, o trabalhador, à semelhança de um “UBER analógico”, apenas recebe pelo resultado, muitas vezes arca sozinho com os custos da prestação do trabalho, não controla os preços dos serviços prestados, se insere no modelo de organização de um terceiro tomador de seus serviços e assume todos os riscos advindos do seu trabalho.

Como exemplo, podemos citar o Transportador Autônomo de Cargas (TAC), regulamentado pela Lei n. 11.442/2007, e o parceiro do salão de beleza, previsto na Lei n. 13.352/2016.

O que se está a classificar, assim, como uberização, não representa um rompimento com o modelo flexível de organização do trabalho, mas é parte dele. Ou seja, é apenas mais uma de suas variáveis. No trabalho uberizado, a produção *on demand*, o desperdício zero e o *just in time* são extremamente potencializados. Aquele que explora o negócio (o capitalista) apenas contrata o trabalhador quando há uma demanda específica e este, por sua vez, apenas recebe quando cumprida com êxito a tarefa que lhe foi incumbida. A ausência de encargos ou entraves para a dispensa e a manutenção desta força de trabalho amplia a lucratividade e a oferta de mão de obra permanentemente disponível.

Entendemos, assim, que, muito embora seja útil enquadrar estes trabalhadores, assim ditos “uberizados”, em uma categoria especial, haja vista que a semelhança no modo como trabalham pode levar a uma regulamentação específica de suas atividades, não devemos perder de vista que estamos diante da típica “organização flexível”, “especialização flexível” ou, ainda, “sistema flexível”.³²⁸

Os trabalhadores “uberizados”, que prestam serviços com personalidade por meio de plataformas digitais, até o presente momento, em nosso país, encontram-se enquadrados no segundo grupo de trabalhadores acima indicados por nós – os *trabalhadores autônomos* ou *por conta própria*.

Muito tem se discutido, recentemente, qual seria a natureza jurídica da relação havida entre trabalhadores por aplicativos e as respectivas empresas – notadamente os motoristas que fazem transporte de passageiros e os entregadores. Discute-se se estaríamos diante de uma relação de emprego ou de uma relação de trabalho autônomo. As decisões têm sido das mais variadas ao redor do mundo, até mesmo porque a definição das características de uma relação de emprego atende às políticas

³²⁸ Cf. BERNARDO, 2009, p. 24.

legislativas de cada país.³²⁹ Como exemplo, podemos citar que, no Reino Unido, a *Court of Appeals* reconheceu, em 2018, que os motoristas da empresa UBER são *workers*³³⁰, o que daria direito a férias remuneradas e salários³³¹. Ainda, a *Cour de Cassation* Francesa, em março de 2020, também reconheceu a existência de vínculo de emprego entre os motoristas e os aplicativos.³³² No Brasil, a mais alta Corte trabalhista – o Tribunal Superior do Trabalho (TST) – já se manifestou sobre a questão por meio de suas 4ª e 5ª Turmas, reconhecendo, contudo, que a relação é de trabalho autônomo.³³³

No mais, a lei que regulamentou o transporte remunerado privado individual de passageiros (Lei n. 13.640/2018), ao afirmar que o motorista de aplicativo é contribuinte individual da previdência social (artigo 3º), deixou clara a intenção do nosso legislador em excluir esse tipo de trabalhador da típica relação de emprego regulamentada pela CLT.

Assim, sem entrar nessa questão, para fins deste estudo, partiremos da premissa de que, no Brasil, os trabalhadores “uberizados” ou comandados por programação são trabalhadores autônomos.

Por fim, é pertinente definirmos quem é a classe trabalhadora, que deve ser protegida pela previdência social. O fato de encontrar-se fragmentada, complexificada e heterogeneizada não deve servir como uma cortina de fumaça que não nos deixe

³²⁹ Relatório da Associação Internacional de Seguridade Social (ISSA) de 2019 afirma que, em geral, na Europa, os trabalhadores de plataformas digitais são considerados trabalhadores por conta própria e este é o tratamento a eles dispensado também em matéria de seguridade social (Cf. ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL (ISSA). *10 Desafíos mundiales para la seguridade social: evolución e innovación*. ISSA: 2019, p. 19).

³³⁰ Uber BV v Aslam [2018] EWCA Civ 2748.

³³¹ A questão foi levada à Suprema Corte do país, contudo, ainda sem decisão em novembro de 2020.

³³² Entendeu a Sala Social da Corte de Cassação francesa que os motoristas da UBER são empregados, pois a empresa determina unilateralmente as condições para a execução do trabalho, uma vez que (i) o serviço foi criado e é totalmente organizado pela empresa, (ii) a rota a ser seguida é imposta ao motorista, (iii) o destino final não é conhecido previamente pelo motorista, que não tem liberdade de escolha e (iv) a empresa pode desconectar o motorista temporariamente caso este recuse três viagens ou, definitivamente, caso exceda determinada taxa de cancelamento ou apresente “comportamento problemático” (FRANÇA. COURT DE CASSATION. *Arrêt n°374 du 4 mars 2020 (19-13.316) - Chambre sociale* - - ECLI:FR:CCAS:2020:SO00374. Disponível em: https://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/chambre_sociale_576/374_4_44522.html. Acesso em: 30 jul. 2020)

³³³ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Recurso de Revista n. 1000123-89.2017.5.02.0038. Recorrente: Uber do Brasil Tecnologia Ltda. e Outros. Recorrido: Marcio Vieira Jacob. Relator: Breno Medeiros, Data de Julgamento: 05/02/2020, 5ª Turma, Data de Publicação: DEJT 07/02/2020; BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Agravo de Instrumento em Recurso de Revista n. 10575-88.2019.5.03.0003. Agravante: Ricardo Ramos de Sá. Agravada: Uber do Brasil Tecnologia Ltda. Relator: Alexandre Luiz Ramos, Data de Julgamento: 09/09/2020, 4ª Turma, Data de Publicação: 11/09/2020.

perceber ou identificar todos aqueles que, em suma, vivem da venda de sua força de trabalho.

Neste sentido, adotaremos, aqui, o conceito de *classe-que-vive-do-trabalho* trazido por Ricardo Antunes, que inclui a “totalidade dos trabalhadores assalariados, em todas as suas distintas modalidades de inserção no mundo do trabalho, incluindo aqueles subempregados, na informalidade e desempregados”.³³⁴ Portanto, a “totalidade daqueles/as que vendem sua força de trabalho em troca de salário”.³³⁵

Estariam, ainda segundo Antunes, excluídos da *classe-que-vive-do-trabalho*:

(...) os gestores do capital, que são parte constitutiva da classe dominante, pelo papel central que têm no controle, na hierarquia, no mando e na gestão do capital e de seu processo de valorização, bem como os pequenos empresários, a pequena burguesia urbana e rural, que é detentora – ainda que em menor escala – dos meios de sua produção. Estão excluídos também aqueles que vivem dos juros e da especulação.³³⁶

Traçadas estas linhas sobre a nova morfologia da classe trabalhadora, mormente em decorrência da predominância do modelo toyotista de organização da produção e da mão-de-obra a partir da década de 1970, e da consequente flexibilização dos direitos trabalhistas, passaremos à análise das categorias de trabalhadores por nós já identificadas.

2.2 O emprego tradicional e o trabalho atípico

Neste item, objetivamos identificar as características e peculiaridades de cada uma das categorias acima indicadas de trabalhadores, classificação esta que levou em conta a nova morfologia do trabalho e também a maior ou menor segurança social de determinado grupo. Tal análise será feita à luz do nosso modelo previdenciário – preponderantemente *bismarckiano*, ou seja, caracteristicamente “derivado e dependente do trabalho assalariado”³³⁷ – e da relação de tais grupos com a proteção previdenciária.

³³⁴ ANTUNES, Ricardo. *O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018, p. 91.

³³⁵ Ibid., loc. cit.

³³⁶ Ibid., loc. cit.

³³⁷ SILVA, Maria Lucia Lopes da. *Previdência social no Brasil: (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização*. São Paulo, Cortez, 2012, p. 95.

A doutrina trabalhista costuma classificar os trabalhadores em razão da natureza da relação jurídica que mantêm com seus empregadores ou tomadores de serviços.³³⁸ Assim, as relações de trabalho *lato sensu* constituem um gênero do qual são espécies outras relações jurídicas, dentre as quais a relação de emprego. Segundo explica Maurício Godinho Delgado, por ser a relação de emprego a modalidade mais relevante de pactuação da mão de obra desde o advento do capitalismo, sob o ponto de vista socioeconômico, o Direito do Trabalho acabou se estruturando basicamente em torno dele.³³⁹

A relação de emprego é aquela firmada entre uma pessoa física e um empregador, pela qual aquela presta serviços com pessoalidade, onerosidade, de forma não eventual e mediante subordinação. Também caracteriza a relação de emprego a alienidade, que é a assunção dos riscos do negócio por aquele que admite a mão-de-obra (artigos 2º e 3º da CLT).

Em que pese a forma mais comum de relação de emprego seja aquela firmada por tempo integral e por prazo indeterminado, há outros tipos de contratos de emprego albergados pela legislação nacional que fogem desse tipo padrão, particularmente, quanto à carga horária e ao prazo de duração do contrato, dos quais são exemplo o contrato de trabalho intermitente (artigo 443, § 3º, da CLT), o contrato de trabalho temporário (Lei n. 6.019/1974) e o trabalho em regime de tempo parcial (artigos 58-A e 59 da CLT).

Entretanto, para fins desta análise, não utilizaremos esta classificação, uma vez que, em razão do desenho do nosso modelo previdenciário, alguns empregados com contratos de trabalho especiais, tais como os acima citados, encontram-se em situação previdenciária mais vulnerável que o típico empregado em tempo integral e contratado a prazo indeterminado.

A premissa, portanto, que informa a nossa classificação é a de que o nosso modelo previdenciário é mais eficaz para a proteção daqueles empregados em tempo integral e contratados por prazo indeterminado. Além do próprio histórico de evolução da nossa previdência social, que, desde sua origem, se encontra vinculada ao exercício de um trabalho assalariado, como já vimos no Capítulo 1, contribuem para

³³⁸ Cf. DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019. Cf. LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Curso de direito do trabalho*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

³³⁹ Cf. *Ibid.*, p. 334.

essa maior eficácia três principais razões: (i) a filiação obrigatória destes trabalhadores empregados vem acompanhada da responsabilidade tributária do empregador, o que gera presunção favorável ao segurado de que o empregador efetuou os descontos e os recolhimentos das contribuições sociais³⁴⁰; (ii) os benefícios são calculados com base nos salários-de-contribuição, de modo que o empregado contratado a tempo integral tende a possuir uma maior remuneração; e (iii) a exigência de um período longo de contribuição³⁴¹ tende a ser mais facilmente atingida por aqueles contratados por prazo indeterminado.

Tais presunções são genéricas e indicam, em abstrato, razões que nos permitem afirmar quais grupos são potencialmente mais protegidos no nosso atual modelo previdenciário. Não se trata, aqui, de qualquer análise casuística, mas, tão somente, de adotar um critério para a classificação das espécies de trabalhadores, em razão do vínculo de trabalho ou da atividade realizada e, também, da maior ou menor eficácia do nosso atual modelo previdenciário.

A classificação adotada será, como já dito no item anterior, a seguinte: (i) empregados tradicionais contratados em tempo integral e por prazo indeterminado; e (ii) trabalhadores atípicos, que se subdividem em: (ii.1) empregados admitidos sob contratos flexibilizados e/ou precários de trabalho, devidamente regulamentados; (ii.2) trabalhadores por conta própria ou autônomos; e (ii.3) trabalhadores informais.

2.2.1 Empregados tradicionais contratados em tempo integral e por prazo indeterminado

Nosso modelo previdenciário, inspirado nas experiências europeias do Estado de Bem-Estar Social, fez com que a previdência, no Brasil, nascesse vinculada ao trabalho assalariado, muito embora nosso país nunca tenha experimentado a sua

³⁴⁰ Nos termos do artigo 30, I, “a”, da Lei n. 8.212/1991, “a empresa é obrigada a arrecadar as contribuições dos segurados empregados e trabalhadores avulsos a seu serviço, descontando-as da respectiva remuneração”.

³⁴¹ De acordo com a última Reforma Previdenciária, que se deu com a Emenda Constitucional n. 103/2019, o benefício da aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética de todos salários-de-contribuição, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição, para os homens, e de 15 (quinze) anos, para as mulheres (artigo 26, §§ 2º e 5º, da EC n. 103/2019). Assim, para atingir um benefício de 100% da média dos salários-de-contribuição, por exemplo, o segurado homem precisa ter trabalhado por 40 (quarenta) anos.

generalização.³⁴² Assim, “jamais foi possível assegurar proteção social a toda a população ocupada no Brasil, ficando desprotegidos, sobretudo, os que não têm acesso ao trabalho estável e possuem baixa renda”.³⁴³

Portanto, os trabalhadores tradicionais em tempo integral e contratados a prazo indeterminado são aqueles que estão em melhores condições para acessar e se beneficiar do nosso atual sistema previdenciário, como já dito.

Aqui se incluem os empregados domésticos e os trabalhadores terceirizados.

Com relação ao trabalho doméstico, cabe a ressalva de que se trata de um estrato da população com a menor remuneração média, bem como com a mais alta taxa de informalidade³⁴⁴, o que exclui boa parte dessa categoria da proteção trabalhista e previdenciária. Aos domésticos informais se aplicam as considerações que serão feitas sobre os trabalhadores informais em geral ainda neste capítulo.

Por fim, quanto aos trabalhadores terceirizados, embora seja do entendimento de boa parte da doutrina trabalhista que o trabalho terceirizado é uma forma de precarização – especialmente em razão do seu papel desorganizador do sistema de garantias e direitos fixados pelo clássico Direito do Trabalho, já que diminui o número de trabalhadores estatisticamente alocados em certos setores, pulveriza a classe trabalhadora, dispersa a atuação sindical e reduz os ganhos do trabalho³⁴⁵ -, o trabalhador terceirizado é um empregado da empresa prestadora de serviços³⁴⁶, portanto, é ele também um trabalhador contratado, via de regra, a prazo indeterminado e para cumprir período integral. Ressalte-se, ainda, que a ele são garantidos os mesmos direitos previstos em lei que aos empregados tradicionais, notadamente a CLT, com os mesmos custos para a dispensa. Por tal razão, neste estudo, ele não está enquadrado na categoria dos trabalhadores flexibilizados e/ou precarizados, uma vez que, como já dito, a análise aqui cuida do grau de proteção do trabalhador tendo em vista o nosso modelo previdenciário.

³⁴² Cf. SILVA, 2012, p. 105.

³⁴³ Ibid., loc. cit.

³⁴⁴ Dados da PNAD Contínua do IBGE apontam que, no último trimestre de 2019, havia 6,356 milhões de empregados domésticos no país, dos quais apenas 1,77 milhões possuíam a Carteira de Trabalho anotada, o que representa menos de 28% destes trabalhadores. Ainda, o rendimento médio mensal no mesmo período foi de R\$ 1.267,00 para os domésticos formalizados e de R\$ 763,00 para os informais (Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019a).

³⁴⁵ Cf. DELGADO, 2017, p. 44-46.

³⁴⁶ A Lei n. 13.429/2017 introduziu alterações na Lei do Trabalho Temporário (Lei n. 6.019/1974) para regulamentar o trabalho terceirizado.

Embora os trabalhadores contratados por prazo indeterminado e por tempo integral sejam os que possuam maior segurança previdenciária, é importante pontuar alguns aspectos relacionados à nossa legislação trabalhista, que os tornam, em certa medida, vulneráveis, particularmente quanto ao cumprimento do requisito do tempo de contribuição para a aposentadoria.

Apesar de a nossa Constituição Federal, no inciso I de seu artigo 7º, prever que é direito do trabalhador a “relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos”, fora algumas situações em que os empregados contam com garantias provisórias de emprego³⁴⁷, não existe, desde 1966³⁴⁸, um regime geral de estabilidade no emprego.

Assim, entende-se que o empregador, no Brasil, não precisa justificar a dispensa sem justa causa dos empregados não detentores de garantia provisória de emprego, tratando-se a demissão de verdadeiro direito potestativo do patrão.³⁴⁹ Até mesmo a assistência sindical, que era obrigatória nas dispensas de empregados com mais de um ano de contrato de trabalho, encontra-se atualmente dispensada, por conta da revogação do § 1º do artigo 477 da CLT pela Reforma Trabalhista de 2017 (Lei n. 13.467/2017).

Aliado à ausência de necessidade de motivação para a dispensa sem justa causa, ainda contribui para a alta rotatividade nos empregos o baixo custo da dispensa no Brasil, que é proporcional ao tempo de duração do contrato de trabalho. Assim, a dispensa fica mais cara à medida que o contrato é mais longo.

Marcelo Prado Ferrari Manzano apresentou os resultados de pesquisa realizada na década de 1990 no Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da Universidade Estadual de Campinas (CESIT), “que confirmou a pouca

³⁴⁷ São exemplos de empregados detentores de garantia provisória de emprego o dirigente sindical (artigo 8º, VIII, da CRFB/1988), o empregado membro do Conselho Nacional da Previdência Social (artigo 3º, § 7º, da Lei n. 8.213/1991), o representante dos empregados na Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (artigo 625-B, §1º, da CLT) e a empregada gestante (artigo 10, II, “a”, do ADCT).

³⁴⁸ A Lei n. 5.107/1966 instituiu o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), como opção para o empregado, o qual, aderindo ao fundo, perderia o direito à estabilidade decenal prevista no artigo 492 da CLT. Contudo, “na prática a ‘opção’ era condição imposta pelo empregador para admitir o empregado” (LEITE, 2019, p. 1016). Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, o FGTS passou a ser obrigatório.

³⁴⁹ Cf. DELGADO, 2019, p. 245-248.

significância dos custos de demissão - quando comparados ao dispêndio total com mão-de-obra - e a já elevada flexibilidade do emprego no Brasil”.³⁵⁰

O autor explica que as verbas a serem pagas no caso de dispensa, em sua maioria, são pagas de forma proporcional ao tempo de serviço e constituem “salário indireto poupado compulsoriamente ao longo do período de serviço”³⁵¹, de modo que o caráter indenizatório é restrito à multa de 40% sobre os depósitos existentes na conta vinculada ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) do empregado e ao aviso prévio que, atualmente, pode chegar a 90 (noventa) dias³⁵², mas, à época da pesquisa, era de 30 (trinta) dias, independentemente do tempo de serviço.³⁵³ De tal modo, o custo da dispensa é “bastante pequeno quando comparado ao custo que o empregador teria caso continuasse pagando salário ao trabalhador”³⁵⁴, o que permitiu ao autor afirmar que tal despesa sequer configura rigidez ao mercado de trabalho e constitui fator secundário para a competitividade na economia.³⁵⁵

O tempo médio em que os brasileiros permanecem nos empregos confirmam as conclusões acima, bem como indicam que mesmo estes trabalhadores contratados a prazo indeterminado podem ter dificuldades de implementar os requisitos relacionados ao tempo de contribuição para receber alguns benefícios previdenciários, notadamente a aposentadoria.

A Relação Anual de Informações Sociais (Anuário RAIS) divulgada pela Secretaria do Trabalho do Ministério da Economia aponta que, embora o tempo médio de permanência no emprego tenha subido de 55,4 meses em 2008 para 68,3 meses em 2018³⁵⁶, ainda assim, é um tempo bastante curto, considerando-se a atual exigência da legislação previdenciária de que o segurado trabalhe por 40 (quarenta) anos, ou 35 (trinta e cinco) se mulher, ou seja, por 480 (quatrocentos e oitenta) meses,

³⁵⁰ MANZANO, Marcelo Prado Ferrari. Custo de demissão e proteção do emprego no Brasil. In. OLIVEIRA, C.A.B; MATTOSO, J. E. L. (orgs). *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado*. São Paulo, SP: Scritta, 1996, p. 253-268.

³⁵¹ Ibid., p. 256.

³⁵² A partir de 11/10/2011, em razão da promulgação da Lei n. 12.506, o aviso prévio passou a ser de 30 (trinta) dias, devendo ser acrescidos 03 (três) dias para cada ano de serviço completado na mesma empresa, até o máximo de 60 (sessenta) dias, perfazendo um total de 90 (noventa) dias. Assim, o empregado que trabalhou por 20 (vinte) anos ou mais tem direito a 90 (noventa) dias de aviso prévio.

³⁵³ Cf. MANZANO, op. cit.

³⁵⁴ Ibid., p. 258.

³⁵⁵ Cf. Ibid.

³⁵⁶ Disponível em: http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_anuario_rais/anuario_tempoemprego.htm. Acesso em: 03 abr. 2020.

ou 420 (quatrocentos e vinte) se mulher, para que perceba uma aposentadoria de 100% (cem por cento) do valor médio do seu salário-de-contribuição.³⁵⁷

Há, ainda, variações sensíveis dependendo do ramo de atividade, conforme se pode observar na Tabela abaixo.

Tabela 1 – Tempo médio de emprego em meses, por setor

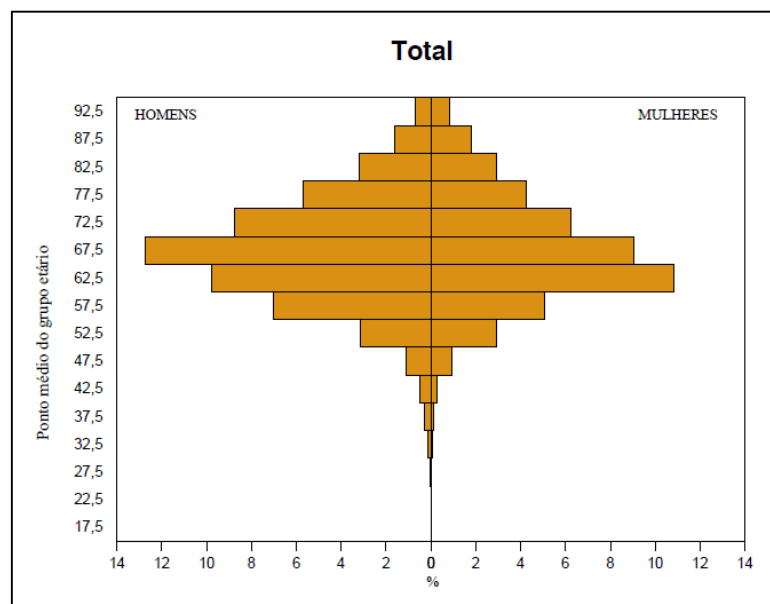
IBGE / Setor	2008	2013	2018	Média
Extrativa mineral	72,6	63,6	69,7	68,2
Indústria de Transformação	46,2	48,8	60,1	51,5
Serviços industriais de utilidade pública	114,5	104,3	113,7	110,6
Construção civil	21,4	21,9	30,0	24,0
Comércio	29,9	31,2	39,1	33,7
Serviços	48,3	46,9	53,8	49,8
Administração Pública	104,2	129,5	141,0	125,5
Agropecuária, Extração vegetal, Caça e Pesca	38,5	41,2	47,5	42,4
TOTAL	55,4	58,9	68,3	61,1

Fonte: Ministério da Economia – Secretaria do Trabalho, Anuário RAIS – 2008, 2013 e 2018. Elaboração nossa.

Reforça, ainda, esta tese o fato de que, em 2017, portanto, antes das últimas alterações na legislação previdenciária, que incrementaram os requisitos para a aposentadoria, notadamente o tempo de contribuição e a idade, a maior parte das aposentadorias já era concedida para brasileiros nos estratos etários médios entre 67,5 e 62,5 anos de idade, para os homens e para as mulheres, conforme gráfico abaixo.

³⁵⁷ Nos termos do § 2º do artigo 26 da EC n. 103/2019, “o valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética [simples dos salários de contribuição] (...), com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição”. O § 5º do mesmo dispositivo prevê que, para as mulheres, esse período mínimo é de 15 (quinze) anos de contribuição.

Gráfico 2 - Distribuição etária de beneficiários de aposentadorias urbanas, por sexo - Dezembro/2017 (incluindo aposentadoria por tempo de contribuição, por idade e por invalidez)



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social/2017. Ministério da Fazenda, Secretaria de Previdência, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência. Brasília: MF/DATAPREV

Outro problema atrelado à alta rotatividade e que influencia a cobertura previdenciária é a “inconstância de renda e frequentes perdas da qualidade de segurados a que se submetem os trabalhadores”³⁵⁸ que mudam muito de emprego.

Assim, em síntese, mesmo sendo o nosso modelo previdenciário, de características predominantemente *bismarckianas*, ideais para salvaguardar os tradicionais empregados ocupantes de postos de trabalho em tempo integral e contratados a prazo indeterminado, é possível perceber que, no Brasil, mesmo estes trabalhadores já enfrentam certas dificuldades, particularmente para acessar o principal benefício do sistema – a aposentadoria -, em razão de fragilidades na legislação trabalhista.

2.2.2 Trabalhadores atípicos

2.2.2.1 Empregados admitidos sob contratos precários e/ou flexibilizados de trabalho

³⁵⁸ SILVA, 2012, p. 311.

O que aqui estamos chamando de *contratos precários e/ou flexibilizados de trabalho* foi resultado de um processo de flexibilização das leis trabalhistas que, em nosso país, teve origem já com o advento do Regime Militar, na década de 1960, com a criação do FGTS, que, na prática, acabou com a estabilidade decenal dos empregados (Lei n. 5.107/1966). Algumas leis posteriores flexibilizaram a legislação trabalhista admitindo novas formas de contrato, com destaque para a lei do trabalho temporário (Lei n. 6.019/1974), a criação das cooperativas de mão-de-obra (Lei n. 8.949/1994) e a lei do contrato de trabalho por prazo determinado (Lei n. 9.601/1998).³⁵⁹

Mais recentemente, em 2017, a Lei n. 13.467 (Reforma Trabalhista), que alterou substancialmente a CLT, criou uma nova figura contratual precária – o contrato de trabalho intermitente (artigo 443, § 3º, da CLT³⁶⁰).

Abordaremos, aqui, apenas os principais destes tipos contratuais.

O trabalho em tempo parcial, que nunca foi proibido no país, passou a ser formalmente regulamentado em 1998, por meio da Medida Provisória n. 1.709 e outras medidas subsequentes. Tratava-se, até 2017, do trabalho limitado a 25 horas semanais e, a partir de 2017, em razão da Reforma Trabalhista, limitado a 30 horas semanais.³⁶¹

Não se trata, aqui, de um regime especial de horário, mas sim do típico empregado que seria contratado para uma jornada integral, contudo, que é admitido mediante esta modalidade especial de contrato de trabalho.³⁶²

³⁵⁹ Cf. DELGADO, 2017, p. 62/64.

³⁶⁰ Esta é a redação do dispositivo: “Considera-se como intermitente o contrato de trabalho no qual a prestação de serviços, com subordinação, não é contínua, ocorrendo com alternância de períodos de prestação de serviços e de inatividade, determinados em horas, dias ou meses, independentemente do tipo de atividade do empregado e do empregador, exceto para os aeronautas, regidos por legislação própria”.

³⁶¹ Artigo 58-A da CLT.

³⁶² Explica Maurício Godinho Delgado que “o regime de tempo parcial tipificado na CLT existe somente com respeito a obreiros naturalmente inseridos na jornada padrão de 8 horas ao dia e correspondente módulo de 44 horas na semana — mas que, singularmente, sejam contratados para duração de labor até 25 horas semanais. O regime mencionado não abrange, é óbvio, empregados que tenham jornada especial reduzida por força de norma jurídica própria (ilustrativamente, jornalistas profissionais e radialistas — estes do setor de autoria e locução —, todos com duração diária de trabalho de 5 horas). É que nestes casos a jornada foi reduzida pela lei em vista do trabalho especialmente desgastante de tais profissionais —, o que não ocorre na situação aventada pelo regime de tempo parcial” (2019, p. 1108).

O contrato de trabalho em regime de tempo parcial produz efeitos específicos, destacando-se a proporcionalidade do salário pago em relação à jornada³⁶³, o sistema de férias remuneradas³⁶⁴ e a vedação ao cumprimento de horas extraordinárias. Estes dois últimos efeitos, contudo, não mais subsistem desde o advento da Lei n. 13.467/2017, que previu a concessão de 30 dias de férias para esses empregados³⁶⁵ e permitiu que aqueles contratados para cumprir até 26 horas semanais possam fazer até 6 horas extras por semana (nova redação do artigo 58-A da CLT).

Já o trabalho temporário é aquele prestado por empregado admitido por uma empresa de trabalho temporário que coloca sua mão de obra à disposição de uma empresa tomadora de serviços, “para atender à necessidade de substituição transitória de pessoal permanente ou à demanda complementar de serviços” (artigo 2º da Lei n. 6.019/1974).

O contrato de trabalho temporário tem o prazo de vigência máximo de 180 dias, com relação ao mesmo empregador, consecutivos ou não (artigo 10, § 1º), permitida uma única prorrogação de mais 90 dias, quando comprovada a manutenção das condições que o ensejaram (artigo 10, § 2º).

Por sua vez, o contrato de trabalho por tempo determinado abrange diversas modalidades, das quais são exemplo o contrato de experiência (artigo 443, § 2º, “c”, da CLT), o contrato de safra (artigo 14 da Lei n. 5.889/1973), o contrato em atividades empresariais de natureza transitória (artigo 443, § 2º, CLT), o contrato de obra certa, dentre outros. Em suma, são “aqueles cuja duração temporal é preestabelecida desde o nascimento do pacto, estipulando como certa e previsível a data de extinção da avença”.³⁶⁶

Finalmente, o contrato de trabalho intermitente, nova figura jurídica criada pela Lei n. 13.467/2017, é aquele no qual a prestação subordinada de serviços não é contínua, alternando-se períodos de prestação de serviços com períodos de inatividade, “determinados em horas, dias ou meses, independentemente do tipo de atividade do empregado e do empregador, exceto para os aeronautas, regidos por legislação própria” (artigo 443, § 3º, da CLT).

³⁶³ Nos termos do § 1º do artigo 58-A da CLT, “o salário a ser pago aos empregados sob o regime de tempo parcial será proporcional à sua jornada, em relação aos empregados que cumprem, nas mesmas funções, tempo integral”.

³⁶⁴ Nos termos do artigo 130-A da CLT, revogado em 2017, os trabalhadores em regime de tempo parcial tinham direito a férias remuneradas de 8 a 18 dias, a depender da jornada de trabalho adotada.

³⁶⁵ A Lei n. 13.467/2017 revogou o artigo 130-A da CLT.

³⁶⁶ DELGADO, 2019, p. 649.

Neste tipo de contrato, sequer é garantido ao empregado jornada ou frequência mínimas ou mesmo o salário mínimo, podendo o trabalhador firmar mais de um desses contratos com diversos tomadores. A obrigação do empregador, inclusive quanto aos recolhimentos previdenciários, é limitada aos valores pagos no período mensal (artigo 452-A, § 8º, da CLT), de modo que é possível, por exemplo, que o empregado que não prestou qualquer serviço em determinado mês não tenha contribuído para a previdência social naquela competência, o que terá impacto quando da percepção de qualquer benefício previdenciário.³⁶⁷

Em outras palavras, a lei, ao admitir que as contribuições previdenciárias sejam inferiores ao mínimo, embora permita a manutenção da condição de segurado ao intermitente, em alguns casos, pode inviabilizar o direito à fruição de benefícios. Na prática, essa ausência de tratamento expresso na legislação regulamentando a situação destes empregados faz com que tenhamos uma massa de trabalhadores intermitentes “exercendo suas atividades sem garantia de proteção previdenciária, ao menos naquilo que diz respeito ao gozo de benefícios previdenciários, em evidente assimetria de proteção com os demais trabalhadores regulares”.³⁶⁸

Existem outras espécies de contratos de trabalho precário ou flexibilizado, contudo, por serem estas as mais comuns e também para não nos desviarmos muito do nosso escopo, esta breve explanação é suficiente para concluirmos que existe uma fragilidade na proteção previdenciária destes trabalhadores.

Se, por um lado, estes trabalhadores, por serem empregados formais, também gozem da filiação obrigatória à Previdência Social acompanhada a responsabilidade tributária do empregador, estes ocupantes de contratos precários ou flexibilizados, em tese, tendem a ter mais dificuldade em atingir o longo tempo de contribuição exigido para a aposentadoria, sem contar os períodos sem trabalho em que ficam descobertos.

Além disso, a remuneração que, no caso dos trabalhadores em regime parcial e dos intermitentes, é proporcional à jornada de trabalho cumprida gerará impactos nos cálculos dos benefícios com base nos salários-de-contribuição. Tal fragilidade,

³⁶⁷ Cf. KALÉD, Gabriela Schellenberg Pedro Bom. Contrato de trabalho intermitente. *Percurso*, v. 1, n. 28, p. 39-55, 2019.

³⁶⁸ RIZZO, Marcelo Vitor Silva; PANCOTTI, Heloísa Helena Silva; RAZABONI JUNIOR, Ricardo Bispo. A jornada intermitente e a expansão do limbo previdenciário: a quem caberá a proteção social da contribuição insuficiente?, *Revista de Direito do Trabalho*, vol. 197, ano 45. p. 101-117. São Paulo: Ed. RT, janeiro 2019, p. 111.

contudo, é atenuada pelo fato de que, no nosso sistema, é permitida múltipla filiação ao Regime Geral em razão da existência de mais de um vínculo de emprego. Em outras palavras, “todo aquele que exercer, concomitantemente, mais de uma atividade remunerada sujeita ao Regime Geral de Previdência Social é obrigatoriamente filiado em relação a cada uma delas” (artigo 12, § 2º, da Lei n. 8.212/1991).

2.2.2.2 Trabalhadores autônomos

O trabalho autônomo é aquele prestado sem *subordinação* do trabalhador ao tomador dos seus serviços. Embora a ausência de subordinação seja o signo distintivo mais importante entre o trabalho autônomo e o tradicional emprego, não se pode descurar que as “relações autônomas de trabalho consubstanciam leque bastante diversificado, guardando até mesmo razoável distinção entre si”.³⁶⁹

Deste modo, há relações de trabalho autônomo em que, além da subordinação, está ausente a *personalidade* na prestação dos serviços. Em outros tantos casos, não se encontra a *alienidade*, ou seja, o próprio trabalhador assume os riscos de sua atividade.

Pode-se dizer, deste modo, que o trabalhador autônomo, em sua versão mais tradicional, é aquele assim caracterizado:

Diante da liberdade de iniciativa, autodeterminação técnica e poder de organização, esse trabalhador pode dispor de sua atividade para pluralidade de credores. Sem ingerência alheia, possui ampla discricionariedade na produção, uma vez que detém suas próprias ferramentas de labor, maquinário e local de funcionamento. Negocia preços com clientes e escolhe o modo de execução dos serviços, da maneira que melhor lhe aprouver, já que suporta os riscos inerentes ao seu empreendimento econômico. Faculta-se a participação de terceiros, pois, em regra, o vínculo recai sobre o resultado do trabalho (e não sobre a atividade em si).³⁷⁰

Tradicionalmente desempenhado pelo profissional liberal, altamente qualificado, tais como médicos, advogados, dentistas, cujas atividades facilmente se identificam com o conceito acima apresentado, o trabalho autônomo ou independente aumentou consideravelmente no mundo, passando a ser modalidade corriqueira na ocupação da mão de obra, facilitada por arranjos e tecnologias que permitem que o

³⁶⁹ DELGADO, 2019, p. 397.

³⁷⁰ GONÇALVES, Leandro Krebs. *Fundo social do trabalhador autônomo: proteção e regulamentação de direitos fundamentais*. São Paulo: LTr, 2017, p. 116

trabalhador se insira no processo de produção de qualquer empresa sem que haja a necessidade de uma subordinação direta.

Mudanças nas formas de organização gerencial das empresas, de um modelo vertical para um modelo horizontal e flexível – que fragmentou a produção distribuindo-a a uma miríade de pequenos e médios negócios e no qual o trabalho é avaliado pela sua performance e o pagamento é atrelado ao seu resultado, e não ao tempo à disposição – também contribuíram para o incremento do trabalho por conta própria ou do autoemprego. Tais tendências podem ser observadas desde setores industriais até os de serviços.³⁷¹

Deste modo, o trabalho por conta própria corresponde a uma modalidade ideal para o modelo pós-fordista, uma vez que é flexível em termos de tempo, lugar, tipo de serviço e custo.³⁷² Contudo, a ampla variedade de trabalhadores autônomos dificulta a obtenção de um enquadramento jurídico único.³⁷³

Estamos, assim, diante de um grupo de trabalhadores que têm em comum o fato de não prestarem seus serviços com subordinação direta a um tomador e de não terem suas respectivas relações de trabalho regulamentadas pela CLT, mas sim pelo direito civil e por uma série de leis esparsas³⁷⁴ que, no caso brasileiro, se encontram editadas em função da atividade desempenhada.

Mas devemos atentar que o simples fato de não haver subordinação direta não significa que o trabalhador autônomo não dependa economicamente do tomador dos seus serviços, o que fica particularmente claro nos casos em que o trabalhador se insere na organização de uma empresa com o seu trabalho. Muito embora estes trabalhadores gozem de certa autonomia, normalmente associada à escolha do horário e da frequência do trabalho, não se pode negar que boa parte deles depende economicamente de um ou de poucos tomadores de sua mão de obra.

³⁷¹ Cf. SUPIOT, Alain *et. al.*, 2001, p. 10.

³⁷² Cf. *Ibid.*, p. 5.

³⁷³ Cf. *Ibid.*, p. 6.

³⁷⁴ Além das leis que regulamentam profissionais tradicionalmente autônomos, como o representante comercial (Lei n. 4.886/1965) e o corretor de seguros (Lei n. 4.594/1964), ultimamente o legislador tem editado leis regulamentando relações específicas de trabalho a fim de tratar os trabalhadores nelas envolvidos como autônomos. São exemplos: a prestação de serviços intelectuais, inclusive os de natureza científica, artística ou cultural, por pessoa jurídica (artigo 129 da Lei n. 11.196/2005); o Transportador de Cargas Autônomo (Lei n. 11.442/2007); o *motoboy* (Lei n. 12.009/2009); o parceiro do salão de beleza (Lei n. 13.352/2016); a “pejotização” na lei de terceirização (Lei n. 13.429/2017); e os motoristas de aplicativos (Lei n. 13.640/2018). Destaca-se, ainda, o Projeto de Lei n. 7.837/2017, em tramitação na Câmara dos Deputados, que prevê a figura do parceiro de academia de ginástica.

Alguns exemplos, já regulamentados no Brasil, são os parceiros dos salões de beleza, aos quais se conferiu a qualidade de trabalhadores autônomos por meio da Lei n. 13.352/2016, e os Transportadores Autônomos de Carga, regulamentados pela Lei n. 11.442/2007.

Outro exemplo, mais evidente, é a multidão de entregadores de motocicletas e de bicicletas que trabalham nas ruas das nossas cidades por meio de aplicativos de entregas dos mais variados operados por grandes empresas, como, por exemplo, a *UberEats*, o *iFood*, a *Rappi*, dentre outras³⁷⁵, além de tantos outros trabalhadores uberizados.

Considerando o espectro talvez mais qualificado de trabalhadores, a Lei n. 13.429/2017, ao regulamentar a terceirização no Brasil, por meio da inserção de novos dispositivos na Lei n. 6.019/1974, que tratava, tão somente, do trabalho temporário, na prática, acabou por autorizar a “pejotização”, quando previu, no § 2º do artigo 4º-C, que “não se configura vínculo empregatício entre os trabalhadores, *ou sócios das empresas prestadoras de serviços*, qualquer que seja o seu ramo, e a empresa contratante”.

Ora, o contrato de terceirização, que, tradicionalmente, envolve três partes diferentes – o trabalhador, a empresa prestadora de serviços e a empresa tomadora de serviços – passou a poder ser executado pelo próprio sócio da empresa prestadora de serviços, o que, na prática, significa dizer que o profissional pode constituir uma empresa para prestar serviços com personalidade para o tomador. Muito embora, nesta relação, o sócio esteja representado pela própria pessoa jurídica por ele constituída – ou seja, constitua-se, formalmente, em um empresário -, na verdade, não se pode deixar de ver essa prestação de serviços como um verdadeiro trabalho autônomo, especialmente se presente o signo da personalidade.

Com o alargamento das possibilidades de terceirização também na atividade-fim das empresas (artigo 4º-A da Lei n. 6.019/1974, com redação dada pela Lei n. 13.467/2017), os casos têm se multiplicado e também têm sido ratificados pela Justiça do Trabalho³⁷⁶, desde que ausente a subordinação direta.

³⁷⁵ O Judiciário Trabalhista brasileiro ainda não firmou entendimento quanto à relação jurídica havida entre tais trabalhadores e as empresas de entregas, havendo decisões que reconhecem e que não reconhecem a existência de um vínculo empregatício, nos moldes dos artigos 2º e 3º da CLT. Para fins deste estudo, trataremos deste coletivo como trabalhadores autônomos, que é como vêm sendo enquadrados na prática.

³⁷⁶ A título ilustrativo, segue trecho de ementa de acórdão proferido pela 3ª Turma do Tribunal Superior do Trabalho que reconheceu a validade da contratação de médicos como pessoas jurídicas, em razão

Assim, o trabalho autônomo passou a abranger desde profissionais altamente qualificados, que desempenham suas atividades com extrema autonomia e independência, até um enorme contingente de trabalhadores, de todos os níveis de qualificação, que se engajam em tarefas vinculadas a um ou a alguns tomadores destes serviços e que, geralmente, dependem economicamente destes tomadores.

Surge, assim, uma *zona cinzenta* como decorrência desta transformação nas relações de trabalho e da emergência de formas ambíguas de prestação de serviços, que torna vaga a diferença entre trabalhadores subordinados e autônomos.³⁷⁷

No que diz respeito ao direito do trabalho, duas tendências têm se mostrado viáveis para regulamentar estes trabalhadores autônomos dependentes – ora os países têm escolhido por reduzir o escopo da legislação trabalhista, ora por aumentá-lo. Esta última solução se dá por meio da ampliação do conceito legal de subordinação e pelo recurso a outros critérios para a configuração da relação de emprego em adição à subordinação.³⁷⁸

No Brasil, entretanto, embora existam vozes que defendam a ampliação do conceito de subordinação, para incluir, por exemplo, a assim chamada *subordinação estrutural*³⁷⁹, não é esta a política que tem prevalecido, mormente quando se trata da produção legislativa.

da Lei da Terceirização e da Lei n. 13.467/2017, ressalvando o reconhecimento do vínculo de emprego apenas dos médicos que efetivamente trabalhavam de forma subordinada antes da vigência das leis. “(...) RECURSO DE REVISTA DA EMPRESA. MÉRITO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SERVIÇOS DE MEDICINA DIAGNÓSTICA. MÉDICOS CONTRATADOS COMO PESSOA JURÍDICA. TERCEIRIZAÇÃO. PEJOTIZAÇÃO. VÍNCULO DE EMPREGO. RECONHECIMENTO APENAS NOS CASOS DE CONFIGURAÇÃO INDIVIDUAL DA SUBORDINAÇÃO. INCIDÊNCIA DAS LEIS NºS 13.429/2017 E 13.467/2017. DIREITO INTERTEMPORAL. APLICAÇÃO PARA SITUAÇÕES JURÍDICAS PRETÉRITAS E FUTURAS. OBRIGAÇÕES DE FAZER E NÃO FAZER. ASTREINTES. DANO MORAL COLETIVO. NÃO RECOLHIMENTO DO FGTS E DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. (...) até a vigência das Leis 13.429/2017 e 13.467/2017, conforme o caso, a empresa fica obrigada a registrar a CTPS dos médicos empregados em que comprovada ficar a subordinação jurídica ou a irregularidade da contratação via pessoa jurídica, tudo como for apurado em liquidação de sentença, por artigos e com ampla instrução probatória para o desiderato. Ainda quanto ao período até a vigência das referidas leis e também o subsequente, a empresa ficará excluída dessa obrigação quanto aos médicos efetivamente autônomos ou sócios de pessoa jurídica regular na prestação de serviços. E a partir da vigência da referida lei, a empresa pode, se o fizer regularmente, contratar pessoas jurídicas para a realização de seus fins ou serviços, uma vez que por ela autorizada a ampla terceirização. (...) Recurso de revista conhecido por violação do artigo 3º da CLT e parcialmente provido. (BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Recurso de Revista n. 10287-83.2013.5.01.0011. Recorrente: Fleury S.A. Recorrido: Ministério Público do Trabalho da 1ª Região. Relator: Alexandre de Souza Agra Belmonte, Data de Julgamento: 13/03/2019, 3ª Turma, Data de Publicação: DEJT 15/03/2019).

³⁷⁷ Cf. GONLALVES, 2017, p. 118.

³⁷⁸ Cf. SUPIOT *et. al.*, 2001, p. 10-17.

³⁷⁹ Maurício Godinho Delgado e Gabriela Neves Delgado defendem que, na subordinação em sua dimensão estrutural, “o que importa, em verdade, é a vinculação do obreiro à dinâmica operativa da atividade empresarial, ainda que não estejam presentes ou que sejam perceptíveis as ordens diretas

Assim, estes trabalhadores que não estão em uma relação em que se vislumbre uma clássica subordinação direta ao tomador dos serviços, até o momento, têm sido enquadrados como autônomos.

Reforça essa constatação a inserção do artigo 442-B na CLT pela Reforma Trabalhista de 2017 (Lei n. 13.467/2017), que dispõe que “a contratação do autônomo, cumpridas por este todas as formalidades legais, com ou sem exclusividade, de forma contínua ou não, afasta a qualidade de empregado prevista no art. 3º desta Consolidação”.

O dispositivo é criticável, especialmente em razão de, além de não ter definido o que é o trabalho autônomo, não ter deixado claro quais seriam as formalidades legais que devem ser cumpridas e, ainda, por ter procurado diminuir o âmbito de incidência da presunção favorável ao reconhecimento do vínculo de emprego, em ações judiciais nas quais o tomador confirma a prestação de trabalho, afirmando, de forma vaga, que a prestação de serviços com exclusividade e de forma contínua não são características aptas a desconfigurar o trabalho autônomo.

De tal sorte, embora todos pertençam à classe-que-vive-do-trabalho, já que tiram seu sustento da venda de sua força de trabalho, é possível vislumbrar, ao menos, duas classes de trabalhadores autônomos – aqueles verdadeiramente autônomos ou, melhor dizendo, autônomos ordinários, e aqueles autônomos dependentes economicamente dos tomadores de serviços.

Esta constatação é relevante para fins previdenciários. Em primeiro lugar, quanto aos autônomos dependentes, é possível identificar seu tomador principal de serviços, ao qual poderiam ser impostas obrigações previdenciárias, nos moldes do que acontece com os típicos empregados. Em segundo lugar, ainda com relação aos autônomos dependentes, muito embora estes se assemelhem aos empregados, já que “dependem de um cliente, ou de um reduzido número de clientes, para obterem os seus rendimentos ou para receberem instruções diretas sobre como o seu trabalho deve ser realizado”³⁸⁰, em geral, “não estão abrangidos pelas disposições da

de comando do tomador a respeito do modo de realização dos serviços do respectivo trabalhador” (DELGADO, Maurício Godinho; DELGADO, Gabriela, Neves. O direito do trabalho na contemporaneidade: clássicas funções e novos desafios. In. LEME, Ana Carolina Reis Paes; RODRIGUES, Bruno Alves; CHAVES JÚNIOS, José Eduardo de Resende. *Tecnologias disruptivas e a exploração do trabalho humano: a intermediação de mão de obra a partir das plataformas eletrônicas e seus efeitos jurídicos e sociais*. São Paulo: LTr, 2017, p. 17-27, p. 23).

³⁸⁰ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2016b, p. 3.

legislação laboral ou da segurança social baseada no emprego”.³⁸¹ E, por fim, embora exista tamanha heterogeneidade entre os trabalhadores autônomos, no nosso modelo previdenciário, todos se enquadram sob a mesma figura de contribuinte (contribuinte individual), com pequenas variações notadamente quanto às alíquotas de contribuição e ao limite do valor dos seus benefícios.

Ainda sob a ótica previdenciária, é importante frisar que o autônomo, economicamente dependente ou não, pode desempenhar suas atividades dentro da formalidade ou na informalidade. Neste segundo caso, ele integrará a categoria dos trabalhadores informais, abaixo tratada. Embora o conceito de informalidade seja complexo, como veremos, para fins dos trabalhadores autônomos e para o nosso escopo, ele pode ser definido pelo critério “contribuinte / não contribuinte”, ou seja, adotaremos a premissa de que aquele trabalhador por conta própria que não contribui para a previdência social desempenha sua atividade na informalidade.

Cabe, aqui, ainda, tratarmos, brevemente, das novas formas de trabalho recentemente surgidas no conjunto de atividades que se convencionou chamar de *gig economy* ou, em português, “economia do bico”. Valerio De Stefano reconhece que é muito difícil uma estimativa confiável do número de pessoas engajadas neste tipo de trabalho, seja por falta de informação confiável por parte das empresas, seja pelo fato de os trabalhadores normalmente se vincularem a mais de um tomador de serviços.³⁸² Contudo, a proliferação de *startups* com esses modelos de negócio e de pessoas visivelmente engajadas nestes tipos de trabalho nos dá uma noção de que se trata de um contingente que não pode ser desprezado.

A *gig economy* abrange diversos setores e está se expandindo com grande velocidade em todo o mundo. O novo fenômeno traz em si um paradoxo, pois, ao mesmo tempo em que pode abrir novas oportunidades quanto aos benefícios econômicos, incluindo a criação de novas estruturas de trabalho, aumento da produtividade e maior acesso dos consumidores aos bens e serviços, também pode representar riscos para a nossa cultura de trabalho, com a ameaça de se criar um mercado de trabalho paralelo com menos ou nenhum direito social.³⁸³

³⁸¹ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2016b, p. 3.

³⁸² Cf. DE STEFANO, Valerio. The rise of the just-in-time workforce: On-demand work, crowdwork, and labor protection in the gig-economy. *Comp. Lab. L. & Pol'y J.*, v. 37, p. 471, 2015, p. 1.

³⁸³ Cf. HUWS, U.; SPENCER, N. H.; JOYCE, S. *Crowd Work in Europe*: Preliminary results from a survey in the UK, Sweden, Germany, Austria and the Netherlands. FEPS Studies: December, 2016.

O trabalho na *gig economy* pode ser local ou a distância. Assim, pode ser transacionado via plataformas, mas prestado localmente, o que requer a presença física do trabalhador, ou transacionado também via plataformas, mas prestado remotamente.³⁸⁴

Valerio De Stefano identifica dois tipos de trabalho na *gig economy*³⁸⁵ – o *crowdwork* e o trabalho *on-demand* via aplicativo. Para o autor, o *crowdwork* é o “trabalho executado através de plataformas *online* que põem em contato um número indefinido de organizações, negócios e indivíduos pela internet, potencialmente permitindo a conexão de clientes e trabalhadores em âmbito global”.³⁸⁶ A natureza do trabalho no *crowdwork* é bastante diversificada, podendo envolver desde pequenas ou micro tarefas até trabalhos maiores e mais significativos, como criação de logos, desenvolvimento de um *web site* ou um projeto inicial de uma campanha de *marketing*.³⁸⁷

Já no trabalho *on demand* via aplicativos, “trabalhos relacionados a atividades tradicionais, como transporte, limpeza e recados, mas também formas de trabalho administrativo, são oferecidos e atribuídos por meio de aplicativos móveis”³⁸⁸, comumente, com a intervenção das empresas que executam os aplicativos em aspectos como padrões de qualidade dos serviços, preço, seleção e gerenciamento da força de trabalho.³⁸⁹

São exemplos do *crowdwork* os serviços prestados pela *Amazon Mechanical Turk*, um *marketplace* que facilita a terceirização de processos e tarefas virtuais entre indivíduos e empresas, tais como a realização de pesquisas, validação de dados, moderação de conteúdo, dentre outras tarefas.³⁹⁰ No Brasil, um exemplo é a empresa *We Do Logos*, uma agência de *design* que cria logotipo, *website* e nome empresarial

³⁸⁴ Cf. WOOD, Alex J. *et al.* Good gig, bad gig: autonomy and algorithmic control in the global gig economy. *Work, Employment and Society*, v. 33, n. 1, p. 56-75, 2019.

³⁸⁵ Embora adotemos, neste trabalho, a classificação de Valerio De Stefano, é importante pontuar que existem outras classificações e denominações, como, por exemplo, aquela desenvolvida por Florian A. Schmidt, que divide o que chamou de “economia de plataforma” em: (i) plataformas para serviços baseados na *web* (*cloud work*), dos quais são espécies o mercado *freelance*, o *crowdwork* de micro tarefas e o *crowdwork* baseado em concurso criativo; e em (ii) trabalho *gig* (trabalho digital com base local), presente nos ramos de acomodação, transporte, entregas, serviços domésticos e serviços pessoais (Cf. SCHMIDT, Florian A. *Digital labour markets in the platform economy: Mapping the political challenges of crowd work and gig work*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017).

³⁸⁶ DE STEFANO, 2015, p. 2.

³⁸⁷ *Ibid.*, loc. cit.

³⁸⁸ *Ibid.*, p. 3

³⁸⁹ DE STEFANO, 2015, p. 3.

³⁹⁰ Amazon Mechanical Turk. *Overview*. Disponível em: <https://www.mturk.com/>. Acesso em: 16 abr. 2020.

para pequenas e médias empresas e que consiste em uma “plataforma completa, com sistema de concorrência, ferramenta de comunicação e área de gestão, onde mais de 120 mil designers e agências estão prontos para participar da sua concorrência criativa, em um formato simples e intuitivo”.³⁹¹

Já o trabalho *on-demand* via aplicativos é aquele prestado por meio de empresas como a Uber, 99 e Bla Bla Car, no ramo de transporte de passageiros, GetNinjas, Diaríssima e Triider³⁹², no ramo de limpeza e serviços em geral, e iFood, Rappi e Loggi, no ramo de logística e entrega.

Estes tipos de trabalho têm em comum o fato de virem acompanhados de um discurso empreendedor que, apesar de falacioso³⁹³, é bastante convincente. Sob a falsa perspectiva de que é um “colaborador” ou um “parceiro”, o trabalhador se vê como um empreendedor de si próprio, apto a escolher a hora e a duração do trabalho, de modo que seu sucesso ou fracasso dependam exclusivamente de si mesmo.

A perspectiva, contudo, é falsa, pois não é empreendedor aquele que não tem capital ou cuja atividade não está ligada à inovação.³⁹⁴ Os trabalhadores são controlados por programação, como vimos, e engajam-se em uma estrutura previamente organizada, comandados por sofisticados algoritmos que analisam seu comportamento e o do mercado, dirigindo a massa de mão de obra conforme a oferta

³⁹¹ WE DO LOGOS. *A We Do Logos*. Disponível em: <https://www.wedologos.com.br/quem-somos.aspx>. Acesso em: 16 abr. 2020.

³⁹² DIAS, Maria. Aplicativo de diarista e serviços gerais: veja lista com melhores apps. *TechTudo*, 14 jul. 2019. Disponível em: <https://www.techtudo.com.br/listas/2019/07/aplicativo-de-diarista-e-servicos-gerais-veja-lista-com-melhores-apps.ghtml>. Acesso em: 19 abr. 2020.

³⁹³ Sobre a falácia do empreendedorismo na sociedade contemporânea, assim discorrem Campos e Soeiro: “A forma mais eficaz de ideologia é aquela que não precisa de se apresentar como tal. É isso que está a ocorrer com essa narrativa. Ela exhibe-se como uma ideia generosa e evidente face à crise generalizada do emprego. Mas propõe um mundo de gente livre e de microempresários felizes em tudo contrastante com a realidade que nos rodeia: um mar de gente precária, uma economia cada vez mais destruída pelo empobrecimento e novas formas de servidão no trabalho, nomeadamente em resultado da individualização das relações de emprego. O empreendedorismo apresenta-se como a saída para a crise do emprego. Mas trata-se de uma saída que acentua a lógica neoliberal enraizada na origem do problema. Com uma retórica assente na liberdade e na autonomia individual, a narrativa do empreendedorismo tem, por isso, um efeito político cada vez mais evidente: fazer com que cada um se sinta o responsável único pela sua situação. Desembaraçados do contrato de trabalho, instilados de “espírito empreendedor” e munidos de conselhos para melhorar a nossa “empregabilidade”, não é afinal um mundo de produtores autónomos o que temos pela frente, mas uma selva de exploração, de desigualdade e de desproteção social. Uma selva na qual o discurso do empreendedorismo se constitui como uma nova forma de dominação, tanto mais eficaz quanto mais incorporada na subjetividade e quanto mais capaz de nos fazer interiorizar a culpa pela nossa própria desgraça” (CAMPOS, Adriano; SOEIRO, José. *A falácia do empreendedorismo*. Lisboa: Bertrand Editora, 2016, p. 10).

³⁹⁴ Cf. SABINO, André Monici; ABÍLIO, Ludmila Costhek. Uberização: o Empreendedorismo como novo nome para a exploração. *Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano*, v. 2, n. 2, 2019, p. 118.

e a demanda. O trabalho na *gig economy* não é, portanto, nada mais do que uma nova forma de controle e gerenciamento de trabalhadores.³⁹⁵

Contudo, a disrupção, a pretensa liberdade de escolha da ocasião para a execução do trabalho, a ideologia empreendedora e as opções legislativas até então feitas no país têm levado ao enquadramento destes trabalhadores como autônomos, com a ressalva de alguns entendimentos em contrário, como já expusemos aqui.

Outras ocupações que surgiram com o avanço tecnológico e as novas formas de comunicação também desafiam o mundo do trabalho. Muitas vezes nem fica tão claro que as pessoas estão, de fato, trabalhando, como é o caso dos chamados “atletas de *games*”, uma miríade de “jovens de todo o país [que] têm mudado de cidade e até trancado a faculdade para viver em inéditos centros de treinamento, jogar até 14 horas por dia e ganhar R\$ 3 mil (em média) por mês”.³⁹⁶ Esses Centros de Treinamento são imóveis alugados por empresários e empresas de *games* para concentrar os jogadores, de modo que possam “viver o jogo 24 horas por dia”, nas próprias palavras de um técnico e empresário do ramo.

Outro exemplo são os *digital influencers*, pessoas que procuram influenciar consumidores exibindo produtos em suas páginas nas redes sociais, o que, sem dúvida, democratizou o mercado que, até então, era dominado por celebridades. Os influenciadores digitais recebem das marcas “anunciadas” conforme o número de seguidores que possuem e os pagamentos podem chegar a cifras milionárias. Obviamente, essa não é a sorte de todos, como deixa claro Zollman, uma *digital influencer*, que, em razão do “impacto psicológico de precisar brigar por trabalho, associado à onda de competição”, decidiu abandonar a vida digital e buscar “um trabalho tradicional das nove às cinco”³⁹⁷, segundo entrevista publicada na revista Época Negócios.

Essas e outras são facetas do que Ursula Huws chamou de *cibertrariado*. Para a autora, graças às ferramentas de tecnologia e informação, cada vez mais se observa a “dissolução de fronteiras claras entre trabalho e não trabalho e a erosão das regras

³⁹⁵ Cf. SABINO; ABÍLIO, 2019, p. 118.

³⁹⁶ ARAÚJO, Bruno. Atletas de games ganham R\$ 3 mil por mês e jogam até 14 horas por dia. *G1 Tecnologias e Games*, 03 abr. 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/tecnologia/games/noticia/2014/04/atletas-de-games-ganham-r-3-mil-por-mes-e-jogam-ate-14-horas-por-dia.html>. Acesso em: 18 abr. 2020.

³⁹⁷ BLUM, Sam. 'A vida de influencer me levou à exaustão'. *ÉPOCA Negócios*, 04 nov. 2019. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Carreira/noticia/2019/11/vida-de-influencer-me-levou-exaustao.html>. Acesso em: 18 abr. 2020.

formais que regem o trabalho”.³⁹⁸ Mas, trocando em miúdos, para o mundo do trabalho, tal como atualmente se encontra regulamentado, por mais diversificadas que sejam estas realidades, todas elas não passam de variáveis do trabalho autônomo ou independente.³⁹⁹

Para fins previdenciários, importa-nos que toda essa massa heterogênea de trabalhadores autônomos – profissionais liberais, trabalhadores autônomos dependentes, trabalhadores na *gig economy*, dentre outros aqui tratados – estão protegidos sob a mesma figura de beneficiário no nosso atual modelo – o contribuinte individual. Importa-nos, ainda, o fato de que, embora a filiação de tal espécie de beneficiário seja obrigatória (artigo 11, V, da Lei n. 8.213/1991), observa-se, no Brasil, que grande parcela desse contingente não está inserida no sistema previdenciário, como veremos a seguir.

Por fim, este contingente de trabalhadores vem constantemente aumentando nos últimos anos. No último trimestre de 2019, das 95,5 milhões de pessoas ocupadas na força de trabalho, 24,5 milhões eram trabalhadores por conta própria⁴⁰⁰, o que, por si só, justifica que voltemos nosso olhar para a proteção destes trabalhadores, não só no âmbito trabalhista, mas também quando se trata de sua proteção previdenciária.

2.2.2.3 Trabalhadores informais

Antes que se completasse o primeiro mês das medidas de restrição à aglomeração de pessoas na maior parte das cidades do país em razão da pandemia do novo coronavírus, que aqui chegou no começo de 2020⁴⁰¹, um problema já desafiava o Governo Federal: como garantir a subsistência de trabalhadores

³⁹⁸ HUWS, Ursula. *Labor in the Global Digital Economy*. New York: Monthly Review Press, 2014. Edição do Kindle, l. 268.

³⁹⁹ Ressalva-se que nosso Direito do Trabalho é informado pelo princípio da primazia da realidade, de modo que qualquer relação de trabalho que contenha os requisitos do artigo 3º da CLT é reconhecida como uma relação de emprego, independentemente do contrato escrito ou do que combinado previamente entre as partes.

⁴⁰⁰ Dados da PNAD Contínua do IBGE / 2019 (Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019a).

⁴⁰¹ Em 20 de março de 2020 foi declarada, por meio do Decreto Legislativo n. 6, situação de calamidade pública no Brasil em razão da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, responsável pelo surto de 2019. A Lei n. 13.979, editada um pouco antes, em 06/02/2020, instituiu as medidas de enfrentamento da pandemia, dentre as quais a restrição à circulação de pessoas. Em seguida, inúmeros estados e Municípios editaram normas regulamentando o funcionamento dos estabelecimentos comerciais e demais empresas em seus territórios, com o objetivo de estimular o distanciamento social e a permanência do maior número de pessoas em suas próprias casas.

informais, que teriam seus rendimentos suprimidos, da noite para o dia, em razão do distanciamento social e medidas de isolamento que se impuseram à população?

Uma lei já havia sido sancionada, prevendo o pagamento de um auxílio emergencial de R\$ 600,00 por três meses para trabalhadores autônomos e informais de baixa renda⁴⁰². Contudo, a informalidade, que se configura justamente na falta de registro ou de cadastro destes trabalhadores, trouxe dificuldades à implementação da medida.

Uma reportagem no Jornal Nacional da Rede Globo de Televisão, que foi ao ar no dia 03/04/2020⁴⁰³, ilustra perfeitamente a situação ao mostrar a realidade dos trabalhadores informais, aos quais o repórter se referiu como “cidadãos invisíveis”. O primeiro entrevistado foi Marcelo Santos, que vende saladas de frutas nas ruas do Rio de Janeiro e que está sem qualquer renda desde o início das medidas de isolamento social. Também foi entrevistado o Sr. Edilson Mariano, proprietário de um pequeno comércio caseiro, sem qualquer registro, que assim resumiu sua situação: “Eu sou invisível, por que? Porque eu não sou cadastrado e não tem renda nenhuma, a não ser do trocadinho que eu ganho” (*sic*). O Sr. Edilson ainda emprega, também sem qualquer registro, outra trabalhadora, a Tainara, que afirmou para o repórter estar sem renda nenhuma, sem ajuda do governo ou “de nada”. Tainara está fora do Cadastro Único do Governo Federal e sequer está inscrita como contribuinte individual ou Microempresendedora Individual (MEI). Portanto, não se enquadra em nenhuma das categorias alcançadas pelo benefício emergencial.

Estes três trabalhadores entrevistados representam cada uma das figuras de trabalhador informal identificadas por Ricardo Antunes, ao esboçar uma fenomenologia da informalidade no Brasil: (i) aqueles tradicionais, que desenvolvem atividades de baixa qualificação e de baixa capitalização em busca de uma renda individual ou familiar; (ii) aqueles trabalhadores informais assalariados sem registro, que se encontram à margem da legislação trabalhista; e (iii) os informais por conta própria, que operam pequenos negócios informais.⁴⁰⁴

⁴⁰² A Lei n. 13.982/2020 criou um auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais, durante três meses, aos trabalhadores autônomos e informais de baixa renda, como medida excepcional de proteção social a ser adotada durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública.

⁴⁰³ A reportagem por ser vista no site, disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/8456551/>. Acesso em: 10 nov. 2020.

⁴⁰⁴ Cf. ANTUNES, 2018, p. 69-72.

Claramente, o primeiro e o terceiro grupos consistem em trabalhadores por conta própria (autônomos) não formalizados, ao passo que o segundo grupo, o dos assalariados sem registro, representa um contingente de quase 19 milhões de pessoas, conforme dados do IBGE do final do ano de 2019⁴⁰⁵. Estes últimos correspondem àqueles empregados que, embora prestem serviços de forma subordinada, não eventual, com pessoalidade e mediante remuneração, não possuem qualquer registro formal do contrato de trabalho, estando, portanto, fora de qualquer regramento trabalhista ou amparo previdenciário.

Ainda com relação a este grupo, entendemos tratar-se de um estrato social extremamente vulnerável, não apenas pela informalidade em si, o que o afasta de qualquer proteção trabalhista e previdenciária, mas, também, em razão da sua baixa remuneração, o que se constata quando comparados seus rendimentos mensais com aqueles dos empregados devidamente registrados.⁴⁰⁶

No nosso sistema previdenciário, o empregado tem sua inscrição no RGPS pelo preenchimento, pelo empregador, dos documentos que o habilitem no exercício da atividade remunerada, formalizado pelo contrato de trabalho (artigo 18, I, do Decreto n. 3.048/1999). De tal sorte, o empregado informal, por exercer seu trabalho sem qualquer formalidade ou registro, não é inscrito no RGPS e, se inscrito, não mantém sua qualidade de segurado por ausência de contribuições, que também deveriam ser feitas pelo empregador.

Muito embora a situação do empregado não formalizado possa ser revertida futuramente, mediante a propositura de ação judicial que vise ao reconhecimento do vínculo de emprego e, conseqüentemente, do período trabalhado como tempo de contribuição, isso representa uma saída pontual e casuística que, de longe, pode ser defendida como a solução para o problema. Ademais, neste caso, o dano para o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema é altíssimo, já que o direito ao benefício

⁴⁰⁵ Dados da PNAD Contínua do IBGE apontam que, no quarto trimestre de 2019, havia 11,855 milhões de empregados do setor privado sem carteira assinada. Entre os domésticos, os informais eram 4,585 milhões, ao passo que o setor público contabilizava 2,498 empregados também não registrados (Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019a).

⁴⁰⁶ Também a PNAD Contínua aponta que, no último trimestre de 2019, o rendimento mensal médio do empregado do setor privado com carteira assinada era de R\$ 2.197,00, ao passo que aquele sem carteira assinada recebia R\$ 1.442,00. As diferenças na remuneração também estão presentes no trabalho doméstico – média de R\$ 1.267,00 para o empregado registrado *versus* R\$ 763,00 para o não registrado – e no setor público – média de R\$ 3.962,00 para o trabalhador com Carteira assinada *versus* R\$ 1.936,00 para aquele sem registro (Cf. *Ibid.*).

previdenciário poderá ser concedido ao segurado sem que a contrapartida da contribuição tenha sido feita.

Ademais, a mesma solução sequer poderia ser dada para o caso do trabalhador autônomo informal, já que este tinha a obrigação de verter contribuições para o sistema ao longo de toda a sua vida laboral.⁴⁰⁷

A informalidade é um problema estrutural e corresponde a uma realidade comum a toda a região da América Latina e do Caribe. Conforme relatório produzido pela OIT acerca da situação da seguridade social na região, entre os anos de 2005 e 2015, a informalidade é identificada como um desafio estrutural, de modo que apenas o objetivo do aumento da formalização, que faz parte da agenda de políticas públicas destes países desde o ano 2000, não é mais suficiente para combater o problema, que desafia modelos de seguridade social baseados em esquemas que não exijam uma relação de trabalho formal para conceder benefícios.⁴⁰⁸

A massa de trabalhadores informais no Brasil é bastante heterogênea, pelo que a literatura costuma sugerir que a utilização de critérios mais simplistas na classificação formal / informal, tais como ter ou não Carteira de Trabalho assinada ou contribuir ou não para a previdência social, tendem a não capturar tal heterogeneidade.⁴⁰⁹

Esta heterogeneidade, explícita na fenomenologia da informalidade no Brasil desenhada por Antunes e por nós adotada, fica evidenciada nas razões que levam as pessoas a se engajarem no trabalho informal. Ao analisar o Relatório Economia Informal Urbana do IBGE de 1997, José Saba Abrache percebeu que, embora os principais motivos que levaram as pessoas à informalidade tenham sido a necessidade de renda e dificuldade de conseguir emprego, quando entrevistados os

⁴⁰⁷ Ressalva-se, aqui, o autônomo prestador de serviços a pessoa jurídica que, a partir de 2003, com o advento da Lei n. 10.666 passou a ter seu recolhimento previdenciário retido e repassado ao INSS pelo tomador dos serviços. A lei, ainda, prevê que, nestes casos – autônomos prestadores de serviços a pessoas jurídicas -, o próprio tomador é o responsável pela sua inscrição no RGPS caso ainda não possua cadastro no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) – artigo 4º, *caput* e § 2º, da Lei n. 10.666/2003, e artigo 21, I, da Instrução Normativa do INSS n. 77, de 21 de janeiro de 2015.

⁴⁰⁸ “Em média, quase cinco em cada 10 empregados na região trabalham na informalidade e não contribuem para a seguridade social. A incidência de informalidade questiona a eficácia de uma proteção social estrita e exclusivamente ligada à relação formal de trabalho remunerado. É por isso que, desde o início dos anos 2000, as estratégias de cobertura foram expandidas além dos esforços históricos para melhorar a formalização e fortalecer os regimes tributários” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2018, p. 12, tradução nossa).

⁴⁰⁹ Cf. HIRATA, Guilherme Issamu; MACHADO, Ana Flávia. *Conceito de informalidade/formalidade e uma proposta de tipologia*. IPEA: 2007, p. 24. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4103/1/bmt34_04Nota2.pdf. Acesso em: 19 out. 2020.

pequenos empregadores informais, estes apontavam a busca da independência como motivação para empreender informalmente, o que indica, segundo o autor, que alguma parcela da atividade informal pode ser resultado da escolha dos indivíduos.⁴¹⁰

São, portanto, pessoas engajadas no que se pode chamar de *economia informal*, conceito este que pode variar de país para país, muito embora haja um amplo entendimento mundial, segundo a OIT, de que o termo “acomoda uma diversidade considerável em termos de trabalhadores, empresas e empreendedores com características identificáveis”.⁴¹¹ A OIT alerta, ainda, para o fato de que o uso da expressão “economia informal” é mais apropriado que o termo “setor informal”, justamente porque estes negócios e estes indivíduos não estão ligados a um único setor especificamente, espalhando-se por diversas atividades. A “economia informal”, portanto, referir-se-ia “a todas as atividades econômicas de trabalhadores e unidades econômicas que não estão - na lei ou na prática - cobertas ou insuficientemente cobertas por acordos formais”.⁴¹²

A OIT identifica, ainda, a economia informal com o desemprego, o subemprego e a pobreza, pois, em um tal contexto, a informalidade é potencializada, graças à “relativa facilidade de entrada e aos baixos requisitos de educação, habilidades, tecnologia e capital”⁴¹³, bem como à capacidade de fornecer produtos e serviços a preços mais baixos, tornando-os acessíveis às camadas mais pobres da população. Apesar disso, reconhece a OIT que o trabalho informal não atende aos critérios de trabalho decente.⁴¹⁴

Por fim, o relatório ressalta que, não obstante sejam mais vulneráveis e necessitados, a maior parte destes trabalhadores “tem pouca ou nenhuma proteção social e recebe pouca ou nenhuma segurança social, seja do empregador ou do governo”.⁴¹⁵

Já no que tange às explicações acerca do fenômeno da informalidade, Eduardo Noronha apresenta três abordagens principais. A primeira delas, denominada de *velha informalidade*, refere-se à condição de um país ainda em desenvolvimento, entre as

⁴¹⁰ Cf. ARBACHE, Jorge Saba. Informalidade, Encargos Trabalhistas e Previdência Social. In: BRASIL/MPS/SPS. *Base de financiamento da previdência social: alternativas e perspectivas*. p. 98-99. Brasília: MPS, 2003, p. 98-99.

⁴¹¹ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Resolution and Conclusions Concerning Decent Work and the Informal Economy*. 2002, p. 53, tradução nossa.

⁴¹² Ibid., loc. cit., tradução nossa.

⁴¹³ Ibid., p. 54, tradução nossa.

⁴¹⁴ Cf. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT), 2002, p. 54.

⁴¹⁵ Ibid., loc. cit., tradução nossa.

décadas de 1960 e 1970, quando o investimento capitalista era baixo e a informalidade era sinônimo de subemprego. Já a segunda abordagem, a *neoclássica*, disseminada no final de década de 1980, calca-se na busca pelo incremento dos lucros às custas da desobediência à legislação trabalhista e diminuição dos encargos. Por fim, a abordagem *pós-fordista*, que surgiu no Brasil no início da década de 1990, tem seu fundamento nas novas formas de organização da produção, que demandam um trabalhador mais livre, não fixado a horários e locais de trabalho.⁴¹⁶

Embora expostas em ordem cronológica, o autor esclarece que, no Brasil, ainda hoje, “todas essas abordagens encontram respaldo”⁴¹⁷, podendo ser percebidas em diferentes atividades ou mesmo a depender do tipo de trabalhador informal que se esteja analisando. Por exemplo, a *velha informalidade* faz com que a informalidade seja associada ao trabalho precário, ao passo que a *informalidade pós-fordista* “tem considerável efeito simbólico sobre a classe média, ávida por uma visão que explique seu próprio desemprego ou subemprego”.⁴¹⁸

Para fins deste trabalho, ficaremos com o conceito apresentado em boa parte da literatura nacional sobre o tema, segundo o qual a informalidade pode ser definida “como a soma dos trabalhadores sem carteira e conta própria, ou mesmo como o conjunto de trabalhadores que não contribui para a previdência social”⁴¹⁹, aí incluídos aqueles que operam pequenos negócios informais e que empregam outros trabalhadores, tal como consta na abordagem feita por Ricardo Antunes.

Por certo, nosso modelo previdenciário, por ser contributivo não está apto a proteger esse contingente de trabalhadores informais.

Contudo, as constatações de que a informalidade constitui um problema antigo e estrutural em nosso país e de que esta ocorre por motivos outros, que não apenas advindos da burocracia imposta pela legislação ou do custo do trabalho, confirmam que o nosso modelo previdenciário deve se adaptar a esta realidade, já que está falhando em atender parte considerável da massa de trabalhadores brasileiros.

2.3 Um retrato do mercado de trabalho brasileiro

⁴¹⁶ Cf. NORONHA, Eduardo G. “Informal”, ilegal, injusto: percepções do mercado de trabalho no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 53, p. 111-129, 2003, p. 118.

⁴¹⁷ *Ibid.*, p. 120.

⁴¹⁸ *Ibid.*, loc. cit.

⁴¹⁹ ULYSSEA, Gabriel. Informalidade no mercado de trabalho brasileiro: uma resenha da literatura. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 26, n. 4, p. 596-618, 2006, p. 597.

Nosso objetivo, neste item, é, a partir de dados oficiais, traçar um retrato do mercado de trabalho brasileiro. Considerando-se as categorias de trabalhadores indicadas no item anterior, inseridas na classificação que levou em consideração a relação destes com a previdência social, conforme maior ou menor potencial de proteção social, a intenção é demonstrar um quantitativo, o mais próximo da realidade possível, de cada um destes grupos.

A partir deste retrato, será possível, no próximo item, identificar os principais desafios para a efetiva cobertura previdenciária dos trabalhadores brasileiros e extrair características básicas que um modelo previdenciário ideal para a nossa realidade deve possuir.

Os dados aqui utilizados foram extraídos das seguintes bases: (i) Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNAD Contínua) do IBGE; (ii) Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); (iii) Síntese de Indicadores Sociais do IBGE; (iv) Boletim Estatístico da Previdência Social; (v) Boletim “Políticas sociais: acompanhamento e análise” do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); e (vi) Relatórios do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE).

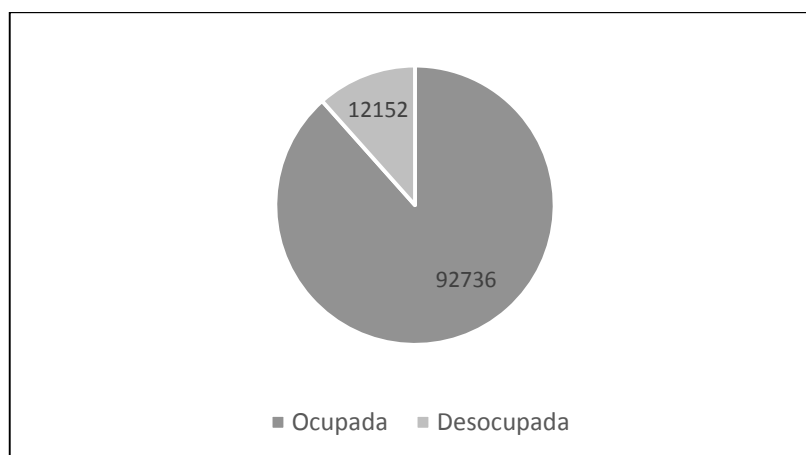
Esclarece-se que optamos por analisar os dados do ano de 2018 pelas seguintes razões: tornar possível a comparação entre as informações, já que todas as bases de dados possuem informações deste período; a entrada em vigor da Reforma Trabalhista promovida pela Lei n. 13.467 em 11/11/2017 e o fato de que a ausência de acontecimentos posteriores relevantes, no âmbito legislativo, para o Direito do Trabalho, nos permite afirmar que a situação se manteve praticamente estável em 2019.

A primeira informação relevante é sabermos o tamanho da força de trabalho nacional. Para a PNAD Contínua, a força de trabalho representa o conjunto de pessoas, com 14 anos ou mais de idade, que exercem trabalho remunerado em dinheiro, produtos, mercadorias ou benefícios na produção de bens e serviços e trabalho sem remuneração direta ao trabalhador, realizado em ajuda à atividade econômica de membro do domicílio, que recebe remuneração pelo trabalho do conjunto do domicílio.⁴²⁰ No último trimestre de 2018, a força de trabalho no Brasil era

⁴²⁰ Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Notas Metodológicas*. V. 1. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

de 104,888 milhões de pessoas, das quais 92,736 milhões estavam ocupadas⁴²¹ e 12,152 milhões, desocupadas.⁴²²

Gráfico 3 – Força de trabalho no Brasil (em milhares de pessoas) no 4º trimestre de 2018.



Fonte: IBGE, PNAD Contínua. Elaboração nossa.

A Pesquisa define, ainda, quatro posições na ocupação – empregado, conta própria, empregador e trabalhador familiar auxiliar. O empregado é quem trabalha “para um empregador (pessoa física ou jurídica), geralmente obrigando-se ao cumprimento de uma jornada de trabalho e recebendo em contrapartida uma remuneração em dinheiro, mercadorias, produtos ou benefícios”⁴²³, desdobrando-se nos seguintes subgrupos: (i) trabalhador doméstico; (ii) militar do exército, da marinha, da aeronáutica, da polícia militar ou do corpo de bombeiros militar; (iii) empregado do setor privado; e (iv) empregado do setor público (inclusive empresas públicas e sociedades de economia mista). Os subgrupos dos domésticos e dos empregados do setor privado e público classificam-se em “com carteira assinada” e “sem carteira assinada”. Estes últimos, portanto, são empregados informais, conforme nossa classificação.

O trabalhador por conta própria é aquele que trabalha explorando o seu próprio empreendimento, sozinho ou com sócio, sem ter empregado e contando, ou não, com

⁴²¹ Consideram-se ocupadas as pessoas que, no período de referência da pesquisa, trabalharam ao menos uma hora nas condições acima, assim como aqueles que se encontram temporariamente afastados de trabalho remunerado (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014).

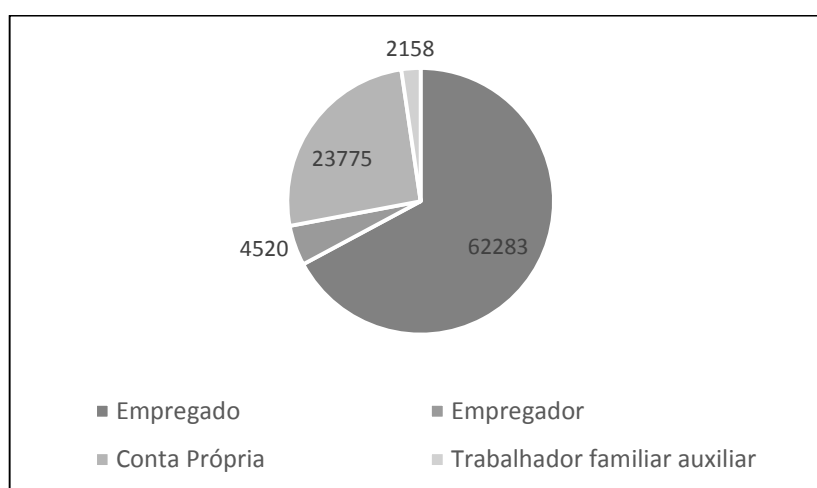
⁴²² Id., 2020.

⁴²³ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014.

a ajuda de trabalhador familiar auxiliar. O empregador é aquele que explora seu próprio trabalho e tem ao menos um empregado. E, por fim, o trabalhador familiar auxiliar é aquele que trabalha “sem receber pagamento, durante pelo menos uma hora na semana de referência, em ajuda a membro da unidade domiciliar que era conta própria, empregador ou empregado”.⁴²⁴

Embora a maior parte da força de trabalho constitua-se de empregados, não se pode desprezar o fato de que o número de trabalhadores por conta própria representa expressivo contingente (Gráfico 5).

Gráfico 4 – Força de trabalho ocupada (em milhares de pessoas) no 4º trimestre de 2018.



Fonte: IBGE, PNAD Contínua. Elaboração nossa.

Quanto aos empregados com contratos precarizados e/ou flexibilizados, os dados demonstram que, no que tange ao trabalho em tempo parcial e ao trabalho intermitente, o Brasil não adota em massa esses modelos de contratação. Segundo informações da RAIS, em 2018, havia um estoque de 61.705 postos de trabalho intermitente e de 175,2 mil empregos em regime de tempo parcial.

Contudo, o Boletim “Políticas Sociais: acompanhamento e análise”, do IPEA, chama a atenção para o crescimento do número de pessoas que se encontram em situação de insuficiência de horas trabalhadas, ou seja, pessoas empregadas, mas que trabalham menos do que 40 horas semanais e que gostariam de trabalhar mais horas. O Boletim chama esse fenômeno de “subutilização da força de trabalho”,

⁴²⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014.

apontando que este grupo subiu de 5,9% para 7,2% da população ocupada entre 2016 e 2018.⁴²⁵

Os números mostram, entretanto, que a maior parte dos vínculos trabalhistas são firmados a prazo indeterminado. Dados da RAIS de 2018⁴²⁶ apontam que o estoque de postos de trabalho celetistas a prazo indeterminado era de 36,694 milhões, ao passo que os outros contratos, aí incluídos os avulsos, aprendizes, temporários, diretores de empresas e contratados a prazo determinado, correspondiam apenas 1,110 milhões. Somam-se a esses números 61.705 postos de trabalho intermitente e 175.212 em tempo parcial.

Outro dado importante, coletado na RAIS de 2018, é que os trabalhadores celetistas contratados a prazo indeterminado receberam uma remuneração média, em dezembro de 2018, de R\$ 2.659,72, ao passo que os outros trabalhadores⁴²⁷ acima mencionados receberam R\$ 1.702,01.

Em 2017, conforme “Anuário dos Trabalhadores 2018” do DIEESE⁴²⁸, tínhamos um estoque de 35,949 milhões de postos de trabalho contratados a prazo indeterminado para 373.432 postos a prazo determinado e 1.743.444 temporários.

Embora os contratos a prazo determinado constituam ínfima quantidade, quando comparados aos contratos por tempo indeterminado, já demonstramos, aqui, que a média de permanência no emprego do brasileiro, independentemente da duração pactuada para o contrato, é relativamente baixa (ver item 2.2.1 deste Capítulo).

De todos os *empregados*, conforme conceito adotado pela PNAD Contínua, aí incluídos o trabalho doméstico e os setores públicos e privados, 18,424 milhões estão na informalidade, ou seja, não possuem os contratos de trabalho devidamente registrados em sua Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS). Isto corresponde a 29,58% das pessoas empregadas. Destaca-se a fragilidade do trabalho

⁴²⁵ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n. 26, 2019. IPEA: 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34810&Itemid=9. Acesso em: 19 abr. 2020.

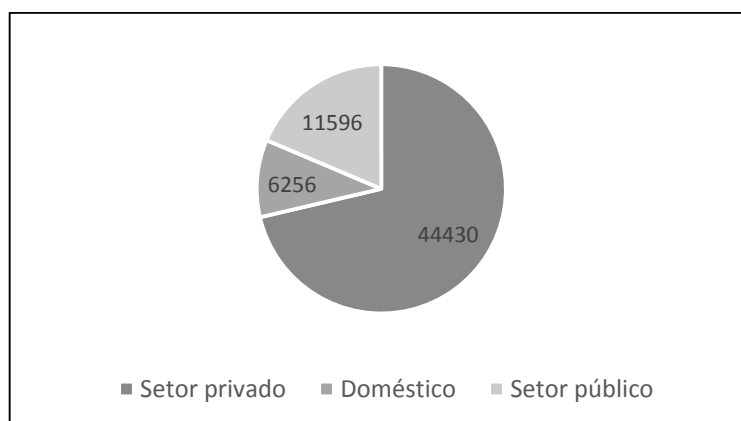
⁴²⁶ BRASIL. Ministério da Economia. *Relação Anual de Informações Sociais – RAIS*. Ano-base 2018. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/rais?view=default>. Acesso em: 22 abr. 2020.

⁴²⁷ Avulso; Temporário; Aprendiz; Diretor; Contrato de Prazo Determinado; Contrato de Tempo Determinado; Contrato de Lei Estadual; Contrato de Lei Municipal.

⁴²⁸ DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Anuário dos trabalhadores 2018*. 13. ed. São Paulo: DIEESE, 2018. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/anuario/2018/AnuarioTrabalhadores.html>. Acesso em: 22 abr. 2020.

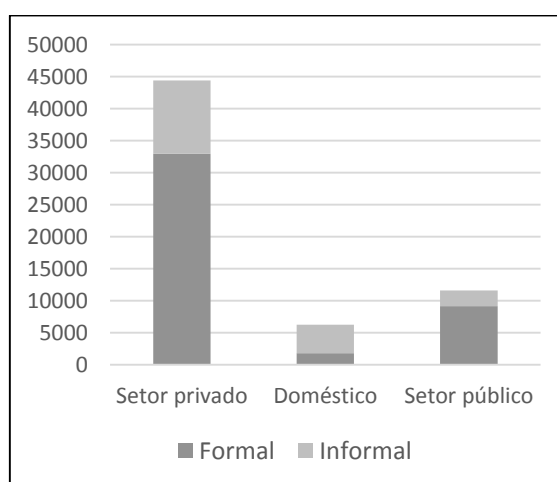
doméstico, em que o número de empregados informais (4,477 milhões) supera, em muito, os postos formais (1,779 milhões).

Gráfico 5 – Empregados por setor (em milhares de pessoas), no 4º trimestre de 2018.



Fonte: IBGE, PNAD Contínua. Elaboração nossa.

Gráfico 6 – Emprego formal X Emprego Informal por setor (em milhares de pessoas), no 4º trimestre de 2018.



Fonte: IBGE, PNAD Contínua. Elaboração nossa.

A Síntese de Indicadores Sociais do IBGE traça um quadro bem acurado da informalidade no Brasil, a partir de dados da PNAD Contínua do mesmo Instituto (Tabela 2). A pouca variação nos percentuais de trabalhadores formais e informais no período analisado (2012-2018) permitiu a conclusão de que a informalidade representa uma “característica histórica do mercado de trabalho brasileiro que

constitui importante marcador de desigualdades”⁴²⁹, notadamente em função do enorme número de trabalhadores que ficam “sem acesso aos mecanismos de proteção social vinculados à formalização, como a remuneração pelo salário mínimo, o direito à aposentadoria e às licenças remuneradas, como para maternidade ou por afastamento laboral por motivo de saúde”.⁴³⁰

Tabela 2 – População ocupada de 14 anos ou mais de idade no trabalho principal, segundo o tipo de ocupação – Brasil – 2012-2018

Tipo de ocupação	População ocupada de 14 anos ou mais de idade						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Valores absolutos (1000 pessoas)							
Total	89.233	90.715	91.945	92.163	90.776	91.073	92.333
Empregado com carteira	35.706	36.826	37.501	36.936	35.387	34.350	34.128
Empregado sem carteira	13.320	13.109	12.878	12.587	12.650	13.392	14.034
Trabalhador doméstico com carteira	1.886	1.819	1.914	1.987	1.975	1.864	1.738
Trabalhador doméstico sem carteira	4.303	4.249	4.083	4.119	4.184	4.319	4.495
Militar ou funcionário público	7.333	7.500	7.845	7.730	7.757	7.701	7.900
Conta própria	20.387	20.775	21.291	22.262	22.381	23.005	23.425
Empregador	3.541	3.728	3.811	4.020	4.245	4.215	4.484
Trabalhador familiar auxiliar	2.758	2.709	2.622	2.522	2.196	2.228	2.129
Formal	52.212	54.153	56.040	56.245	55.366	53.986	54.039
Empregado com carteira	35.706	36.826	37.501	36.936	35.387	34.350	34.128
Trabalhador doméstico com carteira	1.886	1.819	1.914	1.987	1.975	1.864	1.738
Militar ou funcionário público	7.333	7.500	7.845	7.730	7.757	7.701	7.900
Conta própria contribuinte	4.838	5.324	5.935	6.511	6.983	6.973	7.137
Empregador contribuinte	2.449	2.684	2.844	3.082	3.263	3.099	3.137
Informal	37.021	36.562	35.906	35.918	35.410	37.087	38.294
Empregado sem carteira	13.320	13.109	12.878	12.587	12.650	13.392	14.034
Trabalhador doméstico sem carteira	4.303	4.249	4.083	4.119	4.184	4.319	4.495
Conta própria não contribuinte	15.548	15.451	15.356	15.751	15.398	16.032	16.288
Empregador não contribuinte	1.092	1.044	967	939	982	1.116	1.347
Trabalhador familiar auxiliar	2.758	2.709	2.622	2.522	2.196	2.228	2.129
Proporção (%)							
Formal	58,5	59,7	60,9	61,0	61,0	59,3	58,5
Informal	41,5	40,3	39,1	39,0	39,0	40,7	41,5

Fonte: Síntese de Indicadores Sociais (2019), IBGE.

Já a informalidade entre os trabalhadores por conta própria também salta aos olhos. Conforme se extrai do mesmo Relatório, dentre os 23,425 milhões de

⁴²⁹ INTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019b, p. 17.

⁴³⁰ Ibid., loc. cit.

trabalhadores por conta própria existentes em 2018, 16,288 milhões não eram contribuintes e, portanto, estavam na informalidade.⁴³¹

Confirma esta mesma constatação o cotejo dos dados da PNAD Contínua quanto aos trabalhadores por conta própria e do número de contribuintes individuais inscritos na previdência social no mesmo período, o que foi obtido no Boletim Estatístico da Previdência Social.⁴³² Segundo tais informações, em 2018, a quantidade de contribuintes para o RGPS foi de 52.365.738⁴³³, sendo que, destes, eram contribuintes individuais⁴³⁴ apenas 9.920.445. Já a PNAD Contínua indica que, no último trimestre de 2018, havia 23,775 milhões de trabalhadores por conta própria, sendo 4,689 milhões com Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e 19,086 milhões sem CNPJ.

Os trabalhadores por conta própria são segurados obrigatórios da previdência social (artigo 12, V, da Lei n. 8.212/1991), ou seja, a simples realização de atividade remunerada faz com que se filiem ao Regime. Contudo, razões das mais diversas, como a falta de informação, os baixos rendimentos e, principalmente, neste caso, a parca fiscalização, fazem com que esta obrigatoriedade prevista na norma não seja suficiente para garantir a devida cobertura a este contingente de trabalhadores, como os próprios números demonstram.

Embora os indicadores apontem uma melhoria na cobertura previdenciária dos trabalhadores por conta própria, no período de 2012 a 2017, essa cobertura não alcançou nem metade deste contingente de trabalhadores. É o que se pode verificar no Gráfico abaixo.

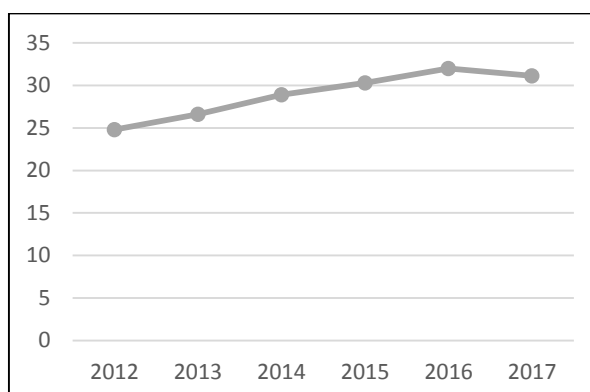
⁴³¹ Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019b.

⁴³² BRASIL, Ministério da Economia, 2020.

⁴³³ Corresponde ao número médio mensal de contribuintes, ou seja, à soma do número de meses com contribuição para cada trabalhador, dividido por 12.

⁴³⁴ Além do trabalhador autônomo, urbano ou rural, também são contribuintes individuais da previdência social: o ministro de confissão religiosa e o membro de instituto de vida consagrada, de congregação ou de ordem religiosa; o brasileiro civil que trabalha no exterior para organismo oficial internacional do qual o Brasil é membro efetivo, ainda que lá domiciliado e contratado, salvo quando coberto por regime próprio de previdência social; e o titular de firma individual urbana ou rural, o diretor não empregado e o membro de conselho de administração de sociedade anônima, o sócio solidário, o sócio de indústria, o sócio gerente e o sócio cotista que recebam remuneração decorrente de seu trabalho em empresa urbana ou rural, e o associado eleito para cargo de direção em cooperativa, associação ou entidade de qualquer natureza ou finalidade, bem como o síndico ou administrador eleito para exercer atividade de direção condominial, desde que recebam remuneração (artigo 11, V, “c”, “e” e “f”, da Lei n. 8.213/1991).

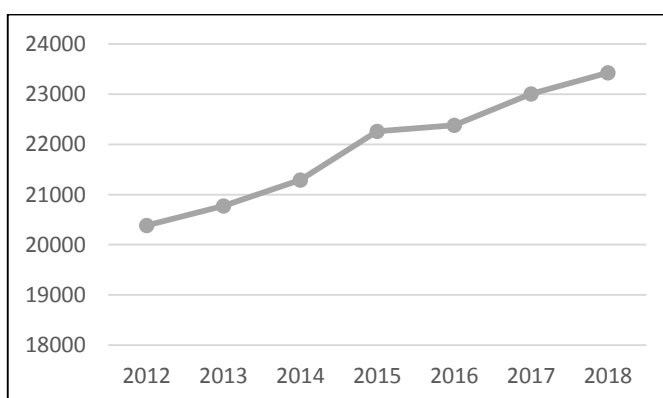
Gráfico 7 – Taxa de cobertura⁴³⁵ (%) dos trabalhadores por conta própria, de 15 a 59 anos de idade (2012-2017)



Fonte: IPEA, Boletim “Políticas Sociais: acompanhamento e análise”, Brasília, n. 26, 2019. Elaboração: nossa.

O trabalho por conta própria vem crescendo ininterruptamente no país, conforme demonstra a Tabela 2 e o Gráfico 8, abaixo. Observe-se que, mesmo no período entre 2012 e 2014, em que a taxa de desocupação no país sofria queda (de 7,4% em 2012 para 6,8% em 2014), o trabalho por conta própria registrou aumento.⁴³⁶ Isso pode ser explicado pela crescente demanda do mercado de trabalho por esse tipo de trabalhador e pela proliferação de novas formas de trabalho, notadamente autônomas, como já mencionamos.

Gráfico 8 - Trabalhadores por conta própria (em milhares de pessoas) de 2012 a 2018.



Fonte: Síntese de indicadores sociais (IBGE). Elaboração nossa.

⁴³⁵ Consideram-se “contribuintes” as pessoas que declaram contribuir para a previdência social.

⁴³⁶ No período posterior a 2014, a taxa de desocupação foi de 8,96%, 12,03%, 11,79% e 11,59%, respectivamente, nos últimos trimestres de 2015, 2016, 2017 e 2018 (Cf. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2019).

As informações acima, especialmente as que dizem respeito ao alto índice de trabalhadores por conta própria não contribuintes, nos permitem concluir que o fato de a legislação previdenciária prever a filiação obrigatória destes trabalhadores, na qualidade de contribuintes individuais, não tem sido suficiente para garantir-lhes a efetiva inclusão no sistema e, conseqüentemente, proteção social. Outros problemas que podem estar associados à baixa filiação deste grupo de trabalhadores envolvem menores rendimentos⁴³⁷, ineficiência da fiscalização por parte da Secretaria da Receita Federal do Brasil⁴³⁸, falta de informação e miopia individual.⁴³⁹

Outra conclusão importante é que a criação de mecanismos de incentivo à formalização de trabalhadores autônomos, notadamente a contribuição simplificada⁴⁴⁰ e a criação do Microempreendedor Individual (MEI)⁴⁴¹, respectivamente, em 2006 e em 2008, não foram suficientes para resolver o problema, dada a manutenção da informalidade entre os trabalhadores por conta própria em patamares bastante altos até 2018, portanto, mais de dez anos após a implementação de tais medidas.

Em suma e em uma perspectiva ampla, estes dados já nos permitem concluir que o nosso sistema previdenciário, embora informado pelo princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, não consegue abranger a totalidade dos trabalhadores brasileiros. Em 2018, dos 92,736 milhões de trabalhadores ocupados na força de trabalho, apenas 52,365 milhões contribuía para a previdência

⁴³⁷ Os trabalhadores por conta própria registraram remuneração média mensal de R\$ 1.729,00 no 4º trimestre de 2018, sendo certo que aqueles sem CNPJ receberam R\$ 1.337,00. Estes valores são sensivelmente inferiores ao rendimento mensal médio do empregado, que foi de R\$ 2.211,00 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019a).

⁴³⁸ Desde 2007, com o advento da Lei n. 11.457, a Secretaria da Receita Federal do Brasil ficou responsável pelo planejamento, execução, acompanhamento e avaliação das atividades relativas a tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento das contribuições sociais previstas na Lei n. 8.212/1991.

⁴³⁹ Lawrence Thompson esclarece que “a miopia ocorre porque algumas pessoas dão muito pouca importância à utilidade do consumo futuro quando tomam decisões econômicas”. Assim, os “jovens dão insuficiente atenção às suas necessidades de consumo na aposentadoria e poupam muito pouco”, contudo, o erro só costuma ser percebido quando estão mais próximos ao final da vida ativa (THOMPSON, 2000, p. 37)

⁴⁴⁰ A Lei Complementar n. 123/2006 reduziu a alíquota de contribuição do segurado contribuinte individual que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado, e do segurado facultativo que optarem pela exclusão do direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição de 20% para 11%. Em 2011, nova mudança no artigo 21 da Lei n. 8.212, por meio da Lei n. 12.470, passou a limitar alíquota de contribuição e, conseqüentemente, os benefícios, no plano simplificado, ao piso mensal do salário de contribuição, equivalente a um salário mínimo.

⁴⁴¹ O MEI foi criado pela Lei Complementar n. 128/2008, cujo objetivo precípua era a formalização daquele empreendedor de baixo rendimento. O MEI contribui para a previdência social com 5% sobre o limite mínimo mensal do salário de contribuição (artigo 21, II, “a”, da Lei n. 8.212/1991).

social, ficando de fora, não apenas a massa de 12,152 milhões de desocupados, mas também boa parte dos ocupados.

2.4 Desafios para a proteção previdenciária dos trabalhadores: nova morfologia do trabalho e limitações do modelo de previdência social brasileiro

Neste item, nosso objetivo é identificar os principais desafios para a efetiva cobertura previdenciária dos trabalhadores brasileiros, tendo em vista a nova morfologia do trabalho acima indicada, de modo que, a partir de tal identificação, seja possível extrair características básicas que devem existir em um modelo ideal para satisfazer a nossa realidade.

Pelo retrato do mercado de trabalho brasileiro acima traçado, é patente que um dos maiores problemas do nosso sistema previdenciário é a *baixa cobertura*.⁴⁴² Estão ligados a este desafio, alguns como causas, outros como consequências deste, ao menos quatro problemas que serão aqui abordados: (i) os baixos rendimentos dos não filiados à previdência social; (ii) um modelo previdenciário altamente dependente do mercado de trabalho e, particularmente, do emprego formal; (iii) a solidariedade invertida, que transfere contribuições de toda a sociedade para um modelo não universal; e (iv) a centralidade que vem ganhando a assistência social no âmbito da seguridade social.

Quanto à *cobertura previdenciária*, se considerarmos que um dos princípios da seguridade social é a universalidade da cobertura e do atendimento (artigo 194, parágrafo único, I, da CRFB/1988), o fato de termos apenas 49,92% da população economicamente ativa filiada à previdência social em 2018, como visto acima, é um forte indicativo que o nosso modelo não atingiu aquele objetivo.

É bem verdade que os debates ocorridos na Comissão da Ordem Social na Assembleia Constituinte de 1988 foram marcados pelo protagonismo dos militantes do movimento sanitário daquela década, ao passo que as questões previdenciárias foram basicamente levadas pelo movimento sindical, o que pode explicar o afastamento do ideal *beveridgiano* da previdência social e, assim, a natureza híbrida

⁴⁴² Em que pese a cobertura previdenciária, em 2018, atingir cerca de metade da população economicamente ativa, considerando-se o objetivo de universalidade do atendimento e da cobertura da seguridade social, da qual a previdência social faz parte, entendemos que a cobertura pode ser classificada como *baixa*.

da seguridade social na Constituição Federal – direito universal à saúde, atrelado ao trabalho na previdência e seletivo na assistência social.⁴⁴³

De tal sorte, o RGPS brasileiro, apesar das influências de cunho *beveridgiano*, não atingiu o ideal da universalidade, posto que, “em que pese permitir a filiação do segurado facultativo, seu objetivo é a proteção de trabalhadores e o custeio é feito por quotização de contribuições sociais específicas”.⁴⁴⁴

A *baixa cobertura da previdência social*, assim, está intrinsecamente ligada à dependência da proteção previdenciária ao trabalho assalariado formal, que, no Brasil, encontra-se presente desde o surgimento do sistema de proteção social, na forma de seguro social.⁴⁴⁵ Em outras palavras, “quanto mais amplo o nível de assalariamento formal no país, maior a cobertura previdenciária”.⁴⁴⁶

Ocorre que o Brasil, embora tenha se inspirado nos países do capitalismo avançado para instituir seu sistema previdenciário, ao contrário do que se passou nestes locais, não vivenciou a generalização do trabalho assalariado, já que “historicamente jamais foi possível assegurar proteção social a toda a população ocupada [...], ficando desprotegidos, sobretudo, os que não têm acesso ao trabalho estável e possuem baixa renda”.⁴⁴⁷

A cobertura previdenciária, que teve fases de expansão e retração desde a década de 1930, como vimos, em 2018, ainda deixa praticamente metade da população economicamente ativa fora do sistema.⁴⁴⁸

Embora não se neguem os avanços ocorridos, especialmente em relação aos trabalhadores rurais, com destaque para a criação da figura do segurado especial, e de trabalhadores autônomos, incluídos na previdência nacional desde 1971⁴⁴⁹ e 1973⁴⁵⁰, respectivamente, o fato é que problemas como a alta informalidade – tanto no emprego quanto no trabalho independente – e os baixos rendimentos dos excluídos não permitiram uma ampliação significativa e mais próxima da

⁴⁴³ Para maiores detalhes sobre as discussões acerca da seguridade social na Assembleia Constituinte, ver SILVA, 2012, p. 130-149.

⁴⁴⁴ TAVARES; SOUSA, 2016, p. 284.

⁴⁴⁵ Cf. SILVA, op. cit., p. 75-76.

⁴⁴⁶ Ibid., p. 211.

⁴⁴⁷ Ibid., p. 105.

⁴⁴⁸ Cf. SILVA, 2012, p. 212.

⁴⁴⁹ Em 1971, por meio da Lei Complementar n. 11, foi instituído o Programa de Assistência do Trabalhador Rural (PRORURAL) que substituiu o Plano Básico de Previdência Social Rural, de 1969, exclusivo para os trabalhadores da agroindústria canavieira.

⁴⁵⁰ Os autônomos foram inseridos como segurados obrigatórios na Lei Orgânica da Previdência Social (Lei n. 3.807/1960) por meio da Lei n. 5.890/1973.

universalidade desenhada pelo constituinte. Outros fatores, tais como o desemprego, a queda da participação dos rendimentos do trabalho na renda nacional, a alta rotatividade e a ocupação de inativos somam-se à exclusão previdenciária e também comprometem a saúde financeira do sistema.⁴⁵¹

A maior parte, portanto, dos filiados ao RGPS são empregados formais⁴⁵², o que é reflexo, dentre outros fatores, da regularidade de renda. Os contribuintes individuais, que, em 2018, representavam apenas 18,94% dos filiados⁴⁵³, “necessitam fundamentalmente de renda para viabilizarem esse acesso”⁴⁵⁴ e, de tal sorte, encontram-se mais vulneráveis às conjunturas econômicas e do trabalho.

Já vimos, no item imediatamente anterior, que, na prática, estão excluídos do RGPS os empregados informais e a maior parte dos trabalhadores por conta própria. Uma das principais causas dessa realidade reside nos *baixos rendimentos* dos que ficam de fora do sistema.

É preciso conhecer quem são esses trabalhadores que estão alijados da proteção previdenciária e, quanto a isso, o trabalho de Maria Lucia Lopes da Silva, a partir de dados estatísticos de 2002 a 2008, deixa claro que o perfil dos não contribuintes é definido por pessoas, majoritariamente, do sexo masculino (52,81% em 2008), nas faixas etárias de 30 a 39 e de 40 a 49 anos de idade, sendo a quase totalidade destes trabalhadores com rendimentos até 1 (um) salário mínimo, seguida imediatamente da faixa dos que recebem entre 1 (um) e 2 (dois) salários mínimos, e, quanto à escolaridade, a maior parte destes trabalhadores possuem de 4 a 7 anos de estudo (pouquíssimos possuem mais de 15 anos de estudo).⁴⁵⁵

Em 2015, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) indicou que, das 36,018 milhões de pessoas ocupadas com mais de 15 anos de idade que não contribuíram para qualquer regime previdenciário, 6,209 milhões tinham rendimento mensal de até meio salário mínimo⁴⁵⁶, 9,493 milhões, entre meio e 1 salário mínimo, e 9,366 milhões, entre 1 e 2 salários mínimos. Se descartarmos os 5,451 milhões que

⁴⁵¹ Cf. POCHMANN, Marcio; CAMPOS, André. Mercado de trabalho e previdência social no Brasil. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente Ganz (Orgs.). *Previdência Social: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda*. São Paulo: LTr, 2008, p. 86-98.

⁴⁵² Segundo dados do Ministério da Economia, referentes ao ano de 2018, dos 52,365 milhões de filiados ao RGPS, 39,344 milhões eram empregados, o que representa pouco mais de 75% (Cf. BRASIL, Ministério da Economia, 2020).

⁴⁵³ Cf. *Ibid.*

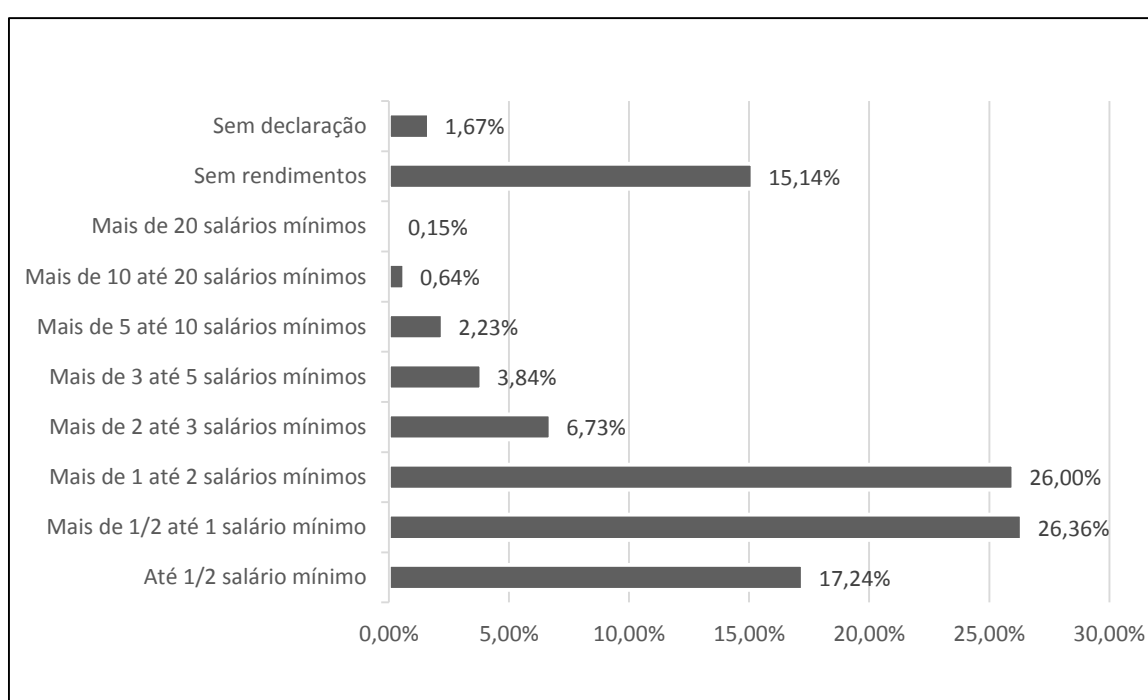
⁴⁵⁴ SILVA, 2012, p. 340.

⁴⁵⁵ Cf. *Ibid.*, p. 356-362.

⁴⁵⁶ O salário mínimo em 2015 era de R\$ 788,00 (Decreto n. 8.381/2014).

não possuem qualquer rendimento da amostra total, podemos concluir que 51,36% dos não contribuintes recebem até 1 salário mínimo e que 82,01% recebem entre 1 e 2 salários mínimos.⁴⁵⁷

Gráfico 9 – Percentual (%) de pessoas de 15 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, por contribuição para instituto de previdência em qualquer trabalho, segundo as classes de rendimento mensal de todos os trabalhos - Brasil – 2015



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Volume Brasil, 2015. Elaboração nossa.

Muito embora o IBGE tenha substituído a PNAD pela PNAD Contínua a partir de 2015, não tendo sido localizada a relação de não contribuintes por faixa salarial a partir de então, os dados de 2018 deixam claro que os rendimentos daqueles que não contribuem para a previdência social são sensivelmente inferiores aos dos contribuintes. Se considerarmos apenas os trabalhadores por conta própria, a renda mensal média, naquele ano, foi de R\$ 1.235,00, dentre os que não contribuíam, e de

⁴⁵⁷ Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Volume Brasil, 2015. IBGE: 2015. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=resultados>. Acesso em: 04 mai. 2020.

R\$ 2.590,00, dentre os que contribuíaam. Assim, os baixos rendimentos destes trabalhadores pode explicar por que 69,5% destes não eram contribuintes em 2018.⁴⁵⁸

Cabe, aqui, uma ressalva quanto aos empregadores não contribuintes. Em 2018, 30% dos empregadores não contribuíaam para a previdência social, muito embora seu rendimento mensal médio tenha sido de R\$ 4.151,00. Este fato indica que outros motivos, que não a falta de recursos, podem ter levado a esse quadro, dentre os quais se pode identificar a miopia individual, aqui já tratada, a concorrência com ofertas de investimentos no mercado financeiro e previdência privada, além de falhas na fiscalização da Receita Federal do Brasil.⁴⁵⁹

Estes dados nos permitem afirmar que a maior parte da população excluída da proteção previdenciária é composta por trabalhadores com baixa escolaridade e com baixos rendimentos. Tal característica constitui um grande desafio do nosso modelo, particularmente por se tratar de um sistema contributivo e que, devido à insuficiente fiscalização, acaba por condicionar, na prática, a filiação a um ato comissivo e voluntário do trabalhador.

Além dos baixos rendimentos, outros fatores podem contribuir para que trabalhadores, mormente aqueles que se encontram na informalidade, tenham dificuldades em contribuir para o sistema previdenciário, dentre os quais podemos destacar as flutuações sazonais nos seus ingressos, a confiança limitada nas instituições públicas e a insuficiente capacidade das instituições de impor o cumprimento das obrigações.⁴⁶⁰

Particularmente quanto aos trabalhadores autônomos, as dificuldades enfrentadas para a extensão da cobertura previdenciária passam por fatores como a irregularidade das receitas, o alto nível de heterogeneidade dentro da categoria, baixos níveis de organização ou associação coletiva, vulnerabilidade competitiva, a luta permanente pela sobrevivência econômica, a falta de confiança nas instituições de seguridade social, mobilidade dentro do mercado de trabalho, inclusive entre os mercados formal e informal (que gera descontinuidade nas contribuições), o fato de

⁴⁵⁸ Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua*. Divulgação trimestral tabelas. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?edicao=24478&t=resultados>. Acesso em: 04 mai. 2020.

⁴⁵⁹ Cf. *Ibid.*

⁴⁶⁰ Cf. ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL (ISSA), 2019, p. 16.

ter total responsabilidade pelas contribuições⁴⁶¹ (por não possuírem um empregador) e dificuldades administrativas, tais como identificação e localização destes trabalhadores e controle das efetivas contribuições.⁴⁶²

Ao analisar as experiências de políticas estabelecidas em inúmeros países em desenvolvimento – dentre os quais o Brasil – e na França, a pesquisa realizada por Fabio Durán Valverde *et. al* indicou as seguintes inovações que contribuíram para a extensão da cobertura previdenciária aos trabalhadores independentes: (i) criação de diferentes categorias de contribuintes; (ii) mecanismos de registro coletivo de trabalhadores autônomos através de associações e organizações independentes; (iii) mecanismos especiais para recolhimento coletivo de contribuições sociais; (iv) ações destinadas a incluir micro e pequenas empresas; (v) mecanismos destinados a incluir trabalhadores agrícolas independentes; e (vi) abordagem proativa dos trabalhadores autônomos por meio de campanhas de comunicação.⁴⁶³

No Brasil, podemos destacar duas ações voltadas à inclusão destes trabalhadores no regime geral – o plano simplificado e o MEI.

O plano simplificado foi instituído em 2006, por meio da Lei Complementar n. 123, e reduziu de 20% para 11% a alíquota de contribuição do contribuinte individual, desde que o segurado optasse pela exclusão do direito ao benefício da aposentadoria por tempo de contribuição e desde que a contribuição fosse feita sobre o limite mínimo mensal (equivalente a um salário mínimo). Já o MEI foi uma figura criada pela Lei Complementar n. 128/2008, que tinha como objetivo criar condições para que o trabalhador informal pudesse passar a participar da “economia formal”. A alíquota de contribuição do MEI foi fixada em 5% a partir de 2011⁴⁶⁴, também incidente sobre o limite mínimo mensal do salário de contribuição.

Embora salutares as iniciativas, que sem sombra de dúvidas serviram para incluir trabalhadores autônomos no regime geral previdenciário, os dados de 2018, por nós aqui já analisados, demonstram que estas não conseguiram fazer com que nos aproximássemos do ideal de universalidade desejado pelo constituinte. Mesmo

⁴⁶¹ Como já explicamos, os contribuintes individuais prestadores de serviços a pessoas jurídicas têm suas contribuições recolhidas pelos tomadores dos serviços – responsável tributário – a partir de 2003, em razão da promulgação da Lei n. 10.666 (artigo 4º, *caput*).

⁴⁶² Cf. DURÁN VALVERDE, Fabio *et al*. *Innovations in extending social insurance coverage to independent workers: experiences from Brazil, Cape Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Philippines, France and Uruguay*. International Labour Organization, 2013, p. 1.

⁴⁶³ Cf. *Ibid.*, p. 5-13.

⁴⁶⁴ Medida Provisória n. 529/2011 convertida na Lei n. 12.470/2011.

passados mais de 10 anos da sua criação, mais da metade da população economicamente ativa não tem cobertura previdenciária.

Outro problema do nosso modelo previdenciário é o fato de que ele apresenta *grande dependência em relação ao mercado de trabalho*, o que gera desafios tanto na forma de financiamento, majoritariamente composta de contribuições dos trabalhadores e dos empregadores ou tomadores de serviços, notadamente com base na folha de salários, mas também na sua incapacidade de englobar de forma eficaz e eficiente trabalhadores atípicos.

Com as transformações na morfologia do trabalho, como logramos observar, os sistemas previdenciários tradicionais têm enfrentado enormes dificuldades, seja em razão do declínio das formas tradicionais de emprego, seja pela crescente fragmentação, heterogeneização e complexificação da classe trabalhadora como um todo. Além de impactos no financiamento, precipuamente baseado na folha de pagamentos, essa nova morfologia do trabalho contribui para que a previdência social continue sendo acessada por poucos. Deste modo, os modelos de proteção social “precisam ser adaptados para estender e garantir cobertura efetiva às pessoas mais vulneráveis do mercado de trabalho, incluindo trabalhadores atípicos, trabalhadores de plataformas digitais e aqueles do setor informal da economia”.⁴⁶⁵

A dependência da previdência social em relação ao mercado de trabalho também tende a se agravar quando consideramos outros aspectos, aqui não discutidos, decorrentes da assim chamada Indústria 4.0.⁴⁶⁶ Jorge Eduardo Braz de Amorim, ao analisar a fragilidade do modelo de financiamento do regime geral previdenciário português, que, assim como o nosso, está demasiadamente dependente do mercado de trabalho, identifica que há um risco de tal modelo se tornar insustentável, especialmente em razão dos seguintes fatores: a queda e a extinção dos postos de trabalho; o fomento do trabalho a distância e independente; e a maior oferta da força de trabalho, que deve pressionar os salários para baixo.⁴⁶⁷

A publicação “*10 Desafíos mundiales para la seguridad social*”, da Associação Internacional de Seguridad Social (ISSA), ao tratar do desafio relacionado aos

⁴⁶⁵ ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL (ISSA), 2019, p. 56.

⁴⁶⁶ O conceito de “indústria 4.0” é um conceito contemporâneo que engloba as principais inovações tecnológicas atinentes à automação, controle e tecnologia da informação, aplicadas aos meios de produção (DE AMORIM, Jorge Eduardo Braz. A “indústria 4.0” e a sustentabilidade do modelo de financiamento do Regime Geral da Segurança Social. *Cadernos de Direito Actual*, n. 5, p. 243-254, 2017, p. 248).

⁴⁶⁷ Cf. *Ibid.*, p. 250.

mercados de trabalho e à economia digital, lista quatro mensagens-chave para as instituições de seguridade social em todo o mundo: (i) faz-se necessária a adaptação dos regimes de seguridade social para oferecer cobertura às pessoas diante das várias circunstâncias que se podem produzir ao longo da vida laboral; (ii) a portabilidade, que é a capacidade de transferir o histórico laboral e contribuições para outros empregos e jurisdições, é uma ferramenta indispensável para oferecer cobertura contínua; (iii) as leis e os modelos financeiros devem se adaptar às novas formas de emprego, a fim de permitir o efetivo acesso das pessoas à proteção social; e (iv) são necessários investimentos significativos em educação, treinamento e reciclagem profissional para preparar a força de trabalho para o futuro e auxiliar trabalhadores diante das mudanças no mercado de trabalho.⁴⁶⁸

A via transversa seria buscar o pleno emprego formal, ou ainda, universalizar o trabalho assalariado. Contudo, o desemprego é estrutural do capitalismo, de modo que esta é uma saída inatingível.⁴⁶⁹ Mesmo que o modelo previdenciário suporte outros tipos de segurados que não apenas os trabalhadores formais típicos, como é o caso do sistema brasileiro, “ainda assim existem fortes limites estruturais e conjunturais a sua universalização”⁴⁷⁰, dentre os quais se destacam a insuficiência de renda dos trabalhadores para arcar com alíquotas que vão de 5% do salário mínimo até 20% do total dos rendimentos, o novo modelo de organização da economia capitalista guiada pelo capital financeiro, a desestruturação do trabalho assalariado e a tendência de fomento ao “trabalho desprotegido” como política de combate ao desemprego pelo Estado brasileiro.⁴⁷¹

Em suma, a heterogeneidade da classe trabalhadora está a desafiar ações inovadoras, que não as clássicas medidas de proteção desenhadas para os trabalhos formais tradicionalmente organizados.

Relatório da OIT de 2019, intitulado *Trabalho para um futuro mais brilhante*, enxerga o momento contemporâneo como de ruptura, comparável ao que se viveu após a Primeira Guerra Mundial e que culminou no compromisso de governos, empregadores e trabalhadores em prol da justiça social e na criação da própria OIT

⁴⁶⁸ Cf. ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL (ISSA), 2019, p. 60.

⁴⁶⁹ Cf. SILVA, 2012, p. 368.

⁴⁷⁰ Ibid., p. 370.

⁴⁷¹ Cf. Ibid., p. 374-380.

(1919).⁴⁷² O documento sugere que a sociedade global aproveite este momento para revigorar o contrato social expresso da Constituição da OIT, mediante a adoção de uma agenda para um futuro do trabalho centrado no ser humano. Esta agenda calca-se em três pilares de ação, sendo o primeiro deles o investimento na capacidade das pessoas⁴⁷³, o que inclui a proteção social universal em todas as fases de vida do indivíduo⁴⁷⁴, mediante “um nível básico de proteção a todos os que necessitem, complementado por esquemas contributivos de segurança social que proporcionem níveis aumentados de proteção”.⁴⁷⁵

Outro aspecto relacionado à forte dependência da previdência social em relação ao mercado de trabalho está afeto ao seu financiamento. O modelo adota um regime de repartição simples, em que os trabalhadores ativos custeiam todos os benefícios do sistema. As receitas da previdência social constituem-se, basicamente, das contribuições do trabalhador ou segurado e do empregador sobre a folha de salários e sobre os rendimentos dos trabalhadores (artigo 195, I, “a”, e II, da CF/1988). Apenas quando estas contribuições “não são suficientes para arcar com as despesas, cabe à sociedade a manutenção dessas prestações, a fim de que se impeça que um trabalhador inativo ou sua família caiam em situação de miséria”.⁴⁷⁶

Quando isto ocorre, e a tendência é que ocorra cada vez mais, tendo em vista não apenas a nova morfologia do trabalho, mas também aspectos demográficos e econômicos, opera-se a *solidariedade invertida*, ou seja, toda a sociedade é chamada a subsidiar um sistema que beneficia alguns segurados.

Marcelo Leonardo Tavares e Ricardo José Leite Souza explicam que a solidariedade invertida ocorre sempre que o sistema previdenciário precisa se valer da solidariedade distributiva, com a participação de toda a sociedade, para financiar um modelo que é usufruído por apenas alguns grupos específicos, daí tratar-se de modelo de solidariedade ideal para subsidiar sistemas universais de proteção.⁴⁷⁷

⁴⁷² Cf. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Trabalho para um futuro mais brilhante* - Comissão Global sobre o Futuro do Trabalho. Genebra: OIT, 2019, p. 21.

⁴⁷³ Cf. *Ibid.*, p. 10-14.

⁴⁷⁴ Os outros dois pilares são (i) o investimento nas “instituições de trabalho para garantir um futuro de trabalho com liberdade, dignidade, segurança econômica e igualdade”; e (ii) o investimento no trabalho decente e sustentável, a partir da moldagem das “regras e incentivos para a linha política econômica e social e prática de negócios com essa agenda” (*Ibid.*, p. 24).

⁴⁷⁵ *Ibid.*, p. 35.

⁴⁷⁶ TAVARES; SOUSA, 2016, p. 285.

⁴⁷⁷ Cf. *Ibid.*, 2016.

Deste modo, “quanto mais abrangente for o grupo de segurados, maior justificativa social terá atuação subsidiária da sociedade”.⁴⁷⁸

Finalmente, devemos traçar algumas linhas sobre uma das principais consequências da baixa cobertura previdenciária – o aumento da *centralidade da assistência social*, o que se tem denominado de “assistencialização” da proteção social.

Alguns autores chamam a atenção para o fato de que o termo “assistencialização” não pretende desqualificar as ações de assistência social como política pública consistente⁴⁷⁹, bem como que seu uso poderia “reforçar a visão preconceituosa sobre a assistência social, reeditando velhos estigmas e contribuindo para refrear a sua construção como política pública de seguridade social”.⁴⁸⁰ É importante deixar claro, assim, que aqui utilizamos o termo com o sentido, simplesmente, de indicar o protagonismo que vem ganhando os programas assistenciais em detrimento da perseguição da universalização da previdência social.

A “assistencialização” da proteção social no Brasil não é reflexo apenas das mudanças ocorridas no mundo do trabalho, que levaram ao desemprego estrutural, ao surgimento e incremento de formas atípicas de trabalho, ao aumento da informalidade, à precarização e à crescente instabilidade e precariedade dos rendimentos, fatores estes que comprometem a inserção e a manutenção dos trabalhadores no sistema previdenciário. Outros fatores decorrentes do projeto neoliberal, especialmente a diminuição da oferta de serviços públicos, acompanhada de sua deterioração, degradação e crescente mercadorização, levam ao incremento da pobreza, o que, como já dito, demanda ações de cunho assistencial.⁴⁸¹

Entretanto, retornando à relação entre a assistência social e o mercado de trabalho, pode-se afirmar que a “assistencialização” também é reflexo da falta de adaptação do nosso modelo previdenciário à nova morfologia do trabalho, já que o emprego formal é o principal elemento que “determina a justaposição entre

⁴⁷⁸ TAVARES; SOUSA, 2016, p. 287.

⁴⁷⁹ Cf. BEHRING, Elaine Rossetti. Trabalho e seguridade social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (orgs.). *Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2010, p. 152-174, p. 155.

⁴⁸⁰ DEGENSZAJN, Raquel Raichelis; COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: apresentando a pesquisa, problematizando a política social. *Revista de Políticas Públicas*, 2012, p. 453-460, p. 459.

⁴⁸¹ Cf. PASTORINI, Alejandra. Enfrentamento da pobreza e assistencialização da proteção social no Brasil. *II Jornada Internacional de Políticas Públicas*, São Luís – MA, 2005.

previdência e assistência social, o que em tese geraria uma cobertura para todos, inseridos e não inseridos na relação salarial”.⁴⁸²

As barreiras de acesso à previdência levam a uma crescente centralidade da assistência no sistema da seguridade social, uma vez que aqueles que não têm acesso ao emprego formal ou a rendimentos em patamares suficientes para realizar contribuições acabam “submetidos ao subemprego e desemprego [e] ficam à mercê dos programas, serviços e benefícios de assistência social”.⁴⁸³

Demonstra esta centralidade o aumento dos gastos com a assistência social que, entre 2000 e 2006, cresceram 167,5%, enquanto que as despesas previdenciárias subiram apenas 25,44% no mesmo período. Em relação ao PIB, o aumento no período foi de 0,45% em 2000 para 0,96% em 2006 e, em relação ao orçamento da seguridade social, de 4,58% para 9,39%.⁴⁸⁴ Ressalte-se que a tendência de crescimento continuou nos dez anos seguintes, conforme demonstra o Relatório de Acompanhamento Fiscal de setembro de 2017, que aponta um aumento de 89% nos gastos com a assistência entre 2006 e 2016.⁴⁸⁵

Em que pese o ideal de complementariedade entre assistência e previdência, o que, em tese, levaria a uma cobertura universal, na prática, este ideal não se concretiza. A assistência “deixa completamente em aberto a questão de como assegurar renda aos pobres economicamente ativos que estão em condições de trabalhar, mas que são rejeitados ou expulsos do sistema produtivo”.⁴⁸⁶

Ainda, a assistência social, do ponto de vista do direito à sua percepção, é muito mais volátil. Para Carmelo Mesa-Lago, ao passo que o seguro é financiado por contribuições, gerando um direito às prestações, a “assistência é financiada pelo Estado e não gera direito às prestações, as quais se fixam de acordo com os recursos existentes, e o beneficiário deve encontrar-se em estado de necessidade”.⁴⁸⁷

⁴⁸² BEHRING, 2010, p. 152-174, p. 154.

⁴⁸³ SILVA, 2012, p. 378-379.

⁴⁸⁴ Cf. LAVINAS, Lena; CAVALCANTI, André A. O legado do constituinte de 1988: é possível incluir sem universalizar?. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente Ganz (Orgs.). *Previdência Social: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda*. São Paulo: LTr, 2008, p. 468-491.

⁴⁸⁵ Cf. BRASIL. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente. *Relatório de acompanhamento fiscal*. Setembro de 2017. Brasília: Senado Federal, Instituição Fiscal Independente, 2017. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/531520>. Acesso em: 25 mai. 2020.

⁴⁸⁶ BOSCHETTI, 2008, p. 266.

⁴⁸⁷ MESA-LAGO, Carmelo. *As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social*. Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006, p. 29.

Portanto, a via da centralidade da assistência social não é a adequada, pois, como vimos no Capítulo 1, seus objetivos são bastante distintos dos da previdência. Enquanto aquela tem como foco o alívio da pobreza e da miséria, a principal função da previdência é a cobertura dos riscos que impedem o indivíduo de prover sua própria sobrevivência por meio do trabalho.

Uma saída comumente apontada para os problemas afetos à baixa cobertura previdenciária, que, concomitantemente, endereça os problemas dos baixos rendimentos e da grande dependência do modelo previdenciário em relação ao mercado de trabalho, é a coordenação de regimes financiados com impostos e com contribuições, ou seja, a adoção de um misto de benefícios contributivos e não contributivos.

Contudo, certamente um modelo que tenha como base o financiamento por meio de impostos – portanto, a solidariedade distributiva entre todos os membros da sociedade – deve ser um modelo universal, sob pena de se concretizar a solidariedade invertida, por nós aqui já mencionada.

Tal modelo só pode ser assegurado pelo Estado, apto a garantir a aplicação do princípio da solidariedade, assegurando que as instituições concorram para o interesse geral, balanceando a cooperação e a competição entre os indivíduos, ideais cujo equilíbrio pode levar à prosperidade e ao bem-estar da sociedade.⁴⁸⁸

É bem verdade que outras saídas poderiam ser adotadas. Neste sentido, a OIT indica alguns meios, tais como a concessão de subsídios a contribuições de trabalhadores do setor informal da economia – a exemplo do que já acontece aqui no Brasil com os segurados especiais -, alteração na periodicidade de pagamento e redução das alíquotas das contribuições sociais, além da contribuição solidária suplementar dos trabalhadores com níveis de ingressos elevados.⁴⁸⁹

Ainda, o próprio § 12 do artigo 201 da Constituição Federal prevê a instituição, por meio de lei, de “sistema especial de inclusão previdenciária, com alíquotas diferenciadas, para atender aos trabalhadores de baixa renda, inclusive os que se encontram em situação de informalidade, e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda”. Na prática, isso significa alargar os benefícios de cunho assistencial no âmbito da previdência social para determinadas

⁴⁸⁸ Cf. SUPIOT, 2014, p. 141-149.

⁴⁸⁹ Cf. ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL (ISSA), 2019, p. 17.

categorias, a exemplo do que já acontece com os trabalhadores rurais (segurados especiais).

Um exemplo é a proposta de alteração das Leis n. 8.212/1991 e 8.213/1991 feita pelo Movimento Nacional de Catadores de Material Reciclável, em 2008, para incluir estes trabalhadores como segurados especiais da previdência social.⁴⁹⁰

Um dos problemas de tais soluções é que elas tendem a manter a base de financiamento do sistema, o que pode comprometer seu equilíbrio financeiro e atuarial. Ademais, este tipo de cobertura se direcionaria a determinadas categorias, o que levaria à inclusão de alguns grupos em detrimento de outros. Em outras palavras, não seria atingido o ideal da universalidade da cobertura e do atendimento.

Um modelo universal permite que se afaste da forma contratual do seguro, garantindo um piso de proteção social a todos pela sua simples condição de cidadão, e não de empregado formal e/ou contribuinte. A adoção deste piso de proteção, defendida pela OIT por meio de sua Recomendação n. 202/2012, consegue conjugar os interesses coletivos e individuais, posto que, ao mesmo tempo em que passa a funcionar como importante instrumento de prevenção e redução da pobreza, desigualdade, exclusão social e insegurança, também empodera os indivíduos, possibilitando que se ajustem às mudanças econômicas e no mercado de trabalho.⁴⁹¹

A universalidade do modelo de proteção também é defendida por Fábio Zambitte Ibrahim como o único capaz de “superar as dificuldades das novas formas de trabalho”.⁴⁹² Para o autor, “não cabe à Previdência Social ou ao Estado tentar impedir o movimento [de constantes mudanças de postos de trabalho e opções de vida profissional autônoma], mas criar instrumentos protetivos que se adaptem a ele”.⁴⁹³

Ainda nesta direção, Marcelo Leonardo Tavares divide a previdência em “previdência mínima” e “previdência máxima”, sendo aquela um seguro público básico e esta destinada a trazer conforto e elevado padrão de vida aos segurados. Apenas a “previdência mínima” pode integrar o conceito de direitos humanos sociais, que são aqueles “compreendidos no mínimo existencial e [que] se relacionam com os valores

⁴⁹⁰ Cf. SILVA, 2012, p. 425-430.

⁴⁹¹ Cf. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Recomendação n. 202, de 2012. Sobre piso de proteção social.* Disponível em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524. Acesso em: 25 mai. 2020.

⁴⁹² IBRAHIM, 2011, p. 186.

⁴⁹³ Ibid., p. 187.

da liberdade, igualdade e solidariedade, justificados na dignidade da pessoa”.⁴⁹⁴ Ainda segundo o autor:

A previdência social mínima é um seguro público, básico e universal, destinado a proteger todas as pessoas nas situações em que não se possam manter pelas próprias forças, tais como o desemprego, a idade avançada, a incapacidade laboral, a maternidade etc.; [...]. É uma prestação universal e não somente destinada a uma categoria econômica, aos trabalhadores – a previdência mínima destina-se à adesão compulsória de toda a população ativa, protegendo os indivíduos e suas famílias.⁴⁹⁵

Não obstante estejamos cientes de que não são estes, exclusivamente, os problemas enfrentados pela nossa previdência social para ampliar a sua cobertura, entendemos que um modelo verdadeiramente inclusivo deve ter algumas características básicas que combatam cada um destes obstáculos, assim identificadas por nós:

- cobertura universal;
- não dependência integral do mercado de trabalho, seja quanto ao financiamento, seja quanto às formas de acesso dos segurados;
- coordenação de regimes financiados com impostos e com contribuições, com a adoção de um misto de benefícios contributivos e não contributivos;
- e
- centralidade da previdência social na proteção aos trabalhadores, deixando à assistência social as ações de combate à pobreza e à miséria.

No próximo Capítulo, examinaremos alguns modelos de proteção previdenciária multipilares e como um piso de proteção universal financiado por impostos e gerido pelo Estado se constitui em um mecanismo que responde a todos os obstáculos acima. Ainda, endereçaremos as principais críticas dirigidas a benefícios universais e faremos um estudo de caso, consistente na experiência da Bolívia, único país da América Latina a instituir um pilar básico e universal de proteção previdenciária. Por fim, faremos uma proposta de modelo em três pilares para a previdência social brasileira.

⁴⁹⁴ TAVARES, Marcelo Leonardo. *Previdência e assistência social: legitimação e fundamentação*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003, p. 86.

⁴⁹⁵ *Ibid.*, p. 87.

3 EM BUSCA DE UM MODELO PREVIDENCIÁRIO INCLUSIVO

3.1 Os modelos previdenciários multipilares

O Brasil é um Estado de Bem-Estar Social, como vimos. A seguridade social, que é uma das suas expressões, está organizada de modo a atingir a justiça social – valor norteador e aglutinante -, o que passa pela consecução dos valores do bem-estar e da solidariedade, atrelados, respectivamente, às normas que regulamentam as prestações e o financiamento.⁴⁹⁶

Já a previdência social, que constitui nosso objeto de estudo, é um dos subsistemas da seguridade social e, como tal, se regula pelos mesmos princípios, dentre os quais se destaca a universalidade na cobertura e no atendimento.⁴⁹⁷ Este princípio deixa claro o ideal *beveridgiano* que informa a nossa seguridade social, muito embora, como também já analisado aqui, a previdência social tenha se afastado deste alvo ao permanecer organizada sob um modelo predominantemente *bismarckiano*, fundado na contribuição e atrelado ao trabalho formal.

Ao fazerem parte de um todo sistemático, a previdência social, juntamente com a assistência social, deveriam cumprir o objetivo da universalidade da cobertura e do atendimento, dada a complementariedade do segundo subsistema em relação ao primeiro. Contudo, os modelos adotados – contributivo para a previdência e seletivo para a assistência – somados à realidade do mercado de trabalho nacional, como vimos, faz com que o resultado seja catastrófico para boa parte da população que permanece sem qualquer amparo. Como explica Ivanete Boschetti:

A lógica que garante o direito à assistência social apenas à população pobre “incapacitada para o trabalho” e o direito à previdência social apenas aos trabalhadores inseridos em relações estáveis de trabalho ou em condições de contribuir como autônomos parece não ter sentido, pois é baseada em uma falsa premissa, qual seja, a existência de uma condição salarial estável generalizada a todos os trabalhadores, o que não existe e nunca existiu no Brasil.⁴⁹⁸

Se o nosso modelo previdenciário, desde sua concepção, nunca foi apto a cobrir satisfatoriamente a classe trabalhadora brasileira em função da premissa falsa

⁴⁹⁶ Cf. BALERA; FERNANDES, 2015, p. 81.

⁴⁹⁷ Artigo 194, parágrafo único, I, da Constituição Federal.

⁴⁹⁸ BOSCHETTI, 2008, p. xii.

em que se funda – a existência de uma sociedade salarial estável -, a situação tende a piorar em razão da nova morfologia do trabalho, em que se verifica um incremento do trabalho atípico, aí incluídos os trabalhadores engajados em contratos precários ou flexibilizados e os trabalhadores autônomos, além da grande massa de trabalhadores informais, como já explicitado.

Neste sentido, identificamos alguns fatores afetos à baixa cobertura previdenciária no nosso país, com destaque para o aumento do número de trabalhadores autônomos ao longo dos últimos anos, os baixos rendimentos de parte esmagadora dos trabalhadores não contribuintes e a enorme informalidade no mercado de trabalho.

À luz destes problemas, pudemos observar que o modelo previdenciário por nós adotado não é ideal ou suficiente para atingir o objetivo da universalidade, de modo que, para que nos aproximássemos deste ideal, seria necessário adotar um modelo com as seguintes características: (i) cobertura universal; (ii) não dependência do mercado de trabalho, seja quanto ao financiamento, seja quanto às formas de acesso dos segurados; (iii) coordenação de regimes financiados com impostos e com contribuições decorrentes do rendimento do trabalho, com a adoção de um misto de benefícios contributivos e não contributivos; e (iv) centralidade da previdência social na proteção aos trabalhadores, deixando à assistência social as ações de combate à pobreza e à miséria.

Inúmeros estudiosos se debruçam sobre o tema, propondo diversos modelos previdenciários que procuram solucionar os desafios comumente relacionados à baixa cobertura do sistema. Algumas propostas mantêm o modelo *bismarckiano* de seguro social e procuram inserir mecanismos voltados ao aumento da formalização e da filiação, como seria, por exemplo, a inclusão de novas categorias como segurados especiais no nosso modelo, ampliando os benefícios de cunho assistencial no âmbito da própria previdência social. Já outras proposições rompem com este modelo, ao menos em parte, criando um novo regime. É o que se passa, por exemplo, com as propostas de modelos multipilares.

Nossa experiência indica que as reformas paramétricas, ou seja, aquelas que não modificam a estrutura do regime previdenciário, não foram suficientes para atingir o ideal da universalidade. Em verdade, estas reformas sequer tinham este objetivo,

posto que focadas em questões afetas ao equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, notadamente em razão das mudanças demográficas.⁴⁹⁹

Por outro lado, as reformas estruturais levadas a cabo na região da América Latina, até o início dos anos 2000, que se materializaram a partir de três modelos - substitutivo, paralelo e misto⁵⁰⁰ – tampouco conseguiram, de modo geral, a universalidade ou o aumento da cobertura, tendo sido constatada, ao contrário, a sua redução.⁵⁰¹ O protagonismo do sistema privado nestas reformas estruturais não constituiu uma boa escolha, já que este sistema “foi desenhado para uma força de trabalho formal, urbana, com emprego estável, salário médio e alto, masculina e com alta densidade de contribuição”⁵⁰², o que não reflete a realidade destes mercados de trabalho.

Uma das possibilidades de terem chegado a este resultado é o foco no aspecto meramente econômico da sustentabilidade do sistema previdenciário, sendo esta constatação aplicável tanto para os resultados obtidos em reformas paramétricas quanto estruturais. A sustentabilidade é o que permite que “as condutas adotadas possam ser replicadas por várias gerações, de forma equilibrada entre as necessidades atuais e as possibilidades de exploração que permitam a recomposição dos bens”.⁵⁰³ Nesta acepção, além da dimensão econômica, a sustentabilidade se apresenta sob múltiplos aspectos, dentre os quais o social, ético, ambiental e jurídico-político.⁵⁰⁴

As metas de tais reformas deveriam ser, principalmente, a universalização da cobertura para todos os trabalhadores que vivem da venda de sua força de trabalho e a efetiva cobertura de grupos cuja incorporação é mais difícil, dentre os quais os trabalhadores autônomos e os informais.⁵⁰⁵

⁴⁹⁹ As alterações mais profundas pelas quais passou a previdência brasileira após 1988, todas de cunho paramétrico, foram perpetradas pelas Emendas Constitucionais n. 3/1993, 20/1998, 41/2003, 47/2005, 70/2012, 88/2015 e 103/2019).

⁵⁰⁰ No modelo substitutivo, o sistema público é fechado, não se permitindo novos filiados, e um novo sistema privado é instituído. Já no modelo paralelo, um sistema privado é criado e passa a competir com o sistema público. Por fim, o modelo misto integra um sistema público, que fornece um benefício básico (primeiro pilar), com um sistema privado, que oferece um benefício complementar (segundo pilar) (MESA-LAGO, 2006, p. 41-42).

⁵⁰¹ Cf. *Ibid.*, p. 140.

⁵⁰² *Ibid.*, p. 141.

⁵⁰³ FRANCO, Alex Pereira. *Reforma da previdência social: o Estado contemporâneo e a reconfiguração do sistema previdenciário*. Curitiba: Juruá, 2019, p. 93-94.

⁵⁰⁴ Cf. *Ibid.*, p. 95-104.

⁵⁰⁵ Cf. MESA-LAGO, op. cit., p. 143.

Neste sentido, apresenta-se como viável qualquer solução que, de alguma forma, garanta uma cobertura universal, mediante um sistema público, financiado em parte por impostos e que não seja dependente do mercado de trabalho.

Destacam-se os sistemas multipilares ou organizados em degraus, que reúnem camadas de proteção social de modo que exista um piso ou um primeiro pilar ou degrau universal, acessível a todos os trabalhadores, independentemente de sua condição de inserção no mercado de trabalho, e financiado por toda a sociedade mediante impostos.

A título de exemplo, a OIT, em seu Relatório de 2010, *Extending Social Security to All*, propõe um esquema organizado em três degraus, sendo o primeiro constituído por um conjunto de garantias básicas para todos, o segundo, acessível àqueles que possuem capacidade contributiva, e o terceiro, criado para satisfazer as expectativas daqueles que buscam um alto nível de proteção. O último degrau seria de acesso voluntário e fornecido por seguros privados, muito embora sujeitos à regulamentação e supervisão estatal.⁵⁰⁶

O Relatório reconhece que este modelo atende aos países em diferentes estágios de desenvolvimento humano, sem descurar, contudo, que o primeiro degrau tende a ser mais relevante em países em vias de desenvolvimento como o nosso. O que, efetivamente, constituiria este degrau mínimo e universal é um misto de serviços e prestações pecuniárias que, no mínimo, devem garantir o acesso a uma cesta básica de alimentos e a bens e serviços essenciais, asseverando o documento, contudo, que o “nível de benefícios e o escopo da população coberta (...) para cada garantia devem ser definidos tendo em conta as condições nacionais (...), imperativos políticos, características dos grupos a serem cobertos e resultados esperados”.⁵⁰⁷

Outro organismo internacional que apresenta solução para a proteção previdenciária é o Banco Mundial, cujos relatórios mais referenciados sobre o tema - *Averting the Old Age Crisis*, de 1994, e *Old-age income support in the 21st century*, de 2005⁵⁰⁸ – também sugerem modelos multipilares ou em camadas. No primeiro

⁵⁰⁶ Cf. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Extending social security to all: A guide through challenges and options*. 2010, p. 19-20.

⁵⁰⁷ Ibid., p. 21, tradução nossa.

⁵⁰⁸ O Relatório de 2005 não corresponde a um documento oficial do Banco Mundial, tal qual o de 1994. Como explicam seus autores, o texto não foi submetido à mesma revisão pelas quais passam as publicações oficiais do Banco Mundial, de modo que suas descobertas, interpretações e conclusões são expressões de seus escritores, e não refletem, necessariamente, as opiniões do Banco Mundial ou de suas organizações afiliadas (Cf. HOLZMANN; HINZ, 2005, p. vii).

destes documentos, o Banco Mundial sugere que as funções de poupança e redistribuição, que são concentradas nos modelos unicamente contributivos – *pay-as-you-go* –, devem ser separadas em dois pilares. O primeiro pilar teria como função a redistribuição de renda, já que financiado por impostos, enquanto que o segundo pilar responderia pela função de poupança, tendo em vista sua característica contributiva e privada. Aos dois primeiros pilares se somaria um terceiro pilar, voluntário para aqueles que desejassem uma proteção maior.⁵⁰⁹

O primeiro pilar público de proteção social, ainda conforme o Relatório de 1994, poderia assumir três formas alternativas: (i) um programa com critérios de elegibilidade envolvendo a menor capacidade para o trabalho e outras necessidades decorrentes da idade avançada; (ii) um pilar de poupança obrigatória que garantiria uma prestação mínima; ou (iii) um benefício universal ou atrelado ao trabalho que abrangeria um grupo maior de pessoas. Embora admita a possibilidade de adoção de um benefício universal, como forma de concretização do primeiro pilar, o Banco Mundial advertia, à época, que este primeiro pilar deveria ser de tamanho modesto, de modo a permitir amplo espaço para os outros pilares, evitar problemas normalmente associados à gestão pública dos fundos nacionais de previdência, reduzir a alíquota exigida por meio de impostos e, conseqüentemente, a evasão e a mão de obra mal alocada, além de evitar pressões para transferências intra e intergeracionais excessivas ou perversas.⁵¹⁰

Este posicionamento, contudo, foi revisto no Relatório de 2005, para, dentre outros pontos, aprimorar o foco na provisão de renda básica para todos os idosos vulneráveis. Sugeriu-se, assim, a instituição do que chamou de “pilar zero”, que assumiria a forma de uma prestação social universal, uma renda básica para aliviar a pobreza na velhice que deve ser parte de qualquer sistema completo de aposentadoria.⁵¹¹

O “pilar zero” é ideal para aliviar os riscos da pobreza e as restrições de liquidez ao longo da vida, endereçando os problemas atrelados à participação mínima de alguns trabalhadores na economia formal ou salarial e à sua própria capacidade de acumular economias ao longo de suas vidas.⁵¹²

⁵⁰⁹ Cf. BANCO MUNDIAL, 1994, p. 10-16.

⁵¹⁰ Cf. *Ibid.*, p. 16.

⁵¹¹ Cf. HOLZMANN; HINZ, 2005, p. 11.

⁵¹² Cf. *Ibid.*, p. 42.

Contudo, não obstante o reconhecimento por parte de diversos organismos e instituições internacionais, dentre as quais o próprio Banco Mundial, no sentido de que um pilar de proteção universal seja “provavelmente a melhor forma de proporcionar alívio da pobreza aos idosos”⁵¹³, Larry Willmore afirma que estas instituições tendem a ignorar as pensões universais, dedicando pouca atenção ao desenho deste primeiro pilar não contributivo. Para o autor, os esforços são mais concentrados nos pilares contributivos, muito embora haja plena consciência de que estes não são adequados para cobrir todos, especialmente os que sempre foram pobres, os que ocuparam postos de trabalho formal de forma intermitente ou os que trabalharam na informalidade.⁵¹⁴

Também existem propostas de institutos nacionais à adoção de modelos previdenciários organizados em pilares. Como exemplo, podemos citar aquela apresentada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas que apoia o Departamento de Economia da Faculdade de São Paulo (FIPE-USP), que organizaria o sistema em quatro pilares e abrangeria os cidadãos nascidos a partir de 2005. O primeiro pilar constitui-se em uma Renda Básica do Idoso, benefício não contributivo, de caráter universal, constituindo verdadeiro direito do cidadão, e financiado pelo Tesouro Nacional por meio de impostos gerais. O segundo pilar – Benefício Contributivo por Repartição (BCR) – equivaleria ao atual RGPS em uma versão mais achatada – benefício limitado a um valor inferior ao atual teto – e alargada – abrangeria também os novos funcionários públicos. Já o terceiro pilar – Benefício Contributivo por Capitalização (BCC) – seria construído com a fusão do FGTS com o seguro-desemprego, permitindo que cada indivíduo fosse titular de uma conta vinculada na qual deveria acumular valores suficientes para a cobertura do seguro-desemprego, de modo que os valores excedentes poderiam ser aplicados em fundos de aposentadoria de livre escolha ou deixados na conta vinculada para rendimentos. Finalmente, o quarto pilar – Benefício Contributivo Voluntário por Capitalização (BCVC) – coincidiria

⁵¹³ HOLZMANN; HINZ, 2005, p. 95, tradução nossa.

⁵¹⁴ Cf. WILLMORE, Larry. Universal pensions for developing countries. *World Development*, v. 35, n. 1, p. 24-51, 2007.

com a previdência privada⁵¹⁵ aberta ou fechada, já existente, de livre escolha e de caráter não compulsório.⁵¹⁶

Outra proposta relevante e recente, que merece ser mencionada, foi aquela enviada ao Governo Federal em 2018 por grupo de trabalho coordenado pelos economistas Paulo Tafner e Armínio Fraga. Esta proposta também instituía uma renda básica para idosos e pessoas com deficiência grave de qualquer idade – um benefício universal não contributivo ou sem exigência de comprovação de renda – que, inclusive, substituiria o Benefício de Prestação Continuada (BPC).⁵¹⁷

Por fim, embora não se trate especificamente de uma proposta, Campani e Pereira, ao analisarem o uso do regime de capitalização da previdência pública por seis países⁵¹⁸, a maior parte inspirada no modelo criado em 1994 pelo Banco Mundial, afirmam que, em geral e na prática, os países estudados organizaram suas previdências em quatro pilares. O “pilar 0” consiste em um benefício público e não contributivo, universal ou direcionado, e com valores fixos ou indexados. O “pilar 1” compreende um benefício público e contributivo por repartição simples. E, finalmente, o “pilar 2” e o “pilar 3” são financiados por um regime de capitalização, sendo o primeiro obrigatório e o segundo voluntário.⁵¹⁹ Este arranjo é bastante semelhante ao proposto pela FIPE-USP, acima descrita.

Entendemos que, independentemente do desenho do modelo previdenciário a ser adotado, *a principal condição para que se atinja seus desígnios constitucionais, especialmente a justiça social, o bem-estar e a solidariedade, é que ele tenha um pilar público e universal de proteção.*

⁵¹⁵ Segundo o plano, “este benefício complementa os três primeiros pilares. Tem caráter voluntário e se baseia em contas individuais capitalizadas, cujos gestores são escolhidos pelos participantes. As empresas poderiam criar planos de aposentadoria complementar mediante contas espelho às contas do FGTS dos seus empregados, depositando os valores em instituições de sua escolha” (ZYLBERSTAJN, Hélio. *Construindo um sistema único de Previdência Social no Brasil: síntese da proposta*. Fipe e FEA/USP: jul. 2016. Disponível em: <https://epge.fgv.br/conferencias/seminario-reforma-da-previdencia-2017/files/helio-zylberstajn-construindo-um-sistema-unico-de-previdencia-social-no-brasil.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2020).

⁵¹⁶ Cf. *Ibid.*

⁵¹⁷ Cf. JASPER, Fernando. Aposentadoria: o que há de novo na reforma sugerida a Bolsonaro. *GAZETA DO POVO*, 08 nov. 2018. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/aposentadoria-o-que-ha-de-novo-na-reforma-sugerida-a-bolsonaro-6mqe2hclo3ehzmjhajqtxbko/>. Acesso em: 16 mai. 2020.

⁵¹⁸ Os casos analisados foram dos seguintes países: Chile, Argentina, Polônia, Lituânia, Austrália e Holanda.

⁵¹⁹ Cf. CAMPANI, Carlos Heitor; PEREIRA, André Rodrigues. *Regime de capitalização na previdência pública: uma análise de experiências internacionais*. São Paulo: CFA Society Brazil, 2019, p. 18-19.

É bem verdade que nosso modelo previdenciário comporta benefícios de cunho eminentemente assistencial, como é o caso da proteção do pequeno trabalhador rural e do pescador artesanal, não vinculados às contribuições (artigo 195, § 8º, da CRFB/1988). É certo, ainda, que a nova redação do § 12 do artigo 201 da CRFB/1988, trazida pela Emenda Constitucional n. 103/2019, traz previsão no sentido de que “lei instituirá sistema especial de inclusão previdenciária, com alíquotas diferenciadas, para atender aos trabalhadores de baixa renda, inclusive os que se encontram em situação de informalidade, e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda”. Portanto, a intenção seria criar novos beneficiários nos mesmos moldes do que já acontece com os trabalhadores rurais. Contudo, considerando-se a heterogeneidade da classe trabalhadora, prestações específicas organizadas por classes ou categorias não parecem a melhor saída para atingir a universalidade, já que sempre há o risco de alguns grupos ficarem de fora.

De tal sorte, *a conclusão a que chegamos é que a busca por um modelo ideal e verdadeiramente inclusivo exige uma reforma estrutural, não sendo eficientes novas adaptações no modelo já estabelecido*. E, neste sentido, os modelos multipilares se apresentam como uma solução capaz de endereçar os principais desafios por nós já identificados. No entanto, entendemos que, para isso, *independentemente da quantidade de pilares e de suas respectivas características, é inevitável a existência de um pilar básico e público de proteção universal, custeado por impostos e gerido pelo Estado*, “visando a garantir o mínimo existencial e constituído em regime de repartição simples”.⁵²⁰ E é justamente deste pilar básico que trataremos a seguir.⁵²¹

As vantagens na adoção de um pilar universal de proteção previdenciária, financiado por impostos e, portanto, não contributivo, são muitas. Além de atender ao princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, a adoção de um modelo contemplando este pilar de proteção resolveria o problema da vinculação do nosso atual sistema previdenciário “a alguma forma de emprego, seja através de um vínculo

⁵²⁰ IBRAHIM, 2011, p. 186.

⁵²¹ Este trabalho procura debruçar-se com maior profundidade sobre o pilar básico, público e universal de proteção previdenciária, por entender que ele reúne as características aptas a proteger de forma satisfatória os trabalhadores, particularmente diante da nova morfologia do trabalho.

explícito à atividade econômica, seja implicitamente, uma vez que a capacidade de contribuição depende de um certo nível e de uma regularidade dos rendimentos”.⁵²²

Questões afetas ao mercado de trabalho também tenderiam a influenciar menos o equilíbrio financeiro do modelo, ao menos no pilar básico, uma vez que as contribuições não estariam atreladas à folha de salários. As recentes mudanças pelas quais vem passando o mundo do trabalho, inclusive com a possibilidade de extinção massiva de postos de trabalho em decorrência da automação e do desenvolvimento tecnológico, por nós aqui não abordada, demandam um modelo que não seja tão dependente da folha de salários.⁵²³

Dissociando-se a proteção previdenciária básica do mercado de trabalho formal, ao menos no primeiro pilar básico e universal, os impactos da nova morfologia do trabalho seriam minimizados, já que todos, independentemente do tipo de trabalho realizado ou mesmo do nível ou da constância dos rendimentos recebidos, teriam assegurados um mínimo existencial em determinadas situações de risco ou contingência.

Por outro lado, pilares subsequentes atenderiam a outros objetivos, como, por exemplo, aqueles atrelados à manutenção da renda durante as contingências e a equidade na forma de participação no custeio, já que os atores econômicos envolvidos no mercado formal de trabalho continuariam atrelados a um pilar contributivo e obrigatório.

Outro problema, por nós identificado como uma das causas para a baixa cobertura do nosso atual modelo previdenciário e que seria endereçado pelo pilar público e universal de proteção previdenciária, é o baixo rendimento dos trabalhadores, especialmente aqueles que estão fora do regime. Ora, o sistema não contributivo, financiado por toda a sociedade por meio de impostos, permite que todos os trabalhadores, independentemente do rendimento, sejam beneficiários. No mais, ainda que se trate de um benefício em valor suficiente para a garantia de um mínimo existencial, a maior parte dos trabalhadores excluídos do atual regime previdenciário

⁵²² ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Strengthening social protection for the future of work*, op. cit., 2017, p. 8, tradução nossa.

⁵²³ Cf. DE AMORIM, Jorge Eduardo Braz. A “indústria 4.0” e a sustentabilidade do modelo de financiamento do Regime Geral da Segurança Social. *Cadernos de Direito Actual*, n. 5, p. 243-254, 2017.

já possui baixos rendimentos (51,36% recebem até 1 salário mínimo e 82,01% recebem entre 1 e 2 salários mínimos⁵²⁴), como vimos no item 2.4 do capítulo 2.

Também seria endereçado o problema relacionado ao aumento da centralidade da assistência social no âmbito da seguridade social. A adoção de um pilar básico e universal de previdência, dirigido aos trabalhadores, independentemente de critérios afetos à necessidade material ou à pobreza, permitiria que a assistência social pudesse ser dirigida para sua verdadeira missão – o amparo aos necessitados e impossibilitados de trabalhar e o combate à pobreza -, posto que deixaria de ter que dar conta daqueles trabalhadores marginalizados, que, em razão do desenho do atual modelo previdenciário, ficaram de fora desta cobertura. Além disso, outros grupos também vulneráveis, como as crianças e os jovens, poderiam receber mais atenção dos programas assistenciais.

Podemos resumir, assim, as características deste primeiro pilar de previdência social, o qual entendemos ter melhor condições de endereçar os principais desafios do nosso atual modelo: universalidade, administração pública, financiamento por impostos e em regime de repartição simples, com benefício definido e não contributivo.

A opção por um primeiro pilar de proteção previdenciária universal, e não focalizado, nos parece a melhor escolha para a nossa realidade. A universalidade de tais benefícios deriva do fato de não ser exigido qualquer histórico contributivo, manutenção da qualidade de segurado, carência, comprovação de renda ou qualquer outro critério que não a cidadania, a residência e a ocorrência da contingência ou do risco para que se tenha direito ao benefício. Temos consciência, contudo, que benefícios universais não são imunes a críticas. E é sobre elas que nos debruçaremos a seguir.

3.2 Principais críticas dirigidas a benefícios universais

3.2.1 Benefícios universais são menos eficientes

⁵²⁴ Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Volume Brasil, 2015. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=resultados>. Acesso em: 04 mai. 2020.

A crítica relacionada à eficiência calca-se na presunção de que benefícios focalizados seriam mais eficientes, posto que somente seriam pagos para aqueles que deles realmente necessitam, evitando o desperdício de dinheiro público.

A maior parte dos países em desenvolvimento, de fato, opta por benefícios focalizados⁵²⁵ e, aqui no Brasil, a opção tem sido a mesma para todos os benefícios assistenciais não contributivos (Benefício de Prestação Continuada, Bolsa Família, dentre outros).

Barbara Cobo, contudo, esclarece que, embora a opção por esse tipo de benefício fundamente-se em argumentos financeiro-fiscais, relacionados à escassez de recursos, e em argumentos ideológicos, relacionados à eficiência, na verdade, a maior parte dos países que o adotam desconhece o custo global de sua operacionalização. Além disso, há uma enorme carência de pesquisas de avaliação de seus impactos e de sua eficiência, particularmente sob uma perspectiva comparativa com um benefício universal.⁵²⁶

Korpi e Palme afirmam que, apesar de as críticas aos benefícios focalizados terem aumentado a partir da década de 1980, o que fez com que cada vez menos cientistas apoiassem este modelo, surpreendentemente seu uso tem aumentado nos países ocidentais.⁵²⁷

O economista inglês Anthony Barnes Atkinson vai além ao relacionar as últimas mudanças nos benefícios sociais – tendentes a reduzir a cobertura e a aumentar o grau de comprovação de baixa renda – com o aumento da desigualdade generalizada entre os países a partir da década de 1980, identificando-as como um de seus motivos. Para Atkinson, “os erros de um tipo – a execução de pagamentos injustificados – podem ter sido reduzidos, mas os erros na direção oposta – a falha em alcançar aqueles que precisam – aumentaram”⁵²⁸, razão pela qual o autor sugere uma abordagem diferente: uma espécie de “retorno a *Beveridge*”. Este movimento requereria uma restauração dos modelos de seguridade social para suas funções

⁵²⁵ Cf. WILLMORE, 2007.

⁵²⁶ Cf. COBO, Barbara. *Políticas focalizadas de transferência de renda: contextos e desafios*. São Paulo: Cortez, 2012, p. 46.

⁵²⁷ Cf. KORPI, Walter; PALME, Joakim. The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American sociological review*, p. 661-687, 1998.

⁵²⁸ ATKINSON, Anthony B. *Desigualdade: o que pode ser feito?*; tradução de Elisa Câmara. São Paulo: LeYa, 2015, p. 251.

anteriores (referindo-se ao surgimento do Estado de Bem-Estar Social em meados do século XX) e sua adaptação ao mercado de trabalho do século XXI.⁵²⁹

A focalização serve para identificar os beneficiários e, para tanto, se vale de procedimentos ou testes de elegibilidade que não necessariamente levam a um resultado justo. Os testes de meios que, normalmente, levam em consideração a renda auferida ou autodeclarada (*means test*) ou outras características observáveis comumente relacionadas à pobreza (*proxy means test*)⁵³⁰ são complexos e, além de facilitar a fraude, oneram a administração dos benefícios.

Estes procedimentos podem facilmente levar à ineficiência horizontal ou vertical, ou seja, a que pessoas “monetariamente pobres não apresentem as características relevantes que entram na construção dos indicadores” ou ainda a que pessoas “não pobres com tais características [acabem] se tornando elegíveis sem o serem”.⁵³¹

Ainda, por distinguir indivíduos com base em critérios econômicos, os benefícios focalizados podem levar ao estigma de seus destinatários, o que não acontece nos benefícios universais, que iguala todos os beneficiários em razão, tão somente, de sua condição de cidadão. Ora, “se o recebimento do benefício é visto como um sinal de falha deplorável, se o benefício é administrado de forma incondizente com as ideias do século XXI a respeito da dignidade humana, então o sistema não serve ao propósito”.⁵³²

Embora não se possa ignorar o argumento da escassez, fato é que os maiores gastos compensam-se, em certa medida, com os menores custos de administração de benefícios universais, justamente em razão da ausência de complexos testes de elegibilidade para sua concessão.⁵³³ Ainda, parte dos gastos pode ser reavida por critérios posteriores de recuperação (*claw back*) como, por exemplo, a compensação em outros rendimentos dos beneficiários com melhores condições financeiras. Faz-se, assim, um ajuste posterior (*ex post*) à concessão do benefício, e não anterior (*ex ante*).⁵³⁴

⁵²⁹ Cf. ATKINSON, 2015, p. 250-286.

⁵³⁰ Cf. COBO, 2012, p. 46-47.

⁵³¹ *Ibid.*, p. 48.

⁵³² ATKINSON, *op. cit.*, p. 258.

⁵³³ Para Paul Spicker, “serviços universais são relativamente simples, mais fáceis de administrar do que serviços seletivos e mais amplamente aceitos – como, por exemplo, se vê pelos sistemas universais de educação e de saúde” (SPICKER, Paul. *What's Wrong with Social Security Benefits?*. Bristol: Policy Press, 2017, p. 12).

⁵³⁴ Cf. WILLMORE, 2007.

Ao falar do aspecto financeiro, ainda, é necessário relacionar o alto impacto fiscal – já que se propõe que tal piso de proteção universal seja custeado por impostos – com o impacto econômico. Sólidos estudos confirmam que a injeção de recursos via programas de transferência de renda beneficiam a economia, particularmente a microeconomia⁵³⁵, o que ganha especial importância no Brasil, cuja maior parte do PIB está relacionada ao consumo.⁵³⁶ Em outras palavras, aumenta-se a capacidade de consumo de milhões de pessoas e, conseqüentemente, estimula-se a economia.⁵³⁷ Cria-se, portanto, uma espécie de círculo virtuoso.

Por todas essas razões, o argumento da falta de eficiência é facilmente combatido, especialmente se considerarmos a probabilidade de uma maior sustentabilidade política de benefícios universais *vis-à-vis* focalizados, como veremos a seguir.

3.2.2 Benefícios universais são insustentáveis

A crítica relacionada à sustentabilidade tem seu principal argumento na questão demográfica, ou seja, um benefício universal tornar-se-ia financeiramente insustentável conforme o envelhecimento da população.

Sem descurar do fato de que essa aceção é tendenciosa, posto que, normalmente, as taxas de dependência não levam em consideração *todas* as pessoas dependentes (crianças, adultos que não trabalham, jovens que prolongam os estudos,

⁵³⁵ Para uma revisão da literatura sobre os impactos dos programas de transferência de renda na economia do Brasil e de outros países em desenvolvimento, ver: LANDIM JUNIOR, Paulo Henrique. *Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a economia dos municípios brasileiros*. São Paulo, Brasil: Instituto de Ensino e Pesquisa, 2009. Disponível em: <https://ipcig.org/publication/mds/33P.pdf>. Acesso em: 05 set. 2020.

⁵³⁶ Segundo dados do IBGE, em 2019, o consumo das famílias representou 65% da composição do PIB nacional (BRASIL, Cristina Índio do. Consumo das famílias é grande motor da economia, diz IBGE. *AGÊNCIA BRASIL*, 04 mar. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-03/consumo-das-familias-e-grande-motor-da-economia-diz-ibge>. Acesso em: 05 set. 2020).

⁵³⁷ Um exemplo recente que confirma esta conclusão foi o efeito no PIB do auxílio emergencial pago pelo Governo Federal a trabalhadores independentes e de baixa renda durante os primeiros meses do estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19 no início do ano 2020. Embora no segundo trimestre deste ano o PIB tenha sofrido uma queda de 9,7%, especialistas em economia estimavam que, sem o auxílio emergencial, esta retração poderia chegar a 18,2% (CAVALLINI, Marta; MARTINS, Raphael. Auxílio Emergencial 'segurou' queda ainda maior do PIB no 2º trimestre. *G1 ECONOMIA*, 01 set. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/09/01/auxilio-emergencial-segurou-queda-ainda-maior-do-pib-no-2o-trimestre.ghtml>. Acesso em: 05 set. 2020).

dentre outros), mas apenas a relação “jovens” e “idosos”⁵³⁸, é importante perceber que a preocupação central desta crítica repousa no aspecto econômico da política que venha a instituir este tipo de benefício.

A sustentabilidade pode ser traduzida na capacidade de determinada conduta ou política ser replicada por gerações futuras “de forma equilibrada entre as necessidades atuais e as possibilidades de exploração que permitam a recomposição dos bens”.⁵³⁹

Ora, se a sustentabilidade está no equilíbrio, é fácil concluir que o foco em apenas uma das funções do sistema previdenciário – o econômico – não é capaz de alcançá-la. Um modelo sustentável, portanto, é aquele que cumpre suas duas funções – a econômica e a social.⁵⁴⁰

Sob o prisma econômico, de fato, a proteção social universal se mostra como uma opção fiscalmente mais cara, o que, entretanto, é minorado pela redução nos custos administrativos, pois, como vimos, benefícios universais não exigem requisitos complexos a serem aferidos.⁵⁴¹ Ainda, é verdade que seu custo aumenta em função do envelhecimento populacional. De tal sorte, duas questões devem ser levadas em conta: (i) o processo de envelhecimento no Brasil será um dos mais rápidos e intensos do mundo, porém (ii) o custo do benefício universal pode não ser um fator de rejeição a esta política quando a sociedade como um todo assimila sua função social, ou seja, sua importância como instrumento apto a garantir a dignidade dos seus membros e a elevar o nível de desenvolvimento socioeconômico do país.

Segundo dados do Portal do Envelhecimento, os jovens eram o maior grupo etário no Brasil até meados do século XX. Entretanto, com a brusca queda na taxa de natalidade a partir da segunda metade da década de 1960, de pouco mais de 6 para menos de 2 filhos por mulher em um intervalo de 40 anos, houve um estreitamento da base da pirâmide populacional e um conseqüente alargamento dos demais grupos etários. Tais dados nos permitem afirmar que o Brasil será um país majoritariamente

⁵³⁸ Cf. GUSMANO, Michael K.; OKMA, Kieke GH. Population aging and the sustainability of the welfare state. *Hastings Center Report*, v. 48, p. S57-S61, 2018, p. S58.

⁵³⁹ FRANCO, 2019, p. 93-94.

⁵⁴⁰ Cf. UTHOFF, Andras. Mercados de trabajo y sistemas de pensiones. *Revista de la CEPAL*, 2002, p. 42-43.

⁵⁴¹ Cf. WILLMORE, 2007.

idoso em 2030, se considerado um corte de 60 anos de idade, ou em 2038, se considerarmos idosos aqueles com 65 anos ou mais de idade.⁵⁴²

Este cenário indica, assim, que o custo de um pilar público e universal de proteção previdenciária tende a aumentar rapidamente no Brasil. Entretanto, o custo financeiro e econômico não passa de um fator marginal quando se observa que há mecanismos para que ele se ajuste. Em outras palavras, através de mudanças no montante do benefício, na seleção dos riscos e contingências cobertos ou na idade mínima para sua concessão, por exemplo, é possível ajustar o impacto fiscal de um benefício universal. Ainda, há mecanismos que permitem aos Governos reaverem parte dos benefícios pela retenção de parcela de outros rendimentos (*ex post income test*).⁵⁴³

Outra atenuante para a questão do alto custo decorrente do envelhecimento populacional é a forma de financiamento de um tal pilar universal por impostos gerais, sobre o consumo, sobre a renda ou sobre a movimentação financeira, por exemplo, de modo a que toda a sociedade participe de seu custeio, inclusive aqueles que são os beneficiários, diminuindo o impacto na população economicamente ativa.

Alternativas mais ousadas também podem ser pensadas, como, por exemplo, a solução encontrada na Cidade do México, que paga um benefício universal a pessoas com 70 anos de idade ou mais que ali residem há mais de três anos, através de cartões de compras, e não de dinheiro. O uso dos cartões traz algumas vantagens, tais como os custos baixos, a segurança contra comportamentos corruptos e a certeza de que os recursos serão utilizados para compras de alimentos e outros gêneros de primeira necessidade.⁵⁴⁴ Ainda, parcerias com a iniciativa privada, como grandes bancos e redes varejistas, podem diminuir os custos globais destes benefícios.

Aliás, é louvável a experiência da Cidade do México, que instituiu tal benefício sem aumentar a carga tributária, mas, simplesmente, reduzindo despesas correntes e extravagantes do governo com viagens, carros e salários do alto escalão.⁵⁴⁵

Gusmano e Okma entendem que os desafios trazidos pelas mudanças demográficas devem ser endereçados através de ajustes marginais, e não mudanças

⁵⁴² Cf. ALVES, José Eustáquio Diniz. O Índice de Envelhecimento no Brasil e no mundo. *PORTAL DO ENVELHECIMENTO E LONGEVIVER*, 18 set. 2019. Disponível em: <https://www.portaldoenvelhecimento.com.br/o-indice-de-envelhecimento-no-brasil-e-no-mundo/>. Acesso em: 31 ago. 2020.

⁵⁴³ Cf. WILLMORE, 2007.

⁵⁴⁴ Cf. *Ibid.*

⁵⁴⁵ Cf. *Ibid.*

substanciais que impliquem um fardo para as famílias e os próprios idosos ou mesmo que cortem drasticamente programas públicos. Os autores exemplificam algumas destas pequenas mudanças: criação de desincentivos para aposentadoria antecipada, saída gradual do mercado de trabalho pelo uso de empregos de meio expediente e arranjos flexíveis de trabalho, expansão da base de incidência das contribuições sociais, nivelamento de benefícios, dentre outros.⁵⁴⁶

Portanto, o que define a crise de uma determinada política de bem-estar social não é, necessariamente, o seu peso econômico ou os seus gastos, posto que estes sempre podem ser, de uma forma ou de outra, ajustados. O sentimento de ilegitimidade, que levaria à sua impopularidade e, conseqüentemente, ao seu fim, deriva, isto sim, do seu distanciamento de sua função social.

O que fará, portanto, que o benefício de caráter universal seja sustentável é justamente o equilíbrio entre esses aspectos econômicos e a sua função social. A sustentabilidade atinge a sua dimensão social quando consegue proteger aqueles que, incapacitados para o trabalho, não conseguem prover o seu próprio sustento e, inclusive, quando cria “formas de desenvolvimento das pessoas, para que possam aumentar sua capacidade de desempenhar suas habilidades laborais e civis”.⁵⁴⁷

A universalidade do benefício, ainda, aproxima as pessoas, já que todos, independentemente de classe social ou do patrimônio, têm o mesmo direito, o que, como consequência, incrementa a solidariedade no seio social. Pierre Rosanvallon identifica como uma das causas da crise do Estado-Providência a própria crise de solidariedade na qual se encontra a sociedade. Para o autor, quando o Estado surge como uma grande interface entre os indivíduos e grupos, cumprindo uma função redistributiva e substituindo a interação entre os indivíduos, as relações sociais tornam-se abstratas e há um enfraquecimento do contrato social.⁵⁴⁸

Ora, um benefício universal, para o qual todos contribuem e do qual todos se beneficiam, faz com que a solidariedade seja mais palpável, mais concreta, de modo que, muito embora o Estado permaneça funcionando como a grande interface entre os indivíduos, todos se veem como efetivos participantes do esquema de proteção desenhado.

⁵⁴⁶ Cf. GUSMANO; OKMA, 2018, p. S60.

⁵⁴⁷ FRANCO, 2019, p. 96.

⁵⁴⁸ Cf. ROSANVALLON, 1981, p. 41-48.

Existe, assim, um efeito amenizador das tensões entre as classes sociais que poderiam levar a revoltas fiscais e reações adversas às políticas sociais. Isso acontece porque, em um modelo universal de proteção, a maior parte dos lares acaba dele se beneficiando diretamente.⁵⁴⁹

A longevidade e o envelhecimento da população, ainda, não têm qualquer relação comprovada com o crescimento econômico, especialmente se os mais velhos gozarem de saúde e puderem se manter por mais tempo no mercado de trabalho. Para Gusmano e Okma, a ideia de que existe um número fixo de empregos e que, portanto, os idosos deveriam se aposentar para ceder lugar aos mais novos não é aceita por todos os economistas. Muito pelo contrário, os autores afirmam que a permanência dos mais experientes tende a trazer benefícios tanto para a economia quanto para os próprios idosos⁵⁵⁰ o que, inclusive, é capaz de aumentar a base de incidência dos impostos para custear os gastos sociais.⁵⁵¹

No mais, a mudança demográfica é gradual e, no caso brasileiro, como vimos, ainda temos quase duas décadas até que os idosos com 65 anos ou mais de idade sejam o grupo predominante, o que nos dá tempo para proceder aos ajustes econômicos necessários e, também, para amadurecer e reafirmar a função social da previdência.

Por fim, ainda em termos de sustentabilidade, não podemos nos olvidar do significativo papel estabilizador que a seguridade social desempenha para o mercado de trabalho, já que os benefícios sociais transferem o risco dos particulares para toda a sociedade, em um grande esquema de solidariedade. Isto confere mais eficiência ao mercado de trabalho.⁵⁵²

3.2.3 Benefícios universais são injustos

Outra crítica dirigida aos benefícios universais é a de que eles seriam injustos, uma vez que ricos vivem mais que pobres e, portanto, receberiam os benefícios por

⁵⁴⁹ Cf. KORPI; PALME, 1998.

⁵⁵⁰ Os autores ressaltam, contudo, que o aumento da vida laboral não é necessariamente positivo para todos, pois pode ter impactos negativos para grupos vulneráveis, particularmente aqueles com saúde precária, baixa educação ou apenas uma qualificação básica para o trabalho (Cf. GUSMANO; OKMA, 2018, p. S60).

⁵⁵¹ Cf. Ibid., p. S59.

⁵⁵² Cf. SPICKER, 2017, p. 4.

mais tempo, aproveitando-se mais do esquema. A injustiça também adviria da transferência para os mais velhos de recursos que poderiam ser gastos com os mais jovens, particularmente crianças e adolescentes, de quem depende o futuro da sociedade.

De fato, os ricos costumam viver, em média, mais que os pobres⁵⁵³, afinal, possuem acesso a serviços e produtos de melhor qualidade, particularmente, na saúde, na alimentação e no saneamento básico, assim como costumam ocupar postos de trabalho menos extenuantes, dentre inúmeros outros fatores que não necessitamos enumerar aqui. Por outro lado, em um sistema tributário equitativo, os ricos pagam mais impostos que os pobres e vem daí, justamente, a preferência na escolha do financiamento de um benefício universal por meio de impostos.⁵⁵⁴

Não se pode desconsiderar, ainda, o impacto positivo que um benefício universal teria justamente nas vidas das pessoas pobres, cuja qualidade certamente seria elevada, não só para o seu beneficiário, como para toda a família.⁵⁵⁵

Quanto ao segundo argumento, este não leva em consideração que os idosos são, muitas vezes, justamente os que proveem para as gerações mais jovens, especialmente para seus filhos e netos. Em outras palavras, essa alegação é incompleta, posto que apenas leva em consideração as transferências dos jovens para os idosos, e não as transferências que os mais velhos fazem para os mais jovens.⁵⁵⁶

No mais, a contribuição dos jovens calca-se não somente no imperativo moral de que devem prover os mais velhos, mas também resulta de um verdadeiro pacto intergeracional, mediante o qual o jovem de hoje contribui para o sustento da geração

⁵⁵³ Segundo dados da Tábua Completa de Mortalidade para o Brasil do IBGE, em 2018, a expectativa de vida ao nascer no Brasil era de 76,3 anos. Contudo, as diferenças entre os estados são enormes, sendo o Maranhão o estado com a menor expectativa (71,1 anos) e Santa Catarina com a maior (79,7 anos). O estudo aponta, ainda, que apenas sete estados (RJ, PR, MG, RS, SP, ES e SC), além do Distrito Federal, possuem expectativa de vida superior à média nacional (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). [2019c] *Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2018: breve análise da evolução da mortalidade no Brasil*. IBGE, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3097/tcmb_2018.pdf. Acesso em: 07 set. 2020). Um dado, entretanto, mais contundente dos efeitos da desigualdade sobre a longevidade foi aquele publicado pela Casa Fluminense que, em 2018, constatou que a idade média ao morrer era de 52,57 na Rocinha e de 78,14 na região da Lagoa, duas áreas vizinhas na cidade do Rio de Janeiro (CASA FLUMINENSE. Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis. Disponível em: <https://casa-fluminense.redesocialdecidades.org.br/br/RJ/casa-fluminense/regiao>. Acesso em: 07 set. 2020).

⁵⁵⁴ Cf. WILLMORE, 2007.

⁵⁵⁵ Cf. Ibid.

⁵⁵⁶ Cf. GUSMANO; OKMA, 2018, p. S58.

mais velha com a legítima expectativa de que, quando for ele a necessitar, será também amparado pelo mesmo tipo de arranjo.⁵⁵⁷

A justiça ou injustiça de qualquer sistema encontra-se também no seu desenho institucional. Já vimos que a proteção do indivíduo diante de riscos e contingências que o impeçam de prover o próprio sustento por meio do trabalho, de um modo geral, pode ser oferecida pelo Estado, pelo mercado e pela família (ou pelo próprio indivíduo com suas poupanças e seu patrimônio).⁵⁵⁸ Saber se um modelo é justo ou injusto, portanto, passa por analisar todas essas possibilidades, confrontá-las com a realidade em que se insere a população e decidir qual delas teria melhores condições de satisfatoriamente cobrir o maior número de pessoas. Isso não quer dizer que, ao se escolher um dos atores acima, os outros percam completamente o seu papel na garantia do bem-estar da população. Ao contrário, o mercado, o Estado e a família exercem papéis complementares em cada sociedade, não obstante cada modelo de proteção desenhado possa ampliar ou restringir suas respectivas contribuições.

Como falamos ao analisar a crítica relativa à sustentabilidade, a saída está no equilíbrio. Neste sentido, Andras Uthoff afirma que os sistemas de proteção social podem ser financiados pela contribuição de trabalhadores e seus empregadores, por impostos para o financiamento público das prestações e por prêmios de seguro, concluindo o autor que o equilíbrio deve ser encontrado, necessariamente, utilizando-se de todos esses meios em conjunto, pois se os sistemas não incluem todos eles, é bastante provável que deixem muitas pessoas de fora.⁵⁵⁹

O enfoque, portanto, é aquele que privilegia a solidariedade, ou seja, aquele modelo no qual cada um contribui na medida de suas possibilidades e do qual todos se beneficiam na medida de suas necessidades. Esta é a escolha que privilegia a pessoa individualmente considerada, que a livra das amarras e da dependência em relação à família ou ao mercado, conferindo-lhe dignidade independentemente de sua posição social, de seu mérito ou de seu histórico produtivo no mercado de trabalho.

Um benefício universal, sob este aspecto, mostra-se como uma opção justa, particularmente se considerarmos os conceitos de justiça que enxergam o indivíduo como um fim em si mesmo.

⁵⁵⁷ Cf. GUSMANO; OKMA, 2018, p. S58.

⁵⁵⁸ Cf. ESPING-ANDERSEN, 1990, p. 21-23.

⁵⁵⁹ Cf. UTHOFF, 2002.

3.2.4 Benefícios universais desestimulam a participação no mercado formal de trabalho

Outra crítica comum, não só a benefícios universais, mas a qualquer benefício de *welfare*, é aquela ligada ao desestímulo que as pessoas poderiam ter para trabalhar ou procurar prover-se através de seus próprios meios, uma vez que poderiam optar por viver às custas de benefícios. A crítica é reforçada quando um benefício é universal e não sujeito a teste de elegibilidade (*means test*), como seria o caso de uma aposentadoria universal para todos os cidadãos a partir de determinada idade. Uma vez que o benefício não exigiria contribuições ou qualquer outra contrapartida, o temor dos críticos é que os cidadãos não se empenhariam em participar do mercado formal de trabalho, do qual provêm as contribuições dos empregados e dos empregadores para os pilares seguintes de proteção previdenciária.

Inicialmente, quanto à crítica mais ampla, calcada no argumento do desestímulo e, até mesmo, da preguiça, no sentido de que destinatários de benefícios sociais sentir-se-iam inclinados a não trabalhar, seja no mercado formal, seja no informal, verifica-se, na literatura, que se trata muito mais de uma crítica carregada de ideais morais do que calcada em dados empíricos.

Paul Spicker esclarece que o incentivo – ou o desincentivo – é normalmente explicado em termos da análise da relação custo-benefício e que tal análise atende a três critérios a partir dos quais se pode concluir se determinada ação é ou não um incentivo. São eles: (i) ganho potencial; (ii) motivação; e (iii) efeito marginal. Este último critério indica que o incentivo e o desincentivo são sempre efeitos marginais e nunca determinantes, ou seja, eles apenas têm o potencial de inclinar a balança.⁵⁶⁰

Assim, quando uma pessoa decide por trabalhar ou por não trabalhar, ela necessariamente analisa os custos e benefícios de cada uma dessas ações, dentre as quais o autor menciona o deslocamento, o cuidado com os filhos, os benefícios financeiros e sociais, o estigma, a degradação, a exclusão, o tédio e o acesso a oportunidades. Deste modo, o autor conclui que, embora a assistência pela via de benefícios possa ser identificada como um dos fatores que influenciam a conduta do

⁵⁶⁰ Cf. SPICKER, Paul. Understanding incentives. *Report on Incentive Structures of Social Assistance in South Africa*, Department of Social Development, Pretoria, Republic of South Africa, 2006.

indivíduo ou de determinado grupo de indivíduos, essa influência é restrita quando comparada aos demais elementos informadores de suas decisões.⁵⁶¹

Neste sentido, concluímos que a crítica, embora seja apresentada como uma operação lógica, na verdade, é carregada de sentido moral. Ainda segundo Spicker, existe uma visão moral comum no sentido de que devemos premiar as pessoas pelos seus comportamentos bons e desejáveis e punir aquelas que tenham maus comportamentos.⁵⁶² E é justamente isso que se traduz nesse tipo de argumento desfavorável.

A constatação é tão absurda como seria afirmar, por exemplo, que o fato de nosso sistema de saúde ser universal estimularia as pessoas a descuidarem de sua saúde e de seu bem-estar.

Reforça a conclusão – no sentido de que a crítica tem maior conteúdo ideológico do que propriamente econômico, financeiro ou social – o fato de outras barreiras de acesso do mercado de trabalho não serem consideradas, como, por exemplo, a escassez de creches onde mulheres possam colocar seus filhos em tempo integral enquanto trabalham.⁵⁶³

Particularmente quanto a participar ou não do mercado formal de trabalho, ou seja, quanto ao desincentivo que um pilar público e universal de cobertura previdenciária pode gerar nos indivíduos na hora de firmar seus contratos de trabalho ou mesmo de recolher ou não contribuições previdenciárias (para os pilares seguintes de proteção), a experiência nos mostra que, ao menos no caso brasileiro, vários outros problemas podem influenciar esta decisão, boa parte não ligada necessariamente ao benefício. Isso é facilmente constatado quando observamos o nosso próprio modelo previdenciário. Embora a filiação ao nosso RGPS seja obrigatória para todos os que exercem qualquer tipo de atividade remunerada, sejam ou não empregados, o que se observa, na prática, é uma cobertura de apenas metade de população economicamente ativa.⁵⁶⁴

⁵⁶¹ Cf. SPICKER, 2006.

⁵⁶² Cf. Ibid.

⁵⁶³ Cf. SPICKER, 2017, p. 22.

⁵⁶⁴ Segundo dados do Boletim Estatístico da Previdência Social, em 2018, a população economicamente ativa era de 103,877 milhões de pessoas, das quais 90,922 milhões estavam ocupadas. Não obstante, no mesmo período, apenas 52,365 milhões de pessoas contribuíam para a Previdência Social. Isso significa que quase a metade da população economicamente ativa não tem qualquer cobertura previdenciária. (BRASIL. Ministério da Economia, 2020).

Já identificamos, aqui, alguns fatores que estão relacionados a essa baixa cobertura, dentre os quais podemos destacar: (i) a nova morfologia do trabalho, que incentiva e leva ao incremento do trabalho autônomo; (ii) a falta de confiança no sistema previdenciário, que tem passado historicamente por reformas paramétricas, cada vez mais dificultando o acesso a benefícios; (iii) a informalidade estrutural do nosso mercado de trabalho; (iv) a concorrência com o mercado financeiro quanto a planos de previdência e seguros privados; e (v) a baixa remuneração dos trabalhadores excluídos do sistema de proteção.⁵⁶⁵

O problema, assim, está muito mais relacionado às características do mercado de trabalho do que com os tipos de benefícios previdenciários ou assistenciais oferecidos.

Ainda que atribuíssemos certa razão a esta crítica, acabaríamos concluindo que a solução apresentada pelo nosso sistema de seguridade social, que confere à assistência social, fundada na seletividade, o papel de complementar os *gaps* deixados pelo subsistema da previdência social, também poderia incentivar comportamentos indesejáveis, como, por exemplo, ações perpetradas pelos próprios indivíduos para que se mantenham em determinado patamar socioeconômico a fim de garantir a elegibilidade aos benefícios.

3.2.5 Benefícios universais só são acessíveis a países ricos

Esta crítica relaciona-se à possibilidade fiscal e financeira de implementação de um modelo universal em países de baixa renda.⁵⁶⁶ Em outros termos, benefícios universais seriam um luxo que poucos países podem pagar.

Larry Willmore, ao estudar as pensões universais em países em desenvolvimento, afirma que este argumento é muito mais político do que econômico,

⁵⁶⁵ Alguns destes fatores estão evidenciados na pesquisa “Preparo do brasileiro para o futuro e imprevistos”, realizada pelo Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) e pela Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL), em parceria com o Banco Central, e publicada em março de 2019. Os dados levantados mostram que o meio mais comum de se preparar para a aposentadoria é através de aplicações financeiras (42%) contra apenas 35% para os quais os recursos do INSS servirão de renda. Ainda, apurou-se que apenas 4 em cada 10 entrevistados realizam algum tipo de preparo para a aposentadoria. Dentre os que não se preparam, quando perguntados sobre seus principais motivos, 35,9% alegam não sobrar dinheiro, 18,1% alegam estar desempregados e 17,3% dizem não valer a pena guardar o pouco dinheiro que sobra no orçamento (SPC BRASIL. *Seis em cada dez brasileiros não se preparam para aposentadoria, revela pesquisa CNDL/SPC Brasil e Banco Central*. Disponível em: <https://www.spcbrasil.org.br/pesquisas/pesquisa/6088>. Acesso em: 05 set. 2020).

⁵⁶⁶ Cf. HOLZMANN; HINZ, 2005, p. 95-97.

particularmente porque não se considera que os países gastam largas somas de dinheiro no próprio sistema contributivo, sem contar as concessões em impostos que costumam fazer para aqueles que economizam para a aposentadoria.^{567/568} Podemos adicionar a esta lista, ainda, todos os programas de desoneração de folha de pagamento instituídos pelo nosso governo, além das isenções fiscais.

Além disso, o mesmo autor afirma que há outras formas de endereçar problemas relacionados aos limites financeiros, como, por exemplo, aumentar a idade de elegibilidade de determinado benefício, diminuir seu valor, criar faixas etárias de modo que idosos “mais idosos” recebam mais ou, ainda, instituir mecanismos de recuperação de parte dos benefícios pagos através da retenção fiscal posterior em outros rendimentos.⁵⁶⁹

Já o relatório da OIT, *Extending Social Security to All*, vai além e afirma que esta crítica representa um “senso comum”, uma suposição equivocada e não comprovada empiricamente. A OIT entende que todos os países, independentemente do nível de desenvolvimento, já têm condições de garantir algum nível mínimo de seguridade social.

Como apurou a OIT, a experiência mostra que, cada vez mais, “algum nível de seguridade social pode ser tratado nos estágios iniciais do desenvolvimento nacional; e os sistemas de seguridade social permanecem acessíveis mesmo quando as economias amadurecem e as populações envelhecem”.⁵⁷⁰

Trazendo dados dos países da União Europeia e da OCDE, a OIT afirma que seus programas de seguridade social se mostraram eficientes na diminuição da desigualdade e na redução da pobreza, de modo que quanto maior o gasto social, menor a taxa de pobreza do país.⁵⁷¹

Usando os mesmos dados, o Relatório ainda refuta os argumentos no sentido de que grandes gastos sociais prejudicam a competitividade dos países em um ambiente globalizado. Os países que obtiveram mais sucesso em atingir a redução da pobreza e um crescimento sustentável e de longo prazo à base de programas extensivos de seguridade social têm uma economia aberta cuja performance positiva

⁵⁶⁷ Cf. WILLMORE, 2007.

⁵⁶⁸ Esse é, por exemplo, o caso do Brasil, que instituiu um regime especial de tributação dos planos de benefícios de caráter previdenciário, que estimula a permanência no plano por mais tempo através da redução das alíquotas, nos termos da Lei n. 11.053/2004.

⁵⁶⁹ Cf. WILLMORE, Op. cit.

⁵⁷⁰ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT), 2010, p. 22, tradução nossa.

⁵⁷¹ Cf. Ibid., p. 22.

convive muito bem com a seguridade social. Ainda, em tempos de crises econômicas e globais, estes programas de seguridade social assumem um importante papel como estabilizadores econômicos e sociais.⁵⁷²

Por fim, o Relatório chama a atenção para o fato de que os países da OCDE que decidiram investir pesado em seguridade social, normalmente, com mais de 20% do PIB, começaram tais investimentos quando ainda eram pobres. As evidências apontam que um pacote mínimo de seguridade social é possível mesmo nos países mais pobres da África subsaariana e da Ásia, ainda que este pacote seja progressivamente implementado e que recursos dos países tenham que ser realocados para fazer frente a tais despesas. Sob esta ótica, a tributação não é a única opção. Contudo, é importante pontuar que o gasto, por si só, não é suficiente para o sucesso de tais experiências, já que a boa governança ou administração é um fator decisivo para os resultados.⁵⁷³

Sob o ponto de vista nacional, o Brasil já possui serviços públicos universais, dentre os quais se destacam a saúde e a educação. No mais, não se pode afirmar que o Brasil seja um país pobre⁵⁷⁴, não obstante a enorme desigualdade⁵⁷⁵ e a injustiça na distribuição dos recursos, particularmente em razão do sistema tributário⁵⁷⁶, façam com que os benefícios econômicos não sejam por todos sentidos.

O próprio Larry Willmore, em estudo publicado em 2006, identifica sete países cujos respectivos PIB *per capita* da última década foram inferiores ao brasileiro e que instituíram benefícios universais para cidadãos em idade avançada – Ilhas Maurício, Namíbia, Botswana, Bolívia, Nepal, Samoa e Kosovo.⁵⁷⁷

⁵⁷² Cf. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT), 2010, p. 23.

⁵⁷³ Cf. *Ibid.*, p. 23-28.

⁵⁷⁴ Em 2019, o Brasil era a nona maior economia do mundo, com um PIB de US\$ 1,839 trilhão. Quando se analisa a região da América Latina, nós somos o país mais rico (BANCO MUNDIAL. *Gross domestic product 2019*. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>. Acesso em: 07 set. 2020).

⁵⁷⁵ Em 2018, o índice de Gini do Brasil foi de 0,545, com uma grande variação entre as regiões do país. O índice de Gini mede a desigualdade e possui valores entre 0 e 1, representando a máxima igualdade – 0 – e a máxima desigualdade – 1 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), 2019b).

⁵⁷⁶ Cf. SALVADOR, Evilásio. A distribuição da carga tributária: quem paga a conta. *Arrecadação*, p. 79-93, 2006.

⁵⁷⁷ Segundo dados do Banco Mundial, de 2009 a 2014, o Brasil teve o maior PIB *per capita* dentre os países acima, tendo sido ultrapassado pelas Ilhas Maurício em 2015, situação que permaneceu até 2019. Em 2019, o PIB *per capita* destes países, em ordem decrescente, foi: US\$ 11.203,54 (Ilhas Maurício), US\$ 8.717,18 (Brasil), US\$ 7.961,33 (Botswana), US\$ 4.957,45 (Namíbia), US\$ 4.417,51 (Kosovo), US\$ 4.315,92 (Samoa), US\$ 3.552,06 (Bolívia) e US\$ 1.071,05 (Nepal) (BANCO MUNDIAL. *GDP (current US\$) - GDP per capita (current US\$) - Brazil, Mauritius, Namibia, Botswana, Bolivia, Nepal, Samoa, Brunei Darussalam, Kosovo*. Disponível em:

Se considerarmos a região da América Latina e do Caribe, dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) da ONU indicam que 25 (vinte e cinco) países⁵⁷⁸ possuem programas de proteção social não contributivos. Contudo, dentre estes, apenas os programas da Bolívia e da Cidade do México são universais e independem da comprovação de qualquer condição socioeconômica.

Assim, a Bolívia é o único país da América Latina e do Caribe a instituir um benefício deste tipo.⁵⁷⁹ Justamente por se tratar de um país da mesma região que o Brasil, com características similares no mercado de trabalho⁵⁸⁰, notadamente a alta taxa de trabalho informal e autônomo, além de ser um país bem mais pobre que o nosso, escolhemos seu exemplo para aferir as respostas às críticas acima discutidas e, ainda, para identificarmos lições que possam ser aprendidas caso este seja o caminho um dia adotado pelo Brasil.

3.3 Estudo de caso: a experiência da Bolívia

3.3.1 Do Bonosol à Renta Dignidad

A Bolívia instituiu o primeiro benefício universal pago em razão da idade avançada há mais de vinte anos. Não obstante, continua sendo o único país de toda a região da América Latina e do Caribe a pagar aos idosos uma pensão não contributiva e universal, para cujo recebimento basta a comprovação da idade e da residência no país.⁵⁸¹

<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?end=2019&locations=BR-MU-NA-BW-BO-NP-WS-BN-XK&start=2017>. Acesso em: 27 ago. 2020).

⁵⁷⁸ Os 25 países são os seguintes: Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bermuda, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, México, Panamá, Paraguai, Peru, São Cristóvão e Névis, São Vicente e Granadinas, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. O Brasil se encontra na lista em razão do BPC e da Previdência Rural, mas, como sabemos, ambos não são benefícios universais, uma vez que exigem dos beneficiários a comprovação de determinados requisitos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). *Non-contributory Social Protection Programmes Database: Latin America and the Caribbean*. Disponível em: <https://dds.cepal.org/bpsnc/sp>. Acesso em: 19 jul. 2020).

⁵⁷⁹ O benefício instituído no México é limitado à Cidade do México, não abrangendo, portanto, o país inteiro.

⁵⁸⁰ Cf. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT), 2018.

⁵⁸¹ No site da *Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS)*, são enumerados os requisitos aos cidadãos bolivianos que desejam receber a *Renta Universal de Vejez* ou *Renta Dignidad*: (i) ter 60 anos ou mais de idade; (ii) viver na Bolívia; (iii) estar registrado na Base de Dados de beneficiários da *Renta Dignidad*; (iv) não receber salário do setor público; e (v) não ter sofrido decisão administrativa suspendendo o pagamento do Bolivida ou do Bonosol. Tais suspensões eram aplicadas

Este benefício, cujo precursor histórico é o *Bono Solidario (Bonosol)*, instituído em 1997, não tem sua origem necessariamente em questões afetas à dignidade humana ou mesmo no sistema previdenciário ou de seguridade social. O *Bonosol* foi instituído em decorrência da privatização de empresas estatais no final da década de 1990, no governo de Sánchez de Lozada (1993-1997 e 2002-2003), que implementou uma agenda neoliberal, orientada pelo Consenso de Washington, cujas principais diretrizes, além da privatização destas empresas, incluía a reforma do sistema previdenciário⁵⁸², que deveria passar de um modelo público de repartição simples para um modelo privado de capitalização.⁵⁸³

Com a venda das empresas estatais – e como moeda de troca política pelo apoio às mudanças no sistema previdenciário –, o Governo instituiria um benefício universal, devido a todos os cidadãos bolivianos que completassem 65 anos de idade, cujos recursos adviriam de um fundo no qual seriam capitalizados os recursos auferidos com a venda das estatais. A única peculiaridade era a de que apenas teriam direito aos pagamentos os cidadãos que tivessem completado 21 anos de idade até 31 de dezembro de 1995, o que se justificou pelo argumento de que tais pessoas, seja na condição de trabalhadores, seja na condição de pagadores de impostos, contribuíram para o desenvolvimento destas empresas.⁵⁸⁴

O fundo criado com os recursos, então, sustentaria esta pensão e seria gradualmente consumido até se esgotar totalmente quando todos os beneficiários já tivessem falecido.

àqueles que fraudavam a idade para receber os benefícios. Disponível em: <https://www.aps.gob.bo/index.php/atencion-al-ciudadano/renta-dignidad/requisitos>. Acesso em: 10 set. 2020.

⁵⁸² Na Bolívia, a relação da cobertura previdenciária (proporção entre contribuintes e total da população economicamente ativa) sempre esteve ligada ao mercado formal. O modelo previdenciário, que surgiu como um sistema contributivo, de benefício definido e de repartição simples, atingiu seu ápice em 1987, quando começou a diminuir a participação do Estado nos setores geradores de empregos formais e, conseqüentemente, a filiação ao sistema. Em 1997, houve uma reforma estrutural, que instituiu um modelo de contribuição definida e de capitalização individual, entretanto, os níveis de filiação permaneceram baixos, sempre em torno de 12%. Esta é uma realidade comum a outros países latino-americanos. Uma das formas de endereçar o problema – que atinge em larga escala trabalhadores rurais, informais e aqueles com uma participação descontínua no mercado formal – é instituir um pilar básico de proteção não contributivo, o que foi feito através do *Bonosol* em 1997 (Cf. LOZA, Federico Escobar; WILDE, Sebastián Martínez; CORDOVA, Joel Mendizábal. *El impacto de la Renta Dignidad: política de redistribución del ingreso, consumo y reducción de la pobreza en hogares con personas adultas mayores*. Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, Ministerio de Planificación del Desarrollo, Estado Plurinacional de Bolívia, 2013, p. 19-20)

⁵⁸³ Cf. MÜLLER, Katharina. The political economy of universal pensions in Bolivia. *Sozialpolitik*. ch, v. 1, n. 1, p. 1.2, 2016.

⁵⁸⁴ Cf. *Ibid.*

Aprovado pela Lei n. 1792, de 29 de novembro de 1996, e tendo começado a ser pago à população em maio de 1997, pouco antes das eleições presidenciais, dois resultados adversos surpreenderam o governo da época: a medida não foi suficiente para garantir a reeleição a Sánchez de Lozada e o número de beneficiários que apareceram para receber o pagamento foi sensivelmente superior ao esperado⁵⁸⁵. Este último fato pode ser atribuído, dentre outras razões, à precariedade dos registros civis, particularmente nas zonas rurais.⁵⁸⁶

A nova administração, do Presidente Hugo Banzer (1997-2001), considerando o *Bonosol* um benefício insustentável, parou seu pagamento e instituiu outro benefício bem mais modesto⁵⁸⁷ – o *Bolivida* – e que somente seria pago aos cidadãos que tivessem completado mais de 50 anos de idade até o fim de 1995.⁵⁸⁸

O *Bolivida* teve vida curta, tendo seu fim decretado em 2002, quando Sánchez de Lozada, novamente eleito, restituiu o *Bonosol*, com as mesmas regras anteriores e elevando, novamente, seu valor.⁵⁸⁹ Apenas em 2008, quando já enfrentava sérias dificuldades, em razão dos baixos níveis dos dividendos pagos ao fundo, o *Bonosol* foi substituído por outro benefício, instituído então pelo Presidente Evo Morales, que se elegera em 2006.⁵⁹⁰

Morales seguiu uma agenda de nacional-desenvolvimentismo e, obedecendo ao resultado de um referendo de 2004⁵⁹¹, pelo qual o povo boliviano decidiu que o Estado deveria recuperar o controle sobre o setor de óleo e gás, declarou o domínio do Estado sobre esta indústria. Já em 2006, Morales completava seu programa de

⁵⁸⁵ Eram esperados 295 mil beneficiários, embora tenham se habilitado 364.261 pessoas (Cf. MÜLLER, 2016).

⁵⁸⁶ Cf. Ibid.

⁵⁸⁷ Enquanto o *Bonosol* pagava, por ano, um benefício de 1.300 Bolivianos (Bs.), cerca de US\$ 248,00, o *Bolivida* fixava este montante anual em 395 Bs. (US\$ 60,00).

⁵⁸⁸ Cf. MÜLLER, op. cit.

⁵⁸⁹ O segundo Governo de Lozada fixou o *Bonosol* em 1.800 Bs., sem qualquer indexação. A cada cinco anos, o montante seria revisto após um estudo atuarial que considerasse o valor existente no fundo e a expectativa de vida dos beneficiários (Cf. WILLMORE, Larry. *Non-contributory pensions: Bolivia and Antigua in an international context*. ECLAC, 2006, p. 27).

⁵⁹⁰ Cf. MÜLLER, op. cit.

⁵⁹¹ O Referendo do Gás, ocorrido em 18 de julho de 2004, fez quatro perguntas ao povo boliviano, dentre as quais se o eleitor concordava com a revogação da Lei de Hidrocarbonetos sancionada por Sánchez de Lozada, que privatizava o setor; se a estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos deveria retomar sua participação em todas as etapas de produção das empresas petrolíferas; e se a Bolívia deveria, dentre outras medidas, cobrar impostos e/ou *royalties* de até 50% do valor da produção de petróleo e gás das empresas petrolíferas, em benefício da nação. A estas três perguntas, 86,64%, 92,19% e 61,74%, respectivamente, dos bolivianos responderam “sim” (SIDORENKO, Alexey. *Bolivia: Gas Referendum, 2004. Electoral Geography 2.0*. Disponível em: <https://www.electoralgeography.com/new/en/countries/b/bolivia/2004-referendum-bolivia.html>. Acesso em: 10 set. 2020).

nacionalização, controlando completamente a operação de empresas estrangeiras no país. Dentre as medidas instituídas, destaca-se o aumento nos *royalties* do gás natural de 18% para 50%.

Ainda, respondendo a uma promessa de campanha, no sentido de que o *Bonosol* continuaria a ser pago, e querendo deixar a sua marca, simbolicamente o Presidente aboliu o programa em 2007, imediatamente substituindo-o por um novo benefício – a *Renta Dignidad*.

Morales reduziu a idade elegível para o pagamento para 60 anos, cessou a limitação de pagamento apenas aos cidadãos nascidos antes de 1974, aumentou em 25% o valor que, até então, era pago pelo *Bonosol* e institui duas faixas de pagamento – uma para os cidadãos que já recebem alguma aposentadoria de natureza contributiva e outra, um pouco maior, para os demais.

Para solucionar o problema do financiamento, o Presidente encontrou uma saída: redirecionar parte do *Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)*⁵⁹², que, originariamente era dirigido a regiões, municipalidades⁵⁹³ e universidades, ao sustento da *Renta Dignidad*.^{594/595}

Diferentemente do *Bonosol* e do *Bolívica*, que estavam associados à divisão de dividendos do capital oriundo da venda de empresas estatais e tinham a cobertura limitada a determinada geração de bolivianos, a *Renta Dignidad* é um benefício verdadeiramente universal.⁵⁹⁶

A consolidação, assim, desse benefício universal aos idosos se deu durante o governo Evo Morales. Como vimos, os precedentes históricos da *Renta Dignidad* na Bolívia não guardam qualquer relação direta com a agenda de direitos humanos ou mesmo com o sistema previdenciário.⁵⁹⁷ Foi apenas na Constituição de 2009, que o Estado boliviano garantiu o direito à aposentadoria com caráter universal, solidário e

⁵⁹² Nos termos do artigo 55 da Lei dos Hidrocarbonetos (Lei n. 17/05/2005), a taxa de *IDH* é de trinta e dois por cento (32%) da produção total de hidrocarbonetos medida no ponto de controle, que é aplicada de forma direta e não progressiva em cem por cento (100%) dos volumes de hidrocarbonetos medidos no Ponto de Inspeção, em sua primeira fase de comercialização. Colocamos a sigla *IDH* em itálico para diferenciá-la de outra sigla *IDH* (Índice de Desenvolvimento Humano) também utilizada neste trabalho.

⁵⁹³ A Bolívia é um Estado unitário (artigo 1º da Constituição boliviana de 2009).

⁵⁹⁴ Cf. MÜLLER, 2016.

⁵⁹⁵ O pagamento da *Renta Dignidad* é financiado pelo *Fondo de la Renta Universal de Vejez* (FRUV), cujos ingressos, em mais de 2/3, vêm do *IDH* (Cf. LOZA; WILDE; CÓRDOVA, 2013, p. 87).

⁵⁹⁶ Cf. *Ibid.*, p. 28.

⁵⁹⁷ Cf. MÜLLER, *op. cit.*

equitativo (artigo 45, IV) e, ainda, se comprometeu a prover uma renda vitalícia na idade avançada, no quadro do regime de previdência social (artigo 67, II).

Em 2010, foi novamente reformado o Sistema de Pensões do país, que integrou a *Renta Dignidad*. O novo modelo conta com três camadas: (i) um regime contributivo, financiado pelos próprios trabalhadores e que garante pensões por idade avançada, invalidez e morte; (ii) um regime semicontributivo, que garante a aposentadoria àqueles que contribuíram por 120 meses, contínuos ou não, e que completem 58 anos de idade, financiado por recursos dos prêmios de Risco Comum, de Risco Profissional e de Risco Ocupacional, da Contribuição Solidária do Segurado, da Contribuição Nacional de Solidariedade, da Contribuição Patronal Solidário, Contribuição Mineira Solidária e outras fontes de financiamento⁵⁹⁸; e (iii) um regime não contributivo, que é, justamente, a *Renta Dignidad*.⁵⁹⁹

As Tabelas 3 e 4 demonstram as principais características dos três programas de pensões universais na idade avançada – *Bonosol*, *Bolivida* e *Renta Dignidad* –, além dos respectivos valores dos benefícios e números de beneficiários.

Tabela 3 – Benefícios universais bolivianos e principais regras

Benefício	Período de vigência	Regras
<i>Bonosol</i> (Lei n. 1732, de 29/11/1996 e Lei n. 2427, de 28/11/2002)	De maio de 1997 a janeiro de 1998 e de 2003 a 2007.	- Pago a todos os cidadãos com 65 anos ou mais de idade, desde que nascidos antes de 1974; - Instituído com um valor anual único equivalente a 1.300,00 Bolivianos (US\$ 248,00).
<i>Bolivida</i> (Lei n. 1864, de 15/06/1998)	De 1998 a 2002.	- Pago a todos os cidadãos com 65 anos ou mais de idade, desde que tivessem mais de 50 anos de idade até 31 de dezembro de 1995; - O valor do benefício foi reduzido para 395,00 Bolivianos (US\$ 60,00) anuais.
<i>Renta Dignidad</i> (Lei n. 3791, de 28/11/2007)	Desde 2008.	- Pago a todos os cidadãos com mais de 60 anos; - O valor do benefício foi aumentado em 25%, passando para 2.400,00 Bolivianos (US\$ 340,00) anuais; - Criada uma diferenciação no valor do benefício, de modo que cidadãos que já percebem qualquer tipo de aposentadoria contributiva, receberiam um valor um pouco menor – 1.800 Bs ou US\$ 255,00.

Fonte: MÜLLER, 2016. Elaboração nossa.

⁵⁹⁸ Artigo 5 da *Ley de Pensiones* (Lei n. 065, de 10 de dezembro de 2010).

⁵⁹⁹ Cf. BOLÍVIA. Ministério de Economía y Finanzas Públicas. *Boletín económico*: Sistema Integral de Pensiones. Año 7, n. 9, octubre de 2018. Disponível em: https://repositorio.economiafinanzas.gob.bo/documentos/VPSF/DGP/Boletines/Semestral/201812_Bolet%C3%ADn_Econ%C3%B3mico_SIP_Semestre_Dic18.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

Tabela 4 – Valores dos benefícios e número de beneficiários

Ano	Benefício	Valor anual (em Bs.) ⁶⁰⁰	Número de beneficiários
1997	<i>Bonosol</i>	1.300	364.261
1998	<i>Bolivida</i>	395	318.529
1999	<i>Bolivida</i>	395	340.403
2000	<i>Bolivida</i>	420	334.371
2001	<i>Bolivida</i>	420	351.166
2003 ⁶⁰¹	<i>Bonosol</i>	1.800	448.864
2004	<i>Bonosol</i>	1.800	458.914
2005	<i>Bonosol</i>	1.800	482.002
2006	<i>Bonosol</i>	1.800	487.832
2007	<i>Bonosol</i>	1.800	493.437
2008	<i>Renta Dignidad</i>	2.400 / 1.800 ⁶⁰²	752.354 ⁶⁰³
2009	<i>Renta Dignidad</i>	2.400 / 1.800	779.644
2010	<i>Renta Dignidad</i>	2.400 / 1.800	801.889
2011	<i>Renta Dignidad</i>	2.400 / 1.800	823.368
2012	<i>Renta Dignidad</i>	2.400 / 1.800	855.430
2013	<i>Renta Dignidad</i>	3.000 / 2.400	887.122
2014 ⁶⁰⁴	<i>Renta Dignidad</i>	3.250 / 2.600	919.364
2015	<i>Renta Dignidad</i>	3.250 / 2.600	954.939
2016	<i>Renta Dignidad</i>	3.250 / 2.600	989.041
2017	<i>Renta Dignidad</i>	3.900 / 3.250	1.021.455
2018	<i>Renta Dignidad</i>	3.900 / 3.250	1.039.242

Fontes: MÜLLER, 2016; BOLÍVIA. Ministério de Economía y Finanzas Públicas, 2018.

Elaboração nossa.

⁶⁰⁰ Para uma perspectiva comparativa, segue a evolução do salário mínimo nacional boliviano no período de 1997 a 2018: 240,00 Bs. (1997); 300,00 Bs. (1998); 330,00 Bs. (1999); 355,00 Bs. (2000); 400,00 Bs. (2001); 430,00 Bs. (2002); 440,00 Bs. (2003, 2004 e 2005); 500,00 Bs. (2006); 525,00 Bs. (2007), 577,50 Bs. (2008); 647,00 Bs. (2009); 679,50 Bs. (2010); 815,40 Bs. (2011); 1.000,00 Bs. (2012); 1.200,00 Bs. (2013); 1.440,00 Bs. (2014); 1.656,00 (2015); 1.805,00 (2016); 2.000,00 Bs. (2017) e 2.060,00 Bs. (2018) (BOLÍVIA. Instituto Nacional de Estadística. *Bolivia – Salario Mínimo Nacional, 1991 – 2019*. Disponível em: https://www.ine.gob.bo/index.php/wpfd_file/bolivia-salario-minimo-nacional-1991-2019/. Acesso em: 10 set. 2020).

⁶⁰¹ Em 2002, o *Bolivida* não foi pago (Cf. WILLMORE, 2006, p. 28).

⁶⁰² O valor menor é devido aos beneficiários que já recebem alguma aposentadoria de natureza contributiva.

⁶⁰³ O aumento substancial no número de beneficiários ocorrido em 2008 se deve a alguns fatores, dentre os quais se destacam a redução da idade elegível, de 65 para 60 anos de idade, além do próprio envelhecimento da população e a melhoria na cobertura (Cf. MÜLLER, 2016).

⁶⁰⁴ O aumento do valor do benefício em 2014 se deveu a um Bônus de Natal instituído pela Lei n. 562, de 27 de agosto, que elevou o montante anual pago aos beneficiários.

Em seguida, trataremos dos principais impactos socioeconômicos, correlacionando-os com as críticas aos benefícios universais já analisadas no item anterior.

3.3.2 Impactos socioeconômicos

A partir do estudo dos impactos socioeconômicos da instituição de um pilar de proteção universal na idade avançada na Bolívia⁶⁰⁵ (atual *Renta Dignidad*) pretendemos confirmar nossas respostas às críticas mais comuns a este tipo de benefício, já tratadas acima.

Apesar de ter um dos menores PIB da América do Sul⁶⁰⁶, a Bolívia tem uma das maiores taxas de cobertura previdenciária na idade avançada.⁶⁰⁷ O país também se destaca pela notável redução na desigualdade⁶⁰⁸ e na pobreza⁶⁰⁹ desde os anos 2000, além de um nível de crescimento econômico significativamente acima da média dos outros países da região (Gráfico 10).

⁶⁰⁵ Segundo dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a Bolívia, em 2021, tem 11,833 milhões de habitantes. Cf. https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Social.html?pais=BOL&idioma=spanish. Acesso em: 15 mar. 2021.

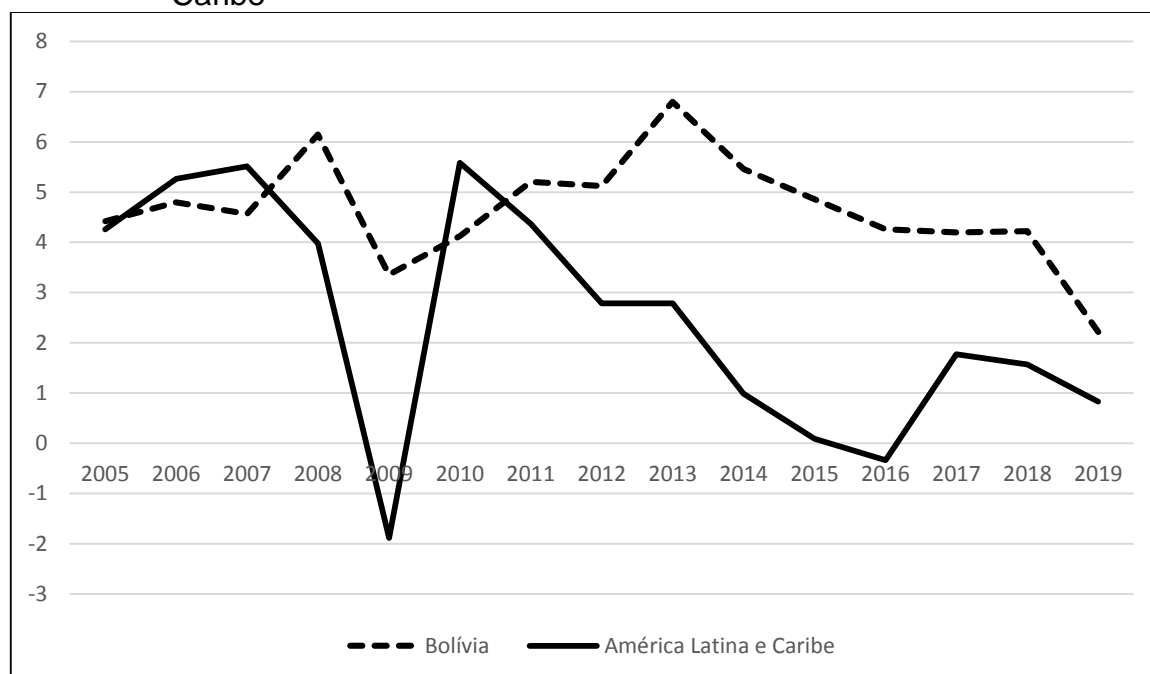
⁶⁰⁶ Em 1997, ano de implementação do *Bonosol*, o PIB da Bolívia só não era ultrapassado pela Guiana e pelo Suriname, situação que durou até 2019, quando o seu PIB foi pouco superior também que o do Paraguai (Cf. BANCO MUNDIAL. *GDP (current US\$) - Argentina, Bolívia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Peru, Suriname, Uruguay, Venezuela, RB*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2019&locations=AR-BO-CL-CO-EC-GY-PY-PE-SR-UY-VE&start=1997>. Acesso em: 12 set. 2020).

⁶⁰⁷ Cf. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *World social protection report, 2017–2019: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals*. Geneva: 2017, p. 81.

⁶⁰⁸ Segundo dados levantados pelo *Observatorio de la Deuda Social en Bolívia* (ODSB), o índice de Gini passou de 0,62 em 2000 para 0,42 em 2018 (Disponível em: <http://www.iisec.ucb.edu.bo/indicador/coeficiente-de-gini>. Acesso em: 12 set. 2020).

⁶⁰⁹ A extrema pobreza, no período de 2005 a 2018, foi reduzida em 23%, o que fez da Bolívia o país da América Latina e do Caribe que mais reduziu a pobreza neste período. Quanto à pobreza moderada, o país fica em segundo lugar, com uma redução de 26% (BOLÍVIA. Instituto Nacional de Estadística. *Bolívia entre los países de la región que más redujo la pobreza*. Disponível em: <https://www.ine.gob.bo/index.php/bolivia-entre-los-paises-de-la-region-que-mas-redujo-la-pobreza/>. Acesso em: 12 set. 2020).

Gráfico 10 – Taxa de crescimento anual do PIB, em % - Bolívia e América Latina e Caribe



Fonte: BANCO MUNDIAL. *GDP growth (annual %) - Latin America & Caribbean, Bolivia*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2019&locations=ZJ-BO&start=2005&view=chart>. Acesso em: 11 set. 2020.

Também o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que possui como variáveis a expectativa de vida ao nascer, o nível educacional e o PIB *per capita*, passou de 0,643, em 1998⁶¹⁰, para 0,703, em 2018⁶¹¹, um aumento considerável se compararmos, por exemplo, com a evolução no mesmo período no Brasil – que passou de 0,747 para 0,761.

Embora o rendimento que não provém do trabalho, que, no caso da Bolívia, se constitui principalmente da *Renta Dignidad*, além de outros dois programas de

⁶¹⁰ Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). *Human Development Report 2000*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2000. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/idh/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-2000.html>. Acesso em: 11 set. 2020.

⁶¹¹ Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). *Síntese Relatório do Desenvolvimento Humano 2019*: além do rendimento, além das médias, além do presente: as desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI. Nova Iorque: 2019.

transferência de renda condicionada e de bem menor alcance⁶¹², não seja o principal motivo⁶¹³ do sucesso do país na redução da desigualdade e da pobreza, seu papel não é desprezível, particularmente quando se trata da população idosa.⁶¹⁴

Na área rural, por exemplo, a extrema pobreza caiu de 75% para 41% e a pobreza moderada, de 87% para 61%, no período de 2000 a 2012.⁶¹⁵ A queda expressiva pode ser explicada pelo fato de que, no campo, se observa um efeito multiplicador do benefício recebido em dinheiro, já que as famílias investem em estoque animal e plantações.⁶¹⁶

Além da pobreza monetária, há registros de melhora no que se chama *pobreza subjetiva*, que leva em consideração indicadores não monetários relacionados ao nível de bem-estar que, em geral, a população entende como aceitável.⁶¹⁷

Outros efeitos colaterais observados foi a melhora na família como um todo, o que fica claro na queda do trabalho infantil, na matrícula das crianças às escolas, que atingiu quase 100%⁶¹⁸, e, até mesmo, no aumento do nível nutricional de crianças e adolescentes que vivem com idosos.⁶¹⁹ Ainda houve um aumento da demanda interna por consumo de bens e serviços, um estímulo à poupança⁶²⁰, uma maior formalização da atividade rural, sem contar o avanço no registro civil dos cidadãos bolivianos, que tiveram que obter documentos de identidade para receber o benefício.⁶²¹

Todos esses dados demonstram a eficiência do modelo adotado, particularmente se considerarmos que, na Bolívia, poucos são aqueles que têm

⁶¹² Os dois programas de transferência de renda condicionada na Bolívia são o *Bono Juancito Pinto*, implementado em 2006 e pago a famílias com crianças matriculadas na escola e que cursaram todo o ano letivo, e o *Bono Juana Azurduy*, que transfere renda a gestantes e novas mães e seus bebês desde 2009. Estes programas, contudo, têm alcance e custo bem menores que a *Renta Dignidad* – em 2014, o *Bono Juancito Pinto* custava 0,2% do PIB e o *Bono Juana Azurduy*, 0,06%, ao passo que a *Renta Dignidad* ultrapassava 1% (Cf. VARGAS, Jose; GARRIGA, Santiago. *Explaining inequality and poverty reduction in Bolivia*. 2015, p. 12).

⁶¹³ Para Vargas e Garriga (2015), os rendimentos não provenientes do trabalho (aluguéis, transferências e outras rendas) representam cerca de 20% do rendimento total dos bolivianos.

⁶¹⁴ Cf. *Ibid.*

⁶¹⁵ Cf. *Ibid.*

⁶¹⁶ Cf. WILLMORE, 2006, p. 29.

⁶¹⁷ Cf. LOZA; WILDE; CÓRDOVA, 2013, p. 89.

⁶¹⁸ Cf. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT), 2017, p. 81.

⁶¹⁹ Cf. BLACKBURN, James *et al.* La pensión social y la protección de los adultos mayores en el Estado Plurinacional de Bolivia. In: _____. *Envejecimiento en América Latina: sistemas de pensiones y protección social integral*. Santiago: CEPAL, 2010. p. 131-156. LC/G. 2475, 2010, p. 146.

⁶²⁰ Cf. LOZA, WILDE; CÓRDOVA, op. cit., p. 11.

⁶²¹ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Universal pensions for older persons: Plurinational State of Bolivia*. Jun. 2016. Disponível em: <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action;jsessionid=WKCD2fSCce3jxEuxoqNGSNhInnvTzx-L9mUxjz7e43POYFAppIBP!445242879?id=53696>. Acesso em: 12 set. 2020.

acesso a um benefício contributivo⁶²², de modo que focalizar este primeiro pilar de proteção previdenciária não faria muito sentido sob esta ótica.

Quanto à sustentabilidade, o benefício já está em vigor há mais de vinte anos e, em todo esse período, custou cerca de 1% do PIB.⁶²³ É bem verdade que o crescimento constante do PIB no país possibilitou que este patamar se mantivesse praticamente intacto, não obstante o envelhecimento da população. Contudo, os ganhos sociais e econômicos conquistados pela implementação deste pilar universal de cobertura na velhice revelam o necessário equilíbrio para a sustentabilidade.

Uma característica, entretanto, particularmente afeta à *Renta Dignidad* que pode comprometer a sua sustentabilidade é sua dependência, quase que unicamente, do *IDH*, que é bastante sujeito às oscilações do mercado internacional e, desde 2014, vem sofrendo quedas.⁶²⁴ Suaviza esta dependência a criação de um fundo único para o financiamento da *Renta Dignidad*, de modo que épocas de fartura⁶²⁵, com ingressos superiores a retiradas, compensam períodos de crise.⁶²⁶ Não obstante, a importância da diversificação da base de financiamento, assim, é uma valiosa lição que podemos tirar do caso boliviano.

Larry Willmore, analisando os efeitos do *Bonosol* em texto publicado ainda em 2006, afirma que seu custo – que, em 2004, representou 1,1% do PIB – é compensado pela vantagem de cobrir toda a população idosa. O autor também observa que os gastos do Estado com o sistema contributivo, recém reformado, eram, à época, quatro vezes superiores, não obstante o baixo número de empregados assalariados – cerca de 12% da força de trabalho.⁶²⁷

Já o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, em 2004, expressamente recomendaram a manutenção do *Bonosol*, por representar uma forte política redistributiva com um impacto fiscal mínimo.⁶²⁸

⁶²² Em 2012, apenas 17% dos idosos recebiam algum benefício contributivo (Cf. LOZA; WILDE; CÓRDOVA, op. cit.).

⁶²³ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT), 2016.

⁶²⁴ O desafio, certamente, passará por encontrar soluções alternativas, dentre as quais o ex-Presidente Evo Morales chegou a suscitar incrementar o benefício adicionando uma prestação *in-kind* consistente em produtos típicos do país (Cf. MÜLLER, 2016).

⁶²⁵ O balanço geral do *Fondo de la Renta Universal de Vejez* (FRUV) de 2009 a 2012 demonstra que seu patrimônio cresceu de 31,7% para 110,5% das fontes de ingresso no período (Cf. LOZA; WILDE; CÓRDOVA, 2013, p. 39).

⁶²⁶ Cf. BLACKBURN, 2010, p. 147.

⁶²⁷ Cf. WILLMORE, 2006, p. 28.

⁶²⁸ Cf. BANCO MUNDIAL; BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Bolivia: Public Expenditure Management for Fiscal Sustainability and Equitable and Efficient Public Services*, Report No. 28519, 2004, v. 2, p. 99.

A questão da justiça na instituição de um pilar universal de proteção é bastante percebida no caso boliviano. A *Renta Dignidad* compensa as desigualdades de oportunidades ao longo do ciclo laboral, que tende a beneficiar, em um sistema unicamente contributivo, homens, com níveis mais elevados de educação, com maior participação no mercado de trabalho formal e de determinado grupo étnico.⁶²⁹ Esta vantagem é particularmente importante em um contexto de alta informalidade e precariedade do mercado de trabalho, sobretudo para as mulheres.⁶³⁰

As mulheres costumam ser menos protegidas que os homens quando se consideram os benefícios contributivos, o que é resultado direto do modelo previdenciário dependente do mercado formal de trabalho e das próprias diferenças de gênero que se observam no acesso e na permanência neste mercado.

Em geral, as mulheres têm uma participação menor nos postos de trabalho, costumam interromper a vida laborativa com maior frequência que os homens, ganham relativamente menos e dedicam-se em maior proporção a trabalhos domésticos e de cuidados familiares não remunerados. A informalidade intensifica os problemas sofridos pelas mulheres, pois, quando são elas a estar nessa condição, obviamente não contribuem para o sistema previdenciário, e quando são dependentes de homens que estejam na informalidade, não recebem qualquer benefício em caso de morte ou incapacidade daquele que a sustentava.⁶³¹

Um benefício de proteção universal na idade avançada iguala homens e mulheres⁶³², reparando em certa medida esta injustiça observável ao longo de toda a vida economicamente ativa destas últimas. Isso fica claro, por exemplo, no caso brasileiro, cujo benefício assistencial mais amplo – o BPC – continua relegando a mulher ao papel de dependente econômica do homem, já que seu pagamento está condicionado ao rendimento familiar, e não individual.⁶³³

Podemos aprender, portanto, com o exemplo da Bolívia, que um benefício universal na idade avançada constitui-se em uma forma eficaz, justa e sustentável de garantir dignidade a todos aqueles que já concluíram seu ciclo laborativo.

⁶²⁹ Cf. BLACKBURN, 2010, p. 135.

⁶³⁰ Cf. Ibid., p. 132-133.

⁶³¹ Cf. ARZA, Camila. Non-contributory benefits, pension re-reforms and the social protection of older women in Latin America. *Social Policy and Society*, v. 16, n. 3, p. 361-375, 2017, p. 362-363.

⁶³² Na Bolívia, pouco mais de 54% dos benefícios da *Renta Dignidad* são pagos a mulheres – a taxa supera a dos benefícios pagos aos homens particularmente em razão da maior expectativa de vida feminina (Cf. Ibid., p. 368).

⁶³³ Cf. Ibid., p. 366.

Aprendemos, ainda, que a presunção generalizada de que um tal benefício é um luxo que só países ricos podem pagar não passa de um mito.

Os benefícios de um pilar universal de proteção social excedem o mero sustento da população idosa, produzindo importantes efeitos, de geração em geração, na economia e na redução da desigualdade e da pobreza.

Ainda, um mercado de trabalho cada vez mais flexível e precário, aliado a altos índices de informalidade, exige uma necessária adaptação do desenho do modelo previdenciário, para torná-lo menos mercadorizado e dependente do trabalho formal de longa duração.

3.4 Um modelo previdenciário inclusivo

Ao longo de toda esta dissertação, vimos como o trabalho guarda íntima relação com o próprio surgimento do Estado de Bem-Estar Social e, ainda, que as primeiras formas de proteção previdenciária também surgiram em função do trabalho, organizando-se em esquemas de seguro aptos a proteger os indivíduos dos riscos que os impedem de prover seu próprio sustento.

O modelo de seguro inaugurado na Alemanha pelas políticas concebidas por Bismarck, no final do século XIX, foi exportado para inúmeros países europeus e também aqui, na América Latina, inspirou os sistemas previdenciários instituídos a partir das décadas de 1930 e 1940.⁶³⁴

Entretanto, particularmente quanto a esta região do mundo, na qual estamos inseridos, os modelos de inspiração *bismarckiana* jamais conseguiram proteger satisfatoriamente a classe trabalhadora, pelo simples fato de estarem extremamente atrelados ao mercado de trabalho formal e a uma sociedade salarial⁶³⁵ – algo por aqui jamais conquistado.

Particularmente no Brasil, nosso sistema de seguridade social foi institucionalizado com a redemocratização do país, sob um ideal universalista (artigo 194, parágrafo único, I, da CRFB/1988) e, portanto, afastando-se das ideias *bismarckianas*, sob clara influência *beveridgiana*. Entretanto, quanto ao subsistema

⁶³⁴ Cf. MELGUIZO; BOSCH; PAGES, 2017, p. 123-124.

⁶³⁵ Cf. CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. 12. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015, p. 415-436.

da previdência social, este permaneceu primordialmente atrelado ao trabalho remunerado e formal.

As tentativas de atingir a universalidade do sistema previdenciário limitaram-se à criação de novas categorias de segurados que se encontravam excluídos da típica relação de emprego – contribuintes individuais e segurados facultativos.⁶³⁶ No entanto, ao manter a lógica de mercado, segundo a qual o direito aos benefícios encontra-se atrelado às contribuições feitas pelo segurado, estes esforços não foram suficientes para atender a universalidade dos trabalhadores brasileiros.

As reformas pelas quais passou nossa previdência social desde a promulgação da Constituição de 1988⁶³⁷ foram todas de natureza paramétrica, que mantiveram a estrutura do esquema previdenciário, limitando-se a alterar seus parâmetros, tais como requisitos de idade e de tempo de contribuição para receber benefícios, carências, alíquotas de contribuição e forma de cálculo das prestações.

Entretanto, reformas paramétricas têm algumas deficiências, basicamente atreladas a razões políticas – enfrentam muita resistência entre a população beneficiada, e, portanto, são impopulares. Seus efeitos são sentidos, em geral, a longo prazo, o que não acrescenta ao capital político do gestor que implementou a reforma; e não conseguem neutralizar totalmente as distorções do mercado de trabalho.⁶³⁸

Especialmente quanto ao mercado de trabalho, as tentativas, no Brasil, têm se voltado a incrementar a formalidade. Assim, planos simplificados e com alíquotas reduzidas⁶³⁹ procuram atrair trabalhadores autônomos na informalidade, ao passo que isenções, desonerações⁶⁴⁰ e simplificações nas contribuições procuram incentivar empregadores a formalizar relações de emprego.

Entendemos, contudo, que estes caminhos não são adequados. Primeiro, pela simples constatação de que não foram capazes de alterar sensivelmente a cobertura previdenciária, como logramos demonstrar no segundo capítulo (item 2.4), ou mesmo

⁶³⁶ Os contribuintes individuais são segurados obrigatórios da previdência social, nos termos do inciso V do artigo 12 da Lei n. 8.212/1991, ao passo que os segurados facultativos são aqueles que não exercem atividade remunerada (artigo 14 da Lei n. 8.212/1991).

⁶³⁷ As normas constitucionais previdenciárias foram reformadas pelas Emendas Constitucionais n. 3/1993, 20/1998, 41/2003, 47/2005, 70/2012, 88/2015 e 103/2019.

⁶³⁸ Cf. HOLZMANN; HINZ, 2005, p. 73-75.

⁶³⁹ São exemplos o plano simplificado instituído pela Lei Complementar n. 123/2006 e o Microempreendedor Individual criado Pela Lei Complementar n. 128/2008.

⁶⁴⁰ Sobre as experiências nacionais de desoneração da folha de pagamento e seus resultados desanimadores, ver: PAIVA, Luis Henrique; ANSILIERO, Graziela. A desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos—uma solução a procura de problemas. *Planejamento e políticas públicas*, v. 1, n. 32, 2009.

de aumentar suficientemente a formalização das relações de emprego.⁶⁴¹ Segundo, porque a informalidade é um problema estrutural no nosso mercado de trabalho, de modo que a solução mais eficaz passa por dissociar a previdência, ao menos quanto às suas prestações básicas e mínimas, do mercado formal de trabalho.⁶⁴²

Como vimos, novas tendências nas formas de organização da produção e do trabalho, sobretudo a partir do incremento de modelos pós-fordistas a partir da década de 1970, levaram ao crescimento do trabalho atípico – que é aquele que se difere do emprego tradicional, em tempo integral e contratado por prazo indeterminado – e que, ainda que formalizado sob a ótica previdenciária, não consegue ser idealmente protegido por um modelo de cobertura predominantemente *bismarckiano*. Trabalhadores engajados nestes tipos de relações de trabalho tendem a oscilar bastante entre períodos cobertos e descobertos (frequentemente perdem a condição de segurados), possuem rendimentos mais baixos (consequência, em geral, do trabalho em tempo parcial e da baixa qualificação) – o que influencia o cálculo de seus benefícios – e dificilmente, ou ao menos muito tardiamente, conseguem reunir o tempo necessário de contribuição para receber uma aposentadoria.

Também tais mudanças observáveis no mundo do trabalho, cada vez mais intensas e velozes, levaram à heterogeneização, fragmentação e complexificação⁶⁴³ da classe trabalhadora. Com isso, uma miríade de diferentes formas de engajamento no mercado de trabalho surgem e afastam cada vez mais os trabalhadores da típica relação de emprego.

Assim, a busca por um modelo previdenciário verdadeiramente inclusivo exige uma reforma que acrescente ao nosso esquema previdenciário um primeiro pilar de proteção básica universal e, portanto, não contributivo, a que os indivíduos teriam acesso pelo simples fato de serem cidadãos residentes no país, independentemente de seu status ou classe na organização do trabalho.

Como vimos no primeiro capítulo (item 1.2), a proteção previdenciária em nosso país surgiu ainda no início da década de 1920, dirigida a determinados grupos de trabalhadores, em clara expressão da ideia de *cidadania regulada*, guiada pela lógica

⁶⁴¹ Cf. *Ibid.*, 2009.

⁶⁴² Cf. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT), 2018, p. 40-43.

⁶⁴³ Cf. ANTUNES, 2015, p. 75.

da estratificação ocupacional e da conquista da cidadania pela regulamentação das profissões e pela obtenção de direitos a elas associados.⁶⁴⁴

Até hoje, certas características corporativistas se mostram presentes, por exemplo, na existência de inúmeros regimes próprios para servidores públicos⁶⁴⁵, o que constitui verdadeiro entrave à unificação do sistema.⁶⁴⁶

Esta é uma das razões pelas quais defendemos que o primeiro pilar deva ser adicionado ao regime geral (RGPS) existente, que se estenderia a todos os trabalhadores, inclusive servidores públicos, e que passaria a constituir o segundo pilar de proteção previdenciária. Seu modelo permaneceria bastante similar ao que temos hoje, com algumas adaptações necessárias que a seguir serão detalhadas.

Reforça este nosso posicionamento o fato de que qualquer reforma previdenciária que se proponha, segundo Holzmann e Hinz, depende, sobremaneira, de três aspectos – do sistema existente, das específicas necessidades da reforma e do ambiente político.⁶⁴⁷

Além disso, pelo retrato do mercado de trabalho brasileiro que descrevemos no segundo capítulo (item 2.3), é possível afirmar, com bastante segurança, que a maior parte dos trabalhadores – aí considerados, também, os desocupados – será coberta pelo primeiro pilar universal de proteção aqui proposto. Este pilar, além de fazer frente ao principal objetivo da previdência social, que é garantir rendimentos ao trabalhador quando este não tenha condições de trabalhar, contribuirá com a redução da pobreza e da desigualdade em nosso país, um dos objetivos fundamentais da República (artigo o, III, da CRFB/1988). Isto pode ser facilmente constatado no caso boliviano, como vimos no item 3.4 deste capítulo.

O ideal da justiça social perseguido pela previdência social, também como já vimos, é alcançado a partir da consecução de dois valores norteadores – a solidariedade e o bem-estar. Tal como se encontra organizado o nosso modelo, se analisado sob uma perspectiva ampla, ou seja, sob a ótica da classe-que-vive-do-

⁶⁴⁴ Cf. SANTOS, 1979, p. 74-79.

⁶⁴⁵ Além do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores da União, que sobreviveu à última reforma paramétrica perpetrada pela Emenda Constitucional n. 103/2019, muito embora suas regras tenham sido igualadas às do RGPS, inúmeros estados e Municípios instituíram seus próprios regimes. Embora estas ações, em um primeiro momento, tenham servido para o incremento de suas receitas fiscais, já que as contribuições ficavam retidas nos cofres dos próprios entes federados, elas já têm sido motivos de preocupação, particularmente quando é chegado o momento de pagar os benefícios. Neste sentido, alguns entes federados têm optado pelo fim de seus regimes próprios, com retorno dos servidores ao RGPS (Cf. IBRAHIM, 2011, p. 199-200).

⁶⁴⁶ Cf. *Ibid.*, p. 199-201.

⁶⁴⁷ Cf. HOLZMANN; HINZ, 2005, p. 84.

trabalho, como definida por Ricardo Antunes⁶⁴⁸, inevitavelmente chegamos à conclusão de que nenhum dos dois valores estão sendo alcançados.

A solidariedade é subvertida a partir do momento em que toda a sociedade é chamada a custear – ainda que de forma subsidiária⁶⁴⁹ – benefícios que são usufruídos por alguns privilegiados que conseguem acessar a previdência (solidariedade invertida⁶⁵⁰). Também reflete negativamente sobre a solidariedade os crescentes incentivos à evasão dos segurados, um dos efeitos do constante aumento das alíquotas de contribuição, levado a cabo pelas sucessivas reformas paramétricas. Este “crescimento das alíquotas faz com que os segurados enxerguem suas contribuições mais como um imposto do que como o preço a ser pago para ter direito aos benefícios futuros”⁶⁵¹, particularmente quando o acesso a estes últimos também é constantemente dificultado por estas mesmas reformas.

Por sua vez, o bem-estar está cada vez mais comprometido, pois inexistente para aqueles que estão fora do sistema e que constituem a maioria da população economicamente ativa⁶⁵². Está também cada vez mais restrito para aqueles que nele permanecem, pois as reformas paramétricas constantemente frustram as expectativas dos segurados que, gradativamente, se veem sujeitos a regras mais rígidas.

É intuitivo que um mercado de trabalho complexo demanda uma estrutura de proteção complexa, já que um modelo desenhado para atender a um tipo específico de trabalhador, como vimos, por mais que seja reformado, se não mudar sua estrutura, continuará sendo ineficiente.

Ainda guiados por essa ideia de diversificação, entendemos que o valor da solidariedade deve ser privilegiado no primeiro pilar de proteção, posto que sua cobertura universal evitaria a solidariedade invertida, ao passo que maior ênfase ao bem-estar pode ser conferida nos demais pilares subsequentes.

Não pretendemos, aqui, de modo algum, minimizar a importância que a formalização do mercado de trabalho tem para os próprios trabalhadores e para a sociedade como um todo. Mercados de trabalho formais e, portanto, regulamentados,

⁶⁴⁸ Cf. ANTUNES, 2018, p. 91.

⁶⁴⁹ Nos termos do parágrafo único do artigo 16 da Lei n. 8.212/1991, “a União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social, quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da Previdência Social, na forma da Lei Orçamentária Anual”.

⁶⁵⁰ Cf. TAVARES; SOUSA, 2016.

⁶⁵¹ Cf. CAMPANI; PEREIRA, 2019, p. 17.

⁶⁵² Ver item 2.4 do segundo capítulo.

têm a aptidão de garantir o bem-estar *durante* a vida ativa do indivíduo, além de dignificar o trabalhador e ter a aptidão de formar a própria massa de consumidores que faz a economia girar. A instabilidade e a vulnerabilidade financeira desencorajam as pessoas a correr riscos, comprometendo o empreendedorismo e a própria criatividade na economia.

Entretanto, como entendemos que a alta informalidade tem suas raízes em questões mais profundas – como, para ficarmos com alguns poucos exemplos, a educação e as desigualdades raciais e de gênero⁶⁵³ –, que não estão diretamente relacionadas ao custo de formalização da mão de obra, estamos seguros que não é da previdência social que partirá a solução para o problema.

Ora, o trabalho precedeu à própria previdência, de modo que esta foi concebida para proteger os trabalhadores, até então, homogeneamente organizados, dividindo os riscos sociais e permitindo o desenvolvimento econômico e social. Neste sentido, cabe à previdência amoldar-se à nova morfologia do trabalho, e não o contrário.

Fazendo, assim, uma releitura dos diversos modelos multipilares aqui apresentados, a proposta é que nosso sistema previdenciário passe por uma reforma estrutural de modo a adicionar ao modelo existente um primeiro pilar básico, universal e público de proteção previdenciária. A previdência contributiva e a previdência privada complementar continuariam existindo e constituiriam, respectivamente, os segundo e terceiro pilares de proteção social.

Entendemos que a universalidade na cobertura do primeiro pilar é essencial e acreditamos já ter rechaçado as principais críticas a tal esquema de benefícios. Ainda, pela experiência da Bolívia, único país da América Latina a instituir um pilar básico e universal em seu regime previdenciário, ainda que com todas as limitações – como a cobertura limitada à idade avançada e o baixo valor dos benefícios –, acreditamos que as vantagens de um tal modelo responderia aos desafios contemporâneos que se impõem à previdência social, sendo apto a cobrir toda a classe-que-vive-do-trabalho em sua nova morfologia. Contudo, nossa proposta é um pouco mais ousada que aquela instituída na Bolívia e na maior parte dos países em desenvolvimento que contemplam benefícios universais⁶⁵⁴, como mostraremos a seguir.

Historicamente, os sistemas previdenciários foram desenhados para atender a duas principais funções complementares: (i) manter o nível de consumo na

⁶⁵³ Cf. PAIVA; ANSILIERO, 2009.

⁶⁵⁴ Cf. WILLMORE, 2007.

aposentadoria, quando o indivíduo não possa mais trabalhar, e (ii) prevenir a pobreza entre os idosos. Os sistemas multipilares, como não poderia deixar de ser, também visam a estes objetivos, sendo certo que, ao passo que a prevenção da pobreza aparece como uma função típica do pilar inicial, apto a cobrir a população de forma universal ou quase universal, a manutenção dos níveis de consumo aparece como uma preocupação dos pilares subsequentes.⁶⁵⁵

Percebe-se, entretanto, que, muito embora o Estado tenha um papel muito mais importante na prevenção da pobreza do que na manutenção do padrão de vida dos indivíduos na idade avançada, pouca atenção é dada ao pilar inicial de proteção previdenciária, o que, para o Banco Mundial, é um sério equívoco.⁶⁵⁶

Neste sentido, ao formular uma proposta do que seria um modelo previdenciário inclusivo, *procuramos nos ater com detalhes ao pilar universal e público de proteção previdenciária, seja porque, na realidade brasileira, seria ele a cobrir a maior parte dos trabalhadores, seja porque sua função como colchão de segurança contra a pobreza faz dele um instrumento ideal para a erradicação da pobreza e para a diminuição da desigualdade social.*

Contudo, alguma atenção deve ser dada ao modelo como um todo. E, neste sentido, traçaremos algumas linhas sobre as possíveis escolhas abertas aos atores políticos para a instituição de pilares subsequentes, também visando ao atendimento dos valores e princípios norteadores da seguridade social, em geral, e da previdência social, em particular.

3.4.1 O pilar público e universal de proteção previdenciária

O benefício universal consiste em um pagamento a todos os que se encontrem em determinada faixa etária ou condição física, sensorial ou mental, previamente definidas em lei, pelo simples fato de serem cidadãos brasileiros e aqui residentes. “Não há teste de renda ou de ativos, nenhum requisito de participação na força de trabalho remunerada”⁶⁵⁷ e nenhum requisito contributivo.

⁶⁵⁵ Cf. GILL, Indermit S.; PACKARD, Truman G.; YERMO, Juan. *Keeping the promise of social security in Latin America*. The World Bank, 2004, p. 199.

⁶⁵⁶ Cf. *Ibid.*, p. 199.

⁶⁵⁷ WILLMORE, 2007, tradução nossa.

A universalidade evita o estigma dos beneficiários, além de eliminar altos custos de gerenciamento e fiscalização.⁶⁵⁸ O benefício ficaria atrelado a critérios simples como o atingimento de determinada idade ou a existência de incapacidade para o trabalho. Exigências relacionadas ao nível de renda e pobreza, à carência, ao tempo de contribuição ou ao tipo de trabalho realizado seriam totalmente eliminadas e, conseqüentemente, haveria uma queda brusca na burocracia e nas fraudes.⁶⁵⁹ Em outras palavras, todos os que se qualificarem teriam direito ao benefício pelo simples fato de serem cidadãos e residentes no Brasil.

Também se justifica a universalidade pelo fato de que o reconhecimento do direito à previdência social pelo artigo 6º da CRFB/1988 sugere fortemente que ele integra o conceito de mínimo existencial. Da Constituição se extrai a garantia do mínimo existencial como direito fundamental, ideia que provém tanto da positivação constitucional dos direitos sociais quanto da consagração do princípio da dignidade humana como fundamento do Estado e da ordem jurídica.⁶⁶⁰ Este reconhecimento normativo, segundo Sarmiento, é praticamente unânime na doutrina⁶⁶¹, muito embora exista certa divergência quanto ao seu conteúdo.⁶⁶²

Defendemos que a previdência social se insere no conteúdo do direito fundamental ao mínimo existencial de acordo com as balizas propostas por Sarmiento. Para o autor, não seria possível definir um rol fechado de direitos ou prestações que comporiam o mínimo existencial, sendo necessário e desejável certa abertura neste conceito, para que ele possa se estender a novas necessidades básicas decorrentes da evolução social. Entretanto, o intérprete deve estar atento a três pontos essenciais: (i) a existência de variações socioculturais quanto ao que se concebe como necessidades básicas; (ii) as necessidades de cada pessoa concreta devem ser consideradas; e (iii) seu conteúdo deve ser universalizável.⁶⁶³

A previdência, como direito apto a garantir um rendimento, ainda que mínimo, ao indivíduo que se encontra impossibilitado de trabalhar, integra esse rol de

⁶⁵⁸ Cf. IBRAHIM, 2011, p. 187-188.

⁶⁵⁹ Cf. WILLMORE, 2007.

⁶⁶⁰ Cf. SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 193.

⁶⁶¹ Cf. *Ibid.*, p. 193.

⁶⁶² A título exemplificativo, Ana Paula de Barcellos apresenta rol restrito do que constituiria o conteúdo do mínimo existencial: educação fundamental, saúde básica, assistência aos desamparados e acesso à justiça (Cf. BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. 3. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 291-349.

⁶⁶³ Cf. SARMENTO, *op. cit.*, p. 214-219.

necessidades básicas, particularmente no nosso contexto sociocultural e diante das especificidades do nosso mercado de trabalho, além de se dirigir ao atendimento das necessidades básicas de cada pessoa que tenha sofrido as consequências de algum risco ou contingência. Por fim, é um direito universalizável, como de resto já vimos a partir das experiências de outros países, ainda que em um patamar modesto.

De tal sorte, o fato de integrar o conteúdo do direito fundamental ao mínimo existencial reforça a nossa posição no sentido de que o primeiro pilar de proteção previdenciária deve ser universal.

Entendemos, ainda, que este primeiro pilar deve ser público, e não privado. Esping-Andersen afirma que a arquitetura de qualquer sistema de bem-estar social é fundada em três pilares básicos – o mercado, a família e o Estado. Quando fundado no mercado, o bem-estar é comprado ou adquirido em troca do trabalho remunerado, ao passo que sua prestação pela família se baseia na reciprocidade do parentesco. Já o papel do Estado no bem-estar social, que não se baseia na compra ou na reciprocidade, tem fundamento no contrato social redistributivo que reflete certa forma de solidariedade coletiva. Os três pilares de bem-estar social são mutuamente interdependentes, de modo que um costuma absorver as falhas dos outros.⁶⁶⁴

O autor reconhece que, em alguns casos, haverá cidadãos que enfrentarão a falência dos três pilares. Entretanto, o que preocupa é que esta falha tripla parece ocorrer nas sociedades contemporâneas para uma grande e crescente massa de cidadãos. Atento a este desenho, o gestor público formulador das medidas de *welfare* deve se indagar qual dos três pilares é o mais adequado para concentrar as políticas de bem-estar. A pergunta é: pode a família, o mercado ou, alternativamente, o Estado realisticamente absorver estas responsabilidades e, se sim, esta seria a opção mais desejável?⁶⁶⁵

A partir das análises que nos permitiram traçar um retrato do mercado de trabalho brasileiro, é possível afirmar, com bastante segurança, que o pilar básico de proteção previdenciária não pode ser deixado nas mãos do mercado, pela simples razão de que a maior parte dos trabalhadores não teriam condições materiais de acessá-lo. Por outro lado, a família, particularmente em um país extremamente

⁶⁶⁴ Cf. ESPING-ANDERSEN, Gøsta. Towards the good society, once again? In: ESPING-ANDERSEN, Gøsta; GALLIE, Duncan; HEMERIJCK, Anton; MYLES, John. *Why we need a new welfare state*. OUP Oxford, 2002, p. 11-13.

⁶⁶⁵ Cf. *Ibid.*, p. 11-13.

desigual e com a maior parte dos cidadãos com baixos rendimentos, tampouco teria condições de assumir, com a dignidade que se espera, os riscos envolvendo os trabalhadores, notadamente a velhice e a incapacidade.

Por estas razões, entendemos que a arquitetura ideal para um pilar básico e universal de proteção previdenciária exige que o mesmo seja fornecido pelo Estado, em um esquema público. O Estado, ainda, é o único capaz de instituir uma verdadeira solidariedade ampla e coletiva, um dos valores nos quais se funda a nossa seguridade social.

No que tange ao seu financiamento, entendemos que é preferível um regime de repartição⁶⁶⁶ simples que, além de conferir maior segurança, impõe a solidariedade, inclusive intergeracional, entre todos os membros do corpo social.⁶⁶⁷

Ainda quanto ao financiamento, perfilhamos da tese de que, quanto ao pilar público e universal de proteção, este deve ser feito através de impostos, pois, uma vez que o sistema beneficiaria a todos os trabalhadores e apenas cobriria um piso mínimo, seria evitado o problema da solidariedade invertida. Em outras palavras, não haveria um grupo grande de indivíduos financiando benefícios previdenciários para uns poucos privilegiados, tal como ocorre no nosso modelo sempre que o sistema precisa da participação da União para fechar as contas. Além disso, já temos experiência suficiente para concluir que um sistema unicamente contributivo não foi capaz de gerar uma cobertura desejável.

Não faz parte do escopo deste trabalho a questão tributária e financeira, de modo que, embora seja do nosso entendimento que o financiamento do primeiro pilar de proteção previdenciária deva ser custeado por toda a sociedade através de impostos, não fazemos qualquer sugestão acerca do tipo de imposto a ser adotado.

Reafirmamos, contudo, que há autores que defendem a existência de espaço fiscal para a implementação de pensões universais em todos os países do mundo. Apenas a título de exemplo, Isabel Ortiz, Matthew Cummins e Kalaivani Karunanethy sugerem as seguintes medidas: (i) estabelecimento de novas prioridades para os gastos públicos; (ii) aumento da receita tributária; (iii) expansão da cobertura

⁶⁶⁶ Além do regime de repartição, no qual todos os segurados contribuem para um fundo único do qual provêm os recursos para o pagamento dos beneficiários que lhes são contemporâneos, a previdência pode adotar outros regimes de financiamento. Embora existam regimes híbridos, de modo simplificado, outra forma de financiar os benefícios previdenciários se dá pelo regime de capitalização, no qual os recursos arrecadados pelo segurado serão aqueles utilizados no futuro para custeio de seus próprios benefícios (Cf. IBRAHIM, 2011, p. 172-173).

⁶⁶⁷ Cf. Ibid., p. 189-191.

previdenciária e de suas receitas contributivas; (iv) fazer *lobby* em âmbito internacional para obter ajuda e transferências Norte-Sul e Sul-Sul; (v) eliminar fluxos financeiros ilícitos; (vi) utilização de reservas fiscais e cambiais; (vii) gerenciamento da dívida pública; e (viii) adoção de uma estrutura macroeconômica – fiscal e monetária – mais acomodável.⁶⁶⁸

Mensurar o impacto financeiro e tributário do benefício básico, público e universal é de extrema importância para que se adotem as políticas necessárias à sua realização.

A título ilustrativo, Larry Willmore apresenta uma fórmula para se calcular a receita tributária necessária, em relação ao PIB, para o pagamento de uma pensão universal para idade avançada. Esta receita é igual à proporção da população elegível para aposentadorias multiplicada pela razão entre a pensão fixa e o PIB *per capita*.⁶⁶⁹ Em se tratando de uma relação diretamente proporcional, o custo será tão maior quanto mais generosas forem as pensões e quanto maior for a população beneficiada.

Aplicando a fórmula do autor aos dados do Brasil referentes ao ano de 2018, supondo uma prestação no valor de um salário mínimo, o total gasto com este benefício universal a ser pago a todos os brasileiros maiores de 65 anos equivaleria a aproximadamente 3,67% do PIB.⁶⁷⁰ Para termos uma base de comparação, a despesa com todos os benefícios do RGPS em 2018 equivaleu a 8,6% do PIB⁶⁷¹, ao passo que os gastos com o Benefício de Prestação Continuada, no mesmo ano, consumiram o equivalente a 0,8% do PIB.⁶⁷² Outra comparação relevante pode ser feita com o dado

⁶⁶⁸ Cf. ORTIZ, Isabel; CUMMINS, Matthew; KARUNANETHY, Kalaivani. *Fiscal space for social protection: Options to expand social investments in 187 countries*. ILO, 2015.

⁶⁶⁹ A fórmula é assim transcrita: “ $t = rp$ ”; onde “ t ” é a receita tributária necessária em relação ao PIB, “ r ” é a proporção elegível da população; e “ p ” é a razão entre o valor da pensão e o PIB *per capita* (Cf. WILLMORE, 2007).

⁶⁷⁰ Em 2018, 10,5% da população brasileira tinha idade igual ou superior a 65 anos; o PIB per capita naquele ano foi de R\$ 32.747,00, o que representa R\$ 2.728,91 por mês; e o salário mínimo era de R\$ 954,00 (Cf. VILLAS BÔAS, Bruno; SARAIVA, Alessandra. População idosa no Brasil cresce 26% em seis anos. *VALOR ECONÔMICO*, 22 mai. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/05/22/populacao-idosa-no-brasil-cresce-26-em-seis-anos.ghtml>. Acesso em: 28 jun. 2020. Cf. VILLAS BÔAS, Bruno; SARAIVA, Alessandra. PIB per capita cresce 0,3% em 2018, para R\$ 32.747. *VALOR ECONÔMICO*, 28 fev. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/02/28/pib-per-capita-cresce-03-em-2018-para-r-32-747.ghtml>. Acesso em: 28 jun. 2020).

⁶⁷¹ Cf. COSTANZI, Rogério Nagamine. A Evolução Financeira da Previdência Social em 2017 e 2018. *INFORMAÇÕES FIPE*, fev. 2019. Disponível em: <https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif461-27-31.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2020.

⁶⁷² Cf. ANDRADE, Alexandre; COURI, Alexandre; BACCIOTTI, Rafael. Impactos fiscais da PEC n 06/2019: o caso do benefício de prestação continuada. *Nota Técnica*, n. 28.

de que, em 2018, os subsídios concedidos pelo Governo Federal foram de R\$ 314,2 bilhões, o que correspondeu a 4,16% do PIB.⁶⁷³

Algumas formas de reduzir este impacto consistem, por exemplo, em aumentar a idade mínima de elegibilidade ou diminuir o valor do benefício. O benefício, ainda, pode ter diferentes valores organizados por faixas, a depender da idade do beneficiário – maior a pensão quanto mais velho for o cidadão – ou prever benefícios menores para aqueles que sejam casados ou vivam sob o mesmo teto.

Entendemos, entretanto, que é desejável fixar este patamar mínimo no valor de um salário mínimo, seja porque nenhum benefício previdenciário que substitua o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo (artigo 201, § 2º, da CRFB/1988), seja porque este também é o patamar eleito para a assistência prestada por meio do Benefício de Prestação Continuada (artigo 203, V, da CRFB/1988). Ainda, pela sistemática constitucional, o salário mínimo corresponde ao valor necessário e capaz de atender às necessidades vitais básicas do indivíduo e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social (artigo 7º, IV, da CRFB/1988).

A viabilidade financeira é alcançada levando-se em conta inúmeros fatores que influenciam no custo de instituição de um pilar universal de proteção previdenciária, dentre os quais se destacam as bases de financiamento, o valor dos benefícios, as condições de elegibilidade e a escolha dos riscos e contingências que serão cobertos.

De tal sorte, de modo a atingir o equilíbrio e mesmo a viabilidade, entendemos que a ponderação deva ocorrer, sempre que possível, sobre os outros fatores que não o valor do benefício, buscando mantê-lo no patamar de um salário mínimo.

Não ignoramos que a suficiência de recursos possa ser um entrave à implementação de uma cobertura básica satisfatória, ou seja, que consiga garantir um tratamento digno aos beneficiários. Neste sentido, apostamos, como já dito acima, em um modelo que misture benefícios contributivos e não contributivos, sendo certo que a escolha das contingências ou dos riscos sociais⁶⁷⁴ que devem ser cobertos pelo

⁶⁷³ Cf. SOUSA, Yvna. Subsídios federais somaram R\$ 314 bi em 2018, o equivalente a 4,1% do PIB, informa ministério. *G1 ECONOMIA*, 22 abr. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/04/22/subsidios-federais-somaram-r-314-bi-em-2018-o-equivalente-a-41percent-do-pib-informa-ministerio.ghtml>. Acesso em: 28 jun. 2020.

⁶⁷⁴ Segundo Martinez, o risco se difere da contingência à medida que aquele consiste na “probabilidade de ocorrência de determinado fato, previsível (...) ou não (...), relativo a acontecimento usualmente incerto, futuro (...), traumático (...), independentemente da vontade do agente”, ao passo que a contingência “é fato previsível, realizável ou realizado, isto é, acontecimento individual ou social concebido antecipadamente” (MARTINEZ, 1997, p. 273-275).

primeiro pilar público e universal é de extrema importância para a consecução dos objetivos e das finalidades impostas pela Constituição à previdência social.

Planos muito ambiciosos podem não sair do papel, como é o caso da Renda Básica de Cidadania, um benefício monetário devido a todos os brasileiros residentes no país e estrangeiros residentes há pelo menos 5 anos no Brasil, independentemente de sua condição socioeconômica, aprovado pela Lei n. 10.835/2004 e que, até hoje, não foi colocado em prática.⁶⁷⁵

Procurar abranger sob um pilar não contributivo todas as contingências e riscos sociais atualmente protegidos⁶⁷⁶ pelo nosso modelo previdenciário contributivo equivaleria a sugerir um desenho financeiramente inviável ou socialmente inútil, posto que o valor do benefício possível de ser garantido seria ínfimo e, portanto, de pouco serviria.

De tal sorte, para que se tenha um benefício universal em valor suficiente para atender critérios mínimos de existência digna e que possa ser realisticamente custeado, entendemos que as escolhas políticas deverão recair, primordialmente, sobre as diversas bases de financiamento e, especialmente, nas seleção dos riscos e das contingências a serem cobertos.

Outra alternativa pragmática seria englobar de forma paulatina os riscos e contingências cobertos por este primeiro pilar, iniciando-se pela proteção à idade avançada – contingência programável e, portanto, com maior previsibilidade -, e, com o tempo, incluir outras situações que demandam proteção. Afinal, a conquista progressiva de direitos foi o caminho histórico trilhado pelos próprios direitos fundamentais, em geral, e pelos direitos sociais e previdenciários, em particular.

O próprio Plano Beveridge, aceito pelo Governo inglês em 1943, foi instituído progressivamente na Inglaterra do pós-Segunda Guerra, como demonstra Atkinson:

⁶⁷⁵ O projeto que deu origem à Lei n. 10.835/2004, de autoria do Senador Eduardo Suplicy, foi aprovado sem passar pelos Plenários de ambas as Casas do Congresso Nacional, tendo sido objeto de deliberação conclusiva apenas em algumas Comissões Temáticas, nos termos do regimento interno. A Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados deu parecer favorável ao projeto, declarando a sua “compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da proposição”, uma vez que a nova despesa seria instituída de forma gradual, a partir de 2005, quando passaria a constar dos planos plurianuais e das diretrizes orçamentárias, tudo conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal. Os pareceres e as informações sobre a tramitação do Projeto de Lei na Câmara dos Deputados estão disponíveis em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105466>. Acesso em 05 out. 2020.

⁶⁷⁶ O modelo de previdência social brasileiro cumpre a Convenção n. 102 da OIT sobre proteção mínima, havendo benefícios que cobrem diversas contingências, tais como, idade avançada, incapacidade permanente e temporária, acidentes, maternidade, reclusão e desemprego involuntário. Cf. Lei n. 8.213/1991.

primeiro, foi instituído o *Family Allowance Act* em 1945, seguido do *National Insurance Act* de 1946 e do *National Assistance Act* de 1948.⁶⁷⁷

Outra opção é instituir um novo modelo apenas para futuras gerações, como por exemplo, sugere a proposta formulada por Holland e Málaga Butron, intitulado “Previdência 4.0”. Para estes autores, a realidade social, demográfica e tecnológica da geração que sequer ingressou no mercado de trabalho difere sobremaneira da realidade das gerações que as precedem, sendo importante também que esta nova geração já conheça as regras do jogo para sua futura aposentadoria.⁶⁷⁸

Quanto ao custeio, embora este não seja o foco da presente dissertação, reportamos o leitor ao item 3.2 deste capítulo, no qual o assunto foi abordado, ainda que de forma transversal, quando da análise das principais críticas dirigidas a benefícios de cunho universal, tal como ora se propõe.

Já a escolha dos riscos ou contingências a serem protegidos pelo pilar básico e universal passa necessariamente pela análise dos valores e princípios constitucionais que informam todo o sistema de seguridade social, mas, particularmente, o princípio da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, que deve ser interpretado de forma sistemática com o da universalidade da cobertura e do atendimento, ambos previstos no parágrafo único do artigo 194 da CRFB/1988. Trata-se de aplicação do princípio interpretativo da unidade da Constituição, segundo o qual se impõe ao “intérprete o dever de harmonizar as tensões e contradições entre normas jurídicas”.⁶⁷⁹

Até mesmo o subsistema da saúde, o único verdadeiramente universal, possui, em suas prestações, certa dose de seletividade quando, por exemplo, nega cobertura a determinados procedimentos médicos, a exemplo de algumas cirurgias plásticas estéticas, ou o fornecimento gratuito de alguns medicamentos, notadamente aqueles não previstos na lista do SUS.⁶⁸⁰

⁶⁷⁷ Cf. ATKINSON, A. B. *Poverty in Britains and the reform of Social Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 1969, p. 22-23.

⁶⁷⁸ Cf. HOLLAND, Márcio; MALAGA BUTRON, Guillermo Roberto Tomas. *Previdência social no Brasil: propostas para uma reforma de longo prazo*. São Paulo: FGV, 2018, p. 15.

⁶⁷⁹ BARROSO, 2019, p. 290.

⁶⁸⁰ No julgamento do REsp 1.657.156/RJ, sob o rito dos recursos repetitivos, o STJ decidiu que o Judiciário deve garantir o fornecimento de medicamento não previsto na lista do SUS quando preenchidas as seguintes condições: "(i) Comprovação, por meio de laudo médico fundamentado e circunstanciado expedido por médico que assiste o paciente, da imprescindibilidade ou necessidade do medicamento, assim como da ineficácia, para o tratamento da moléstia, dos fármacos fornecidos pelo SUS; (ii) incapacidade financeira de arcar com o custo do medicamento prescrito; (iii) existência de registro na ANVISA do medicamento”.

A maior parte dos modelos que instituem um pilar básico de proteção previdenciária são desenhados para proteger, no mínimo, a idade avançada. Também as experiências dos países em vias de desenvolvimento que instituíram benefícios universais de proteção social cingiram-se, em sua maior parte, à proteção à idade avançada.⁶⁸¹

Mesmo no Brasil, podemos inferir, das duas propostas nacionais de modelos multipilares apresentados no item 3.1 deste capítulo, que é possível um benefício universal de cobertura para pessoas em idade avançada.⁶⁸² Sem contar o fato de que, por se tratar de um benefício programável, os recursos necessários à sua instituição podem ser aferidos de maneira simples e bastante confiável. Neste sentido, projeções demográficas, Tábuas Biométricas⁶⁸³ e fórmulas simples que combinam o valor dos benefícios e o número de beneficiários permitem ao gestor público, com certa segurança, planejar a execução de tal benefício.

Ademais, como vimos, a fixação da idade mínima para percepção do benefício tem forte impacto financeiro, interferindo diretamente no seu custo total. Segundo Manuel Póvoas, quando um indivíduo se aposenta, surgem dois fatores com repercussões negativas na economia do país – a interrupção de sua contribuição na produção da riqueza nacional e o encargo de uma renda a fundo perdido. Para o autor, isto significa que “quanto menor for a idade para a aposentadoria, maior será a soma da consequência dos dois itens”.⁶⁸⁴ Ainda que o indivíduo aposentado continue na força de trabalho, o que, de fato, acontece em nosso país⁶⁸⁵, para Manuel Póvoas

⁶⁸¹ Cf. WILLMORE, 2007.

⁶⁸² Cf. ZYLBERSTAJN, 2016.

⁶⁸³ “Estas tábuas prevêm (*sic*) o comportamento de um conjunto suficientemente grande de pessoas, direta ou indiretamente registrado, no que respeita a mortalidade e à sobrevivência, à doença, e à invalidez. Em relação a cada fenômeno biológico objeto da medida, há várias tábuas utilizáveis porque cada país pode construir as suas, quando um país não possui tábuas próprias tem de servir-se de tábuas disponíveis que retratem uma realidade próxima da que nele se verifica” (PÓVOAS, Manuel Sebastião Soares. *Previdência privada: filosofia, fundamentos técnicos, conceituação jurídica*. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 171).

⁶⁸⁴ PÓVOAS, 2007, p. 70.

⁶⁸⁵ Pesquisa conduzida em 2018 pela Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL) e pelo Serviço de Proteção ao Crédito (SPC Brasil) revelou que 21% dos idosos aposentados continuam trabalhando. As principais razões apontadas pelos entrevistados foram: a renda da aposentadoria não é suficiente para pagar as contas (47%), a vontade de se sentir produtivo (48%) e a busca por manter a mente ocupada (46%) (CNDL BRASIL. *Mesmo aposentados, 21% dos idosos continuam trabalhando, revela pesquisa CNDL/SPC Brasil*. Publicado em: 11 dez. 2018. Disponível em: <https://site.cndl.org.br/mesmo-aposentados-21-dos-idosos-continuam-trabalhando-revela-pesquisa-cndlspc-brasil/>. Acesso em: 13 out. 2020).

essa ocorrência tem pouca expressão, sugerindo o autor que a aposentadoria deveria ocorrer em 65 e 70 anos de idade.

Entendemos que em algum ponto dentro deste intervalo reside o equilíbrio, afinal também existe um fundamento humanístico para a aposentadoria, no sentido de que a “grande aspiração do homem é aposentar-se numa idade em que ainda tenha sensibilidade para gozar o repouso”.⁶⁸⁶ Não obstante, fatores como a viabilidade financeira e a expectativa de vida devem ter um peso maior nesta decisão, ao menos no primeiro pilar de proteção. Desejos mais ambiciosos, como uma aposentadoria precoce, devem ser alcançados a partir de esforços individuais e de escolhas que transferem parte do consumo da juventude para a velhice, e não às custas de toda a sociedade.

A justiça social, como valor norteador e aglutinante de todo o sistema de seguridade social, como já afirmamos, deve ser atingida pelo bem-estar e pela solidariedade, de modo que tais valores, quando analisados à luz do retrato do mercado de trabalho brasileiro e de suas tendências futuras, indicam que o ideal seria que o pilar não contributivo cobrisse de forma ampla os riscos e contingências que impeçam o beneficiário de trabalhar, observando-se os patamares mínimos previstos da Convenção n. 102 da OIT.

Mas aqui se instala um dilema: proteger mais pode significar proteger menos ou não proteger, pois, a partir do momento em que os recursos são limitados, é preferível que se escolham determinadas contingências ou riscos, em detrimento de outros. Contudo, deve-se manter a possibilidade de garantir uma prestação suficiente, ou seja, que consiga, minimamente, garantir a sobrevivência do beneficiário. Em outras palavras, cobrir múltiplos riscos às custas de um benefício com valor extremamente baixo não parece uma solução útil ou mesmo desejável.

De modo geral, nosso modelo previdenciário atual, de natureza contributiva, protege os seguintes riscos e contingências: incapacidade temporária e permanente devido a causas naturais ou acidentárias; idade avançada; maternidade; morte; reclusão; e desemprego involuntário.⁶⁸⁷ No entanto, para o primeiro pilar não contributivo e universal, entendemos, pelas razões já expostas, que se deva selecionar alguns desses riscos e contingências que deverão ser cobertos.

⁶⁸⁶ PÓVOAS, 2007, p. 70.

⁶⁸⁷ Sobre tais coberturas, ver Leis n. 8.213/1991 e 7.998/1990.

As escolhas, obviamente, são democráticas e cabem aos atores políticos. Entretanto, entendemos que a melhor interpretação é aquela que busque proteger as ocorrências mais graves e involuntárias, além dos riscos ou contingências permanentes, isto é, que se protraiam no tempo e que definitivamente excluam o beneficiário do mercado de trabalho.

Neste sentido, além da idade avançada, a incapacidade^{688/689} deveria ser protegida pelo pilar público e universal de proteção previdenciária. Conforme explica Manuel Póvoas, “a doença cria um estado de necessidade complexo em relação ao trabalhador, na medida em que às necessidades que nascem com a interrupção do processo de ganho, se juntam as necessidades relativas ao seu tratamento”.⁶⁹⁰

De certa forma, podemos afirmar que a incapacidade para o trabalho também é objeto da proposta de Paulo Tafner e Armínio Fraga, que institui uma renda básica para pessoas com deficiência grave de qualquer idade.⁶⁹¹ No entanto, de modo a atingir um benefício satisfatório, entendemos que algumas escolhas podem ser feitas para que se viabilize uma cobertura eficaz e financeiramente possível.

Assim, a incapacidade permanente deve ser protegida, posto que o indivíduo dela acometido não tem mais condições de retornar ao mercado de trabalho. Por outro lado, para a incapacidade temporária, alguns mecanismos securitários podem ser utilizados para diminuir o impacto financeiro, como, por exemplo, o aumento do tempo de franquia.

⁶⁸⁸ Segundo o Manual Técnico de Perícia Médica Previdenciária do INSS, “incapacidade laborativa é a impossibilidade de desempenho das funções específicas de uma atividade, função ou ocupação habitualmente exercida pelo segurado, em consequência de alterações morfofisiológicas provocadas por doença ou acidente”. Quanto à duração, a incapacidade por ser *temporária*, “para a qual se pode esperar recuperação dentro de prazo previsível”, ou *indefinida*, que “é aquela insuscetível de alteração em prazo previsível com os recursos da terapêutica e reabilitação disponíveis à época”. Ainda, quanto ao grau, a incapacidade pode ser *parcial*, que “limita o desempenho das atribuições do cargo, sem risco de morte ou de agravamento, embora não permita atingir a meta de rendimento alcançada em condições normais”, ou *total*, que “gera impossibilidade de desempenhar as atribuições do cargo, função ou emprego” (INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL (INSS). *Manual Técnico de Perícia Médica Previdenciária*/Instituto Nacional do Seguro Social. – Brasília, 2018).

⁶⁸⁹ Segundo dados do Anuário Estatístico da Previdência Social de 2017, respectivamente em 2015, 2016 e 2017, foram concedidas 170.632, 178.795 e 211.800 aposentadorias por invalidez, sendo certo que, dentre estas, 8.782, 9.220 e 9.319 foram de natureza acidentária. Considerando-se os números de contribuintes destes anos, tais aposentadorias correspondem a, aproximadamente, 0,24%, 0,26% e 0,32% do número de contribuintes, respectivamente, em 2015, 2016 e 2017. Já o Benefício de Prestação Continuada foi pago, no mesmo período, a 136.698, 182.952 e 168.840 portadores de deficiência (Cf. BRASIL. Ministério da Fazenda, 2017).

⁶⁹⁰ PÓVOAS, 2007, p. 71.

⁶⁹¹ Cf. JASPER, 2018.

Pela sistemática atual, prevista na Lei n. 8.213/1991, o segurado empregado apenas recebe o auxílio por incapacidade temporária a partir do 16º dia de afastamento do trabalho, de modo que o empregador arca com estes primeiros dias.⁶⁹² A título ilustrativo, uma sugestão para tornar menos custoso o modelo ora proposto seria aumentar esta franquia para algo entre 30 e 60 dias, por exemplo, de modo que o período anterior poderia ser custeado pelos outros pilares de proteção [mercado], pelo tomador dos serviços [mercado], se for o caso, ou pelo próprio indivíduo [família]. Trata-se de um típico exemplo de como equilibrar a arquitetura do sistema aos três pilares básicos em que se funda – família, mercado e Estado.⁶⁹³ Esta decisão, entretanto, cabe à seara política e deve ser informada por dados estatísticos e atuariais.

O equilíbrio financeiro e atuarial do sistema é exigência constitucional (artigo 201, *caput*, da CRFB/1988), de modo que, particularmente quando se pretende proteger riscos não programáveis, como é o caso da incapacidade, a atuária⁶⁹⁴ ganha relevo como ferramenta indispensável para que se mantenha o equilíbrio e a sustentabilidade do sistema.

Outro espaço em que cabe certa flexibilidade é a diferenciação entre incapacidade total e parcial, posto que esta última comportaria redução no valor do benefício proporcionalmente à redução da incapacidade e, ainda, uma redução no número de prestações, que poderiam cobrir apenas o tempo necessário para que o segurado se reabilitasse para outra função, que não a por ele habitualmente desenvolvida.

Outro risco de natureza permanente é a morte, que exclui o indivíduo do mercado de trabalho e que pode comprometer a sobrevivência digna de seus

⁶⁹² Art. 59 da Lei n. 8.213/1991. O auxílio-doença será devido ao segurado que, havendo cumprido, quando for o caso, o período de carência exigido nesta Lei, ficar incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual por mais de 15 (quinze) dias consecutivos.

⁶⁹³ Cf. ESPING-ANDERSEN, 2002, p. 11-13.

⁶⁹⁴ Não obstante constituir-se a incapacidade em risco e, portanto, situação não programável, existem técnicas atuariais que permitem fazer projeções. Um dos instrumentos utilizados são as Tábuas de Entrada em Invalidez, que indicam as “probabilidades de transição de um segurado entre os estados de atividade e invalidez permanente” (GOMES, Marília Miranda Forte. Da atividade à invalidez permanente: um estudo utilizando dados do Regime Geral da Previdência Social (RGPS). *R. bras. Est. Pop.*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 297-316, jul./dez. 2010, p. 298). Existem diversas Tábuas de Entrada em Invalidez, dentre as quais Grupo Americana, Hunter’s, IAPB-57, Light, Muller, Prudential e Wyatt-1985, conforme se extrai do Banco de Dados de Tábuas Biométricas do Instituto Brasileiro de Atuária (IBA), disponível em: <<http://atuarios.org.br/>>, acesso em 05 out. 2020. Ainda a título exemplificativo, o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) utiliza a Tábua de Entrada em Invalidez Álvaro Vindas, que leva este nome por ter sido concebida por este estatístico costarrriquenho em 1957, como limite mínimo de taxa de entrada em invalidez (artigo 9º, III, da Resolução CNSP n. 201/2008).

dependentes. Entendemos, aqui, contudo, que a proteção desse risco pode se dar de forma satisfatória com regras mais rígidas do que aquelas atualmente aplicadas ao nosso modelo contributivo.⁶⁹⁵

Deste modo, excluir-se-ia quaisquer pessoas adultas do rol de dependentes, devendo a prestação ser devida tão somente a filhos menores de 16 (dezesesseis) anos de idade, quando, então, os dependentes atingiriam a capacidade para trabalhar (artigo 7º, XXXIII, da CRFB/1988). Ainda, quanto ao valor, entendemos que aqui seria cabível certa flexibilidade quanto ao patamar mínimo, na medida em que filhos, normalmente, têm mais de um genitor de quem dependem. Assim, por exemplo, aqueles filhos órfãos de apenas um dos pais receberiam metade do valor do benefício.

Não se pode olvidar, ainda, que, em situações mais graves, a assistência social constitui o caminho adequado para endereçar problemas relativos à miséria e à pobreza, bem como ao bem-estar de crianças e adolescentes em formação, também como já vimos.

Entendemos, assim, que a instituição, ainda que de forma progressiva, do pilar básico e universal de proteção previdenciária embora sujeita a escolhas políticas e à viabilidade financeira, deve ter como objetivo salvaguardar, em um primeiro momento, *a idade avançada, a incapacidade para o trabalho e a morte.*

3.4.2 Os pilares subsequentes

Como já deixamos claro, linhas atrás, nossa intenção foi dedicar maior atenção ao primeiro pilar – público e universal – de proteção previdenciária, por entendermos que ele é o que, ao fim e ao cabo, será o responsável pela proteção da maior parte da classe-que-vive-do-trabalho, além do fato de que, dissociado da lógica do mercado (não contributivo) e do mercado formal de trabalho, é o que tem melhores condições de endereçar os desafios trazidos pela nova morfologia do trabalho.

⁶⁹⁵ Pelas regras atuais, previstas na Emenda Constitucional n. 103/2019, a pensão por morte devida ao dependente do segurado será equivalente a uma cota familiar de 50% do valor da aposentadoria recebida ou a que faria jus se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de 10% por dependente até o máximo de 100%. São dependentes, nos termos do artigo 16 da Lei n. 8.213/1991, “o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave”, equiparando-se ao filho o enteado e o menor tutelado que dependa economicamente do segurado, e, na ausência de pessoas deste grupo, os pais e, sucessivamente, “o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave”.

Além disso, também como evidenciado na literatura, aqui já citada, poucos se debruçam com profundidade sobre este pilar inicial de cobertura, sendo certo que modelos verdadeiramente universais ainda são pouco utilizados por países em desenvolvimento e, conseqüentemente, pouco estudados.

Não poderíamos, contudo, concluir sem algumas considerações acerca dos pilares subsequentes de proteção previdenciária. Afinal, um modelo complexo, devidamente organizado em camadas diversificadas, possui a aptidão de endereçar, de melhor forma, os objetivos também diversos da própria previdência social e da classe trabalhadora.

A lógica dos modelos multipilares é a diversificação e a flexibilidade. Assim, diferentes funções do sistema previdenciário passariam a ser endereçadas por distintos pilares de proteção.

Neste sentido, afirmamos que, enquanto o primeiro pilar tem maior ênfase na solidariedade, que surge, justamente, de sua universalidade, o segundo pilar volta-se com maior intensidade para o atingimento do bem-estar dos trabalhadores, posto que procura aumentar o nível de proteção.

Nossa posição, aqui já consignada, é no sentido de que o desenho específico ou a quantidade de pilares que se sobreponham ao primeiro pilar de proteção aqui proposto (público e universal) é uma questão de menor importância do ponto de vista da universalização, de modo que amplo espaço se abre para os legisladores e os gestores públicos nesta seara. Contudo, entendemos que algumas considerações devem ser feitas, pois certas características devem estar presentes nestes pilares subsequentes, de modo a que os ideais buscados pela previdência social sejam mais facilmente alcançados.

Com base nos modelos multipilares, aqui expostos a título exemplificativo, entendemos que, ao menos, dois outros pilares seriam necessários à consecução destes fins: (i) um segundo pilar, público, obrigatório, contributivo e financiado por regime de repartição simples, que corresponderia ao nosso atual RGPS, contudo, em uma versão mais achatada e extensa, nos moldes propostos por Zylberstajn (FIPE/USP)⁶⁹⁶; e (ii) um terceiro pilar correspondente à previdência privada, também já existente.

⁶⁹⁶ ZYLBERSTAJN, 2016.

Foge do escopo deste trabalho detalhar minuciosamente este modelo proposto, até mesmo porque este deve ser um esforço coletivo, que conte com a participação de profissionais de diversas áreas do conhecimento, com destaque para a economia e a atuária, além de amplo diálogo social e político.

Entretanto, sob o prisma jurídico, entendemos que algumas características básicas são necessárias para que os pilares subsequentes, sobretudo o segundo pilar de proteção, atendam aos valores e princípios norteadores da previdência social.

Assim, inicialmente, quanto ao *segundo pilar* de proteção previdenciária, rechaçamos qualquer proposta no sentido de sua privatização por dois motivos principais. Primeiro, porque entendemos que a segurança é mais importante do que a eficiência e, segundo, porque, em geral, as experiências concretas de privatização dos regimes públicos de filiação obrigatória, ainda que parcial, fracassaram.

Entre 1981 e 2014, trinta países privatizaram total ou parcialmente o sistema público e obrigatório de pensões, sendo 14 deles só na América Latina.⁶⁹⁷ O pioneiro, não só na região, mas em todo o mundo, e que adotou o modelo mais radical – com a total privatização da previdência – foi o Chile, em 1981.⁶⁹⁸

Desta informação já podemos extrair que, não obstante a grande influência do pensamento neoliberal e a expressa sugestão do Banco Mundial, no seu Relatório de 1994, no sentido de se privatizar a previdência pública, poucos países (apenas 30) no mundo, efetivamente, seguiram esta agenda. Ou seja, em um contexto global, esta foi uma opção de poucas nações. Nada obstante, se tomarmos como parâmetro apenas a América Latina, observamos que a expressiva maioria de 14 países, dentre um total de 20 nações, adotou este tipo de reforma.⁶⁹⁹

Ainda assim, no ano de 2018, 18 dentre estes 30 países⁷⁰⁰ já haviam passado por novas reformas para reverter a privatização, especialmente em razão dos impactos sociais e econômicos negativos. Com base nestes dados e em algumas

⁶⁹⁷ Cf. ORTIZ, Isabel *et al.* La reversión de la privatización de las pensiones: reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018). *ESS (Extensión de la Seguridad Social)*, v. 63, 2019, p. 1-2.

⁶⁹⁸ Cf. UTHOFF, 2002, p. 44.

⁶⁹⁹ Privatizaram, total ou parcialmente, o sistema previdenciário na América Latina: Chile (1981), Peru (1993), Argentina (1994), Colômbia (1994), Uruguai (1996), Bolívia (1997), México (1997), Venezuela (1997), El Salvador (1998), Nicarágua (2000), Costa Rica (2001), Equador (2001), República Dominicana (2003) e Panamá (2008) (Cf. ORTIZ, Isabel *et al.*, *op. cit.*, p. 1). Assim, apenas não recorreram à privatização: Brasil, Cuba, Guatemala, Haiti, Honduras e Paraguai.

⁷⁰⁰ Dentre estes 18 países que reverteram a privatização, cinco estão na América Latina: Venezuela (em 2000), Equador (em 2002), Nicarágua (em 2005), Argentina (em 2008) e Bolívia (em 2010) (Cf. ORTIZ, Isabel *et al.*, 2019, p. 1).

outras razões específicas que apontaremos, Ortiz *et al.* afirmam que “a experiência da privatização fracassou”.⁷⁰¹

À época em que as reformas privatizantes foram instituídas, os gestores públicos apostaram no crescimento econômico, no aumento da poupança individual e nacional e no desenvolvimento do mercado financeiro. A privatização, ainda, era a resposta para o que seus defensores classificavam como “crise da seguridade social” ou “crise da velhice”, que seriam inevitáveis no modelo público de repartição e de benefício definido.⁷⁰²

Entretanto, as previsões não se concretizaram, o que ficou mais visível com a crise financeira de 2008, a partir de quando o ritmo de reversão das privatizações se acelerou.

As críticas dirigidas às privatizações dos sistemas previdenciários são relacionadas não apenas à retirada da sua gestão da seara pública, mas também ao modelo de capitalização de contribuição definida como pilar principal dos regimes previdenciários.

Sendo assim, após uma experiência de três décadas, constatou-se, nos países que privatizaram suas previdências públicas, ainda que parcialmente, as seguintes consequências⁷⁰³:

- (i) as taxas de cobertura estagnaram ou diminuíram, sendo certo que, só na região da América Latina, a cobertura média dos países que optaram pela reforma passou de 38%, antes das reformas, para 27% em 2002, portanto, após as reformas;
- (ii) os níveis dos benefícios se deterioraram, o que, ao reverso do que esperado, acabou onerando os Estados que tiveram que fazer frente com subsídios para que os indivíduos alcançassem uma renda mínima;
- (iii) aumento da desigualdade de gênero e de rendimentos, em decorrência da anulação da função redistributiva do seguro social;
- (iv) aumento da pressão fiscal decorrente dos altos custos de transição, que foram subestimados pelos técnicos que promoveram as privatizações e, também, pelo próprio Banco Mundial⁷⁰⁴;

⁷⁰¹ ORTIZ, Isabel *et al.*, 2019, p. 1.

⁷⁰² ORTIZ, Isabel *et al.*, 2019, p. 4.

⁷⁰³ Cf. *Ibid.*, p. 7-24.

⁷⁰⁴ A título de exemplo, Ortiz *et al.* falam que o Banco Mundial, no caso da reforma boliviana de 1997, havia previsto um custo de transição de 0,2% do PIB em 2040, o que, tão logo implementado o regime,

- (v) altos custos administrativos, ao contrário do que se esperava, o que, na prática, levou à redução dos rendimentos e dos valores dos benefícios;
- (vi) em muitos casos, a função reguladora dos Estados, que tinha por finalidade corrigir imperfeições do mercado e garantir que as administradoras agissem no interesse dos trabalhadores e dos beneficiários, acabou sendo “capturada” pelos interesses privados dos grupos econômicos gestores dos fundos, o que levou a um grave conflito de interesses em prejuízo dos segurados;
- (vii) embora no início da implementação do regime privatizado houvesse ampla concorrência entre inúmeras empresas, o que, esperava-se, melhoraria a eficiência e a prestação dos serviços, a prática demonstrou que, com o tempo, a tendência era a concentração em algumas poucas empresas estrangeiras, que rapidamente absorviam o mercado nacional e formavam oligopólios, afastando os supostos benefícios da livre e ampla concorrência;
- (viii) quem mais se beneficiou com as privatizações foi o setor financeiro (as administradoras privadas de fundos de pensão e as companhias de seguros⁷⁰⁵), e não a sociedade, uma vez que os recursos foram investidos nos mercados de capitais e não no desenvolvimento nacional⁷⁰⁶;
- (ix) observou-se um efeito limitado nos mercados de capitais nos países em desenvolvimento, uma vez que tais países já não contavam com mercados competitivos que funcionassem adequadamente e com sólida regulamentação⁷⁰⁷;

foi revisto pelo próprio Banco para 1,7%, portanto, mais do que 8 vezes superior ao inicialmente projetado (Cf. *Ibid.*, p. 13).

⁷⁰⁵ Na maior parte dos casos, quando é chegado o momento da aposentadoria, os beneficiários usam o saldo em sua conta individual junto à administradora privada para adquirir uma “anuidade” vitalícia ou por determinado período de tempo junto às seguradoras privadas (Cf. ORTIZ, Isabel *et al.*, 2019, p. 20).

⁷⁰⁶ Ortiz *et al.* informam, ainda, que, na maior parte dos países que optaram pela privatização, não se incluiu, na regulamentação, qualquer vedação ao investimento de fundos no estrangeiro, mesmo em países muito necessitados de investimentos sociais e econômicos. Tal fato reforça a afirmação de que o setor financeiro, em detrimento dos cidadãos, lucrou mais com a privatização (Cf. *Ibid.*, p. 20).

⁷⁰⁷ Como consequência, nestes países, os investimentos concentravam-se no estrangeiro ou em títulos do Governo (Cf. *Ibid.*, p. 21).

- (x) os riscos demográficos e do mercado financeiro foram transferidos aos indivíduos, o que é mais grave para os trabalhadores em países com rendimentos baixos e médios, cujos mercados são mais voláteis; e
- (xi) a deterioração do diálogo social, o que se observa tanto na fase de implementação da privatização – feita na maior parte dos países sem o necessário debate, consulta ou participação dos interlocutores sociais – como quando já implementada, uma vez que a participação tripartite (trabalhadores, empregadores e governo) na governança dos fundos foi excluída, não obstante serem os trabalhadores os únicos contribuintes e proprietários das contas individuais.⁷⁰⁸

Sistemas públicos e de repartição, tradicionalmente, têm maior aptidão para corrigir desigualdades e promover a equidade entre os indivíduos. Este papel é decorrente de sua função redistributiva, que opera em duas frentes: (i) a partir das transferências de empresas e empregadores para trabalhadores; e (ii) da distribuição dos rendimentos de quem ganhou mais ao longo da vida para quem ganhou menos e, ainda, de pessoas sadias e capazes para pessoas doentes ou com incapacidades.⁷⁰⁹

Como vimos no item 3.3 deste capítulo, ainda que de forma superficial, a Bolívia foi um dos países da América Latina que, em 1997, privatizou seu sistema de pensões. A experiência do país também não foi satisfatória e a privatização foi revertida em 2010, no governo de Evo Morales. A experiência de pouco mais de uma década da Bolívia pode ser assim sintetizada: a taxa de cobertura previdenciária manteve-se estagnada em torno de 12% em todo o período; o nível dos benefícios foi reduzido sensivelmente para cerca de 20% do salário médio recebido na atividade – o que está bem abaixo das recomendações da OIT⁷¹⁰; o custo de transição do regime antigo para o novo foi 2,5 vezes maior do que o inicialmente previsto; os custos administrativos foram altos, tendo alcançado cerca de 18% das cotizações; os riscos financeiros foram transferidos aos indivíduos; as desigualdades de gênero aumentaram, tendo a proporção de mulheres que recebiam alguma pensão caído de 23,7%, em 1995, para

⁷⁰⁸ A falta de diálogo social levou, ainda, ao questionamento da legitimidade das reformas, o que se agravou com as baixas taxas de retorno e com a diminuição dos valores dos benefícios, gerando grande pressão popular pela reversão, já realizada na maior parte dos países (Cf. ORTIZ, Isabel *et al.*, 2019).

⁷⁰⁹ Cf. *Ibid.*, p. 12.

⁷¹⁰ As Convenções da OIT n. 102, sobre normas mínimas da seguridade social, e 128, sobre benefícios de invalidez, velhice e sobrevivência, preveem uma taxa de substituição de, ao menos, 40% e 45%, respectivamente, para os benefícios de velhice, por exemplo.

12,8%, em 2007; o efeito nos mercados de capitais foi limitado, resultado do incipiente mercado boliviano, que não oferecia oportunidades de investimentos⁷¹¹; e a administração das pensões se concentrou em apenas duas empresas⁷¹², o que comprometeu a concorrência e, conseqüentemente, a eficiência.⁷¹³

A partir destas constatações levantadas por Ortiz *et al.*, podemos concluir, ainda, que a melhor opção é por um *regime de repartição*, devendo ser evitado um regime totalmente financiado por capitalização em contas individuais, tal como sugeria o Banco Mundial no Relatório de 1994.⁷¹⁴ O regime de repartição é o que melhor se adequa à nossa realidade, pois boa parte dos trabalhadores, mesmo aqueles que se encontram no mercado formal de trabalho, não teriam condições financeiras de adquirir uma proteção inteiramente capitalizada. Ademais, o próprio Banco Mundial retirou seu apoio aos regimes integralmente financiados por capitalização desde meados de 2000, reconhecendo a inadequação deste sistema para este nível mais amplo de proteção.⁷¹⁵

Quanto às alegadas “crises da velhice”, a OIT já afirmou que não passam de argumentos alarmistas e que a maturação dos sistemas de pensões é um processo natural e assim deve ser encarado. No mais, a experiência de países de altos rendimentos, cujos sistemas previdenciários são mais maduros, demonstra que é possível, apenas com reformas paramétricas, manter a sustentabilidade dos regimes de proteção previdenciária diante das mudanças demográficas.⁷¹⁶

Ainda, o princípio da equidade na forma de participação no custeio (artigo 194, parágrafo único, V, da CRFB/1988) exige que os custos de financiamento do regime sejam compartilhados de forma equânime pela sociedade, particularmente na medida em que se beneficiam do sistema. Deve ser, assim, rejeitado qualquer modelo que deposite unicamente no indivíduo a responsabilidade por fazer frente aos riscos e contingências a que está submetido.

Ora, ainda que a nova morfologia do trabalho se transvista de novas formas contratuais, e mesmo com o crescimento do trabalho autônomo e da informalidade,

⁷¹¹ Cf. ORTIZ, Isabel *et al.*, op. cit., p. 10-11.

⁷¹² Zurich Financial Services AG, da Suíça, e Banco Bilbao Vizcaya Argentaria AS (BBVA), da Espanha.

⁷¹³ Cf. ORTIZ, Isabel *et al.*, op. cit., p. 18.

⁷¹⁴ Cf. BANCO MUNDIAL, 1994.

⁷¹⁵ Cf. HOLZMANN; HINZ, 2005.

⁷¹⁶ Cf. ORTIZ, Isabel *et al.*, 2019, p. 6.

fato é que a produção só é possível graças ao trabalho humano⁷¹⁷. Deste modo, não é razoável que empresas – que se beneficiam, de uma forma ou de outra, da mão de obra da classe-que-vive-do-trabalho – sejam completamente desoneradas quanto aos rendimentos do trabalho.

Não obstante, a diversificação e ampliação das bases de financiamento – com a designação de impostos gerais como fonte de custeio do primeiro pilar – e a função nitidamente suplementar do segundo pilar de proteção sugerem que o encargo diretamente incidente sobre os rendimentos do trabalho (trabalhadores, empregadores e tomadores de serviços) tende a diminuir.⁷¹⁸

Portanto, concluímos que não é recomendável a implementação de um regime de financiamento integralmente por capitalização. Pelas razões já expostas acima e pelas experiências de países que optaram pela privatização de seus sistemas previdenciários e pela capitalização, acreditamos que o *regime de repartição simples* seja o mais adequado na sociedade de risco.

Acreditamos que as vantagens de um regime de repartição superam as suas desvantagens e, inclusive, se mostram mais atraentes do que as vantagens de seu principal concorrente – o modelo não-paramétrico ou de capitalização.

O regime de repartição “é mais adaptável às variações do custo de vida do que o regime de capitalização, mais vulnerável aos riscos inerentes às oscilações financeiras e econômicas”.⁷¹⁹

Em termos políticos, reformas paramétricas no modelo de repartição são mais facilmente aprovadas do que reformas estruturais, que visam à substituição do modelo para a capitalização, haja vista a recente experiência brasileira, em que o Governo Federal, na Proposta de Emenda à Constituição n. 6/2019 (Reforma da Previdência) tentou inserir o regime de capitalização para a nova geração⁷²⁰, o que, entretanto, foi

⁷¹⁷ Para compreender como a informalidade e a precarização da classe trabalhadora são partes construtivas da criação da riqueza e de valor, ver: ANTUNES, 2018, p. 65-85.

⁷¹⁸ Segundo projeções de Ives Gandra, seria possível desonerar completamente a folha de salários se instituído, no Brasil, um imposto sobre a movimentação financeira. Embora entendamos que esta não é uma solução constitucional, pelas razões já expostas no item 1.3 deste trabalho, ela nos permite concluir que a instituição de um pilar financiado por impostos levaria, inexoravelmente, a uma menor carga tributária para empregadores e trabalhadores (Cf. MARTINEZ; BALERA; MARTINS, 2015, p. 162).

⁷¹⁹ WEINTRAUB, Arthur Bragança de Vasconcellos. Coexistência do regime de repartição com o regime de capitalização. *Revista da Faculdade de Direito*, p. 211-217, 2002, p. 216.

⁷²⁰ Segundo a Proposta, seria acrescentado à Constituição Federal o artigo 201-A com a seguinte redação: “Lei complementar de iniciativa do Poder Executivo federal instituirá novo regime de previdência social, organizado com base em sistema de capitalização, na modalidade de contribuição definida, de caráter obrigatório para quem aderir, com a previsão de conta vinculada para cada

rejeitado no Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)⁷²¹ da Câmara dos Deputados, antes mesmo de seguir para o primeiro turno de votação naquela Casa do Congresso Nacional.

No mais, o regime de repartição fortalece a solidariedade por ser organizado em esquemas que constituem verdadeiros contratos de transferências intratemporais e intergeracionais obrigatórias, “respaldados por um compromisso implícito do governo com as coortes de trabalhadores contribuintes de que, chegada sua idade de aposentadoria, se beneficiarão das contribuições das futuras gerações de trabalhadores”.⁷²²

Ademais, mesmo o regime de capitalização pode gerar pesadas cargas fiscais para o país decorrentes de gastos necessários para se garantir um mínimo para aqueles que não conseguiram acumular suficientes recursos em suas contas individuais. Uthoff explica, ainda, que condições familiares – particularmente no caso das responsabilidades domésticas atribuídas geralmente às mulheres – e do próprio mercado de trabalho – informalidade, precariedade e desemprego – podem levar ao aumento do número de indivíduos nesta situação.⁷²³ Tendo em vista a realidade brasileira, pela descrição que fizemos no segundo capítulo, esta preocupação deve estar no centro das decisões políticas.

Em estudo sobre os efeitos macroeconômicos da previdência social, Izerrougene concluiu, após revisar a literatura econômica, que “não há evidências de que a sociedade gaste mais do RR [regime de repartição] do que no RC [regime de capitalização] para garantir o poder de compra das aposentadorias”.⁷²⁴ Para o autor, os estudos empíricos não conseguiram demonstrar este fato, havendo, ainda, quem aponte que “a relação entre as despesas previdenciárias e as variáveis demográficas e econômicas é essencialmente a mesma em ambos os regimes”.⁷²⁵

Ainda, a solidariedade também aparece na divisão dos riscos, que são totalmente absorvidos pelos segurados, individualmente considerados, nos regimes

trabalhador e de constituição de reserva individual para o pagamento do benefício, admitida capitalização nocional, vedada qualquer forma de uso compulsório dos recursos por parte de ente federativo”.

⁷²¹ O parecer, apresentado em 23/04/2019, está disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/1736410.htm>. Acesso em: 16 out. 2020.

⁷²² UTHOFF, Andras. Reformas a los sistemas de pensiones, mercado de capitales y ahorro. *Revista de la CEPAL*, n. 63, p. 29-49, 1997, p. 30, tradução nossa.

⁷²³ Ibid., p. 33.

⁷²⁴ IZERROUGENE, Bouzid. A macroeconomia da previdência social. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 13, n. 1, p. 31-45, 2009, p. 37.

⁷²⁵ Ibid., p. 37.

de capitalização. Muito embora uma recessão econômica atinja ambos os regimes, apenas no modelo de repartição há uma solidarização destes riscos, o que mitigaria os efeitos individuais.

Outro argumento contrário ao regime de capitalização no segundo pilar de proteção previdenciária é o fato de que, comumente, os custos de transição não são precisamente calculados, o que se mostrou um grave problema em boa parte dos países que privatizaram seus sistemas previdenciários, adotando a capitalização como regime de financiamento.

No nosso próprio país, a partir da década de 1990 e, sobretudo, de 2000, 22 estados e o Distrito Federal implementaram a capitalização em seus regimes próprios de previdência social⁷²⁶, valendo-se do modelo de *segregação de massas*, que é uma técnica em que uma parte dos segurados, após a aplicação de determinado critério de corte (idade, data de ingresso ou situação funcional, por exemplo), permanece no regime de repartição simples, que tende a extinguir-se, ao passo que a outra parte integra o regime de capitalização.⁷²⁷

Entretanto, a crise econômica e fiscal de 2013 expôs as vulnerabilidades deste modelo e, ainda, dificultou a absorção do custo de transição do antigo regime de repartição simples. O resultado observado foi que oito destes estados reverteram esse processo de segregação de massas, muito embora o Distrito Federal e o Pará tenham reiniciado a capitalização acrescida de um regime de previdência complementar.⁷²⁸

Atualmente, no Brasil, segundo levantamento feito por Barros Filho, apenas 7 estados possuem regimes exclusivamente capitalizados. Dentre os demais, 2 estados mantêm o regime integralmente financiado por repartição simples, 8 estados acrescentaram ao regime de repartição um regime de previdência complementar e 10 estados acumulam a capitalização com um regime de previdência complementar.⁷²⁹

Contudo, uma vez que a viabilidade política é um forte aspecto a ser considerado quando da proposição de qualquer ideia, bem como que as experiências dos países que suprimiram totalmente seus regimes de repartição por um regime puro

⁷²⁶ Apenas não implementaram o modelo de segregação de massas Acre, Mato Grosso, Pernambuco e São Paulo (Cf. BARROS FILHO, Luciano Cardoso de. *Migração entre regimes previdenciários nos Estados brasileiros com foco no Distrito Federal: déficit de transição versus espaço fiscal*. 2020. 131 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2020, p. 58).

⁷²⁷ Cf. *Ibid.*, p. 24-25.

⁷²⁸ Cf. *Ibid.*, p. 58.

⁷²⁹ Cf. *Ibid.*, p. 58.

de capitalização, ainda que público, não foram bem sucedidas na América Latina⁷³⁰, entendemos que o nosso atual modelo (RGPS) possa ser mantido como um segundo pilar de proteção previdenciária, apto a fazer frente aos gaps de cobertura – riscos e contingências não cobertos – e a suplementar os benefícios pagos pelo primeiro pilar universal e, ainda, capaz de responder a outros objetivos previdenciários, particularmente o incremento do bem-estar e a manutenção de certa correlação entre os rendimentos e os benefícios.

A proposta da FIPE-USP⁷³¹, apresentada no item 3.1 deste capítulo, se mostra como uma solução atraente para a manutenção do RGPS como um segundo pilar de proteção em uma versão mais “achatada” e “extensa”. Extensa porque o modelo seria aplicável aos funcionários públicos. Achatada porque o teto dos benefícios deste Pilar 2 poderia ser diminuído, o que seria compensado pelos outros pilares de proteção: o Pilar 1, que prevê uma renda básica inferior ao salário mínimo aos idosos que completassem 65 anos de idade⁷³², o Pilar 3, consistente em um benefício contributivo por capitalização oriundo da transformação obrigatória do FGTS em seguro-desemprego e em poupança capitalizada, e o Pilar 4, que institui um benefício contributivo voluntário por capitalização.

Como nossa proposta é mais ampla para o primeiro pilar – pretende alcançar outras contingências, que não apenas a idade avançada, e dá primazia a que o valor do benefício se aproxime do salário mínimo –, o achatamento do segundo pilar poderia acontecer, não apenas no teto dos benefícios, mas também no seu piso, na medida em que sua função é nitidamente suplementar em relação ao primeiro pilar.

Ainda, este achatamento demanda estudos acerca do impacto sobre as alíquotas, que podem sofrer reduções.

Outra opção que, a nosso sentir, não violaria os princípios e valores norteadores do nosso sistema previdenciário, seria a utilização, no segundo pilar de proteção, de *contas nocionais*.⁷³³

⁷³⁰ Cf. MESA-LAGO, 2006.

⁷³¹ ZYLBERSTAJN, 2016.

⁷³² A proposta, elaborada em 2016, sugeria que a Renda Básica do Idoso equivalesse a R\$ 400,00, quando o salário mínimo, naquele ano, era de R\$ 880,00.

⁷³³ As *conta nocionais* foram aplicadas, pioneiramente, pela Suécia e pela Itália, ambas a partir de 1994, que reformaram seus sistemas previdenciários para que passassem do modelo de benefício definido para o de contribuição definida, sem, contudo, se valer da capitalização (Cf. HOLZMANN, Robert. The ABCs of nonfinancial defined contribution (NDC) schemes. *International Social Security Review*, v. 70, n. 3, p. 53-77, 2017, p. 4).

O sistema de *contas nocionais*, que também pode ser chamado de “contribuição definida não-financeira”, “contribuição definida virtual”, “contribuição definida nocional” ou, ainda, simplesmente de “contas virtuais”, como sugere Pedro Fernando Nery, é um híbrido entre os regimes de repartição e de capitalização.⁷³⁴ Enquanto os trabalhadores ativos continuam financiando os benefícios dos inativos – repartição -, os benefícios são calculados “de acordo com as contribuições pretéritas dos beneficiários, acumuladas e indexadas por taxas de juros ‘virtuais’ – como em uma conta individual de um regime de capitalização”.⁷³⁵

No nível individual, as contas nocionais prometem maior equidade intrageracional em razão de uma forte ligação entre a contribuição e o benefício, que se alcança por meio das contas individuais de contribuição definida, às quais se aplica uma remuneração anual, e do cálculo do benefício, que leva em consideração o montante acumulado e a expectativa de vida no momento da aposentadoria. Já no nível macroeconômico, as promessas são de equidade intergeracional e sustentabilidade financeira.⁷³⁶

Dentre as inúmeras vantagens das contas nocionais, considerando a realidade brasileira, destacam-se as seguintes: (i) maior transparência; (ii) ajustes paramétricos automáticos; (iii) incentivo para que os indivíduos trabalhem além da idade mínima para aposentadoria⁷³⁷; (iv) a contribuição passaria a ser vista pelos trabalhadores não como um tributo, mas como uma poupança; e (v) menores riscos políticos e de malversação dos recursos acumulados, “simplesmente porque eles não existem de fato”⁷³⁸, ou seja, são virtuais.

Já as críticas ao sistema podem ser assim resumidas: (i) na prática, a única diferença reside na forma de cálculo do benefício, o que pode ser feito em ambos os regimes – repartição ou capitalização; (ii) os efeitos dos “estabilizadores automáticos” também podem ser alcançados por mecanismos aplicáveis ao regime de repartição, como, por exemplo, fazia o fator previdenciário aqui instituído pela Lei n. 9.876/1999;

⁷³⁴ Cf. NERY, Pedro Fernando. *A saída nórdica: o sistema de contas virtuais como alternativa aos regimes de previdência de repartição e de capitalização*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2018, p. 1.

⁷³⁵ NERY, 2018, p. 1-2.

⁷³⁶ Cf. HOLZMANN, 2017, p. 5-6.

⁷³⁷ Cf. *Ibid.*, p. 7-8.

⁷³⁸ NERY, *op. cit.*, p. 2.

e (iii) o aumento da longevidade, no sistema de contas virtuais, se traduz em diminuição do benefício, e não no aumento das contribuições.⁷³⁹

Particularmente ao analisar a possível aplicação de contas nocionais na previdência brasileira, Pedro Nery afirma que um dos maiores entraves seria a vinculação do piso dos benefícios previdenciários ao salário mínimo (artigo 201, § 2º, da CRFB/1988), pois, como a maior parte dos beneficiários do RGPS já recebem um salário mínimo – 60% segundo afirma o autor -, “o sistema de contas virtuais alcançaria uma minoria de trabalhadores ou ele exigiria a desvinculação do piso previdenciário do salário mínimo”.⁷⁴⁰

O autor afirma que, embora muitos países que utilizem as contas virtuais garantam uma aposentadoria mínima, esta vinculação ao salário mínimo faz com que esse valor, no Brasil, seja relativamente alto em relação ao benefício médio, ao salário médio ou mesmo ao PIB *per capita*.⁷⁴¹

Nossa proposta, contudo, desvincula o piso do segundo pilar de previdência social do salário mínimo, dada a sua função suplementar em relação ao primeiro pilar de proteção universal, o que, por si só, eliminaria o maior entrave indicado por Nery.

Ademais, entendemos que as vantagens que se ganharia com a transparência e com a mudança na percepção da sociedade quanto ao destino de suas contribuições previdenciárias compensariam as desvantagens, com destaque para o seu potencial para incrementar a gestão democrática e participativa na previdência (artigo 194, parágrafo único, VII, da CRFB/1988). Além do mais, os efeitos desencorajadores à aposentadoria precoce e a maior justiça atuarial, ainda que atingindo apenas os estratos com rendimentos superiores dos segurados, já configuraria uma mudança desejável.

Os ajustes paramétricos automáticos também constituem vantagem importante para o nosso sistema previdenciário no modelo aqui proposto, visto que, com eles, haveria uma diminuição na frequência da necessidade de novas reformas paramétricas, sempre politicamente desgastantes.

Contudo, é importante ressaltar que o uso das contas nocionais é recomendado, apenas, para os benefícios programáveis, que são aqueles cujo cumprimento dos requisitos de elegibilidade não são aleatórios, como as

⁷³⁹ Cf. *Ibid.*, p. 14-16.

⁷⁴⁰ NERY, 2018, p. 18.

⁷⁴¹ Cf. *Ibid.*, p. 17-18.

aposentadorias. Por sua vez, benefícios não programáveis compreendem “aqueles cujos fatos geradores são aleatórios, sendo impossível prever o seu início”, como acontece na incapacidade, na maternidade, na morte.⁷⁴²

Ora, por não serem voluntários, não extrairíamos quaisquer das vantagens aqui indicadas pelo uso das contas nocionais para cobrir benefícios não programáveis. Ao contrário, criaríamos um modelo injusto, que penalizaria indivíduos por terem sido acometidos de riscos ou sofrido contingências não programadas durante sua vida laboral, negando aplicação ao princípio da solidariedade.

A lógica que informa a proteção aos riscos e contingências não programáveis é a lógica do seguro, e não da poupança, havendo quem afirme, inclusive, que não caberiam “no mesmo sistema previdenciário riscos atuariais tão distintos”⁷⁴³, o que justificaria, até mesmo, alíquotas apartadas e distintas para um seguro da renda e para os benefícios previdenciários programáveis.⁷⁴⁴

Ademais, o uso das contas nocionais dirigido a apenas parte dos benefícios previdenciários é comum nos países que adotaram este modelo, como, por exemplo, Suécia, Letônia e Polônia.⁷⁴⁵

Por fim, a *obrigatoriedade da filiação* se impõe por algumas razões, mas, principalmente, por se tratar o segundo pilar ainda de um pilar básico de proteção, não obstante seu caráter suplementar em relação ao primeiro pilar.

A “miopia”, segundo a qual, em geral, as pessoas não têm condições de fazer avaliações de longo prazo⁷⁴⁶ e optam por não poupar para o futuro, também é um forte motivo para que este pilar seja de filiação obrigatória.

No mais, fatalmente, como vimos, nem todos os riscos e contingências poderão ser cobertos pelo primeiro pilar de proteção, de modo que a garantia à proteção mínima, nos termos da Convenção n. 102 da OIT, será efetivamente concretizada no segundo pilar.

Finalmente, como já afirmamos, é importante que a previdência social seja o subsistema da seguridade social dirigido à proteção da classe-que-vive-do-trabalho, sempre que o trabalho não puder ser prestado, o que também reforça a

⁷⁴² Cf. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT) *As boas práticas brasileiras em seguridade social*, volume 1. Brasília: OIT, 2012. 143p., p. 53.

⁷⁴³ HOLLAND; MALAGA BUTRON, 2018, p. 17.

⁷⁴⁴ Cf. *Ibid.*, p. 17-18.

⁷⁴⁵ Cf. *Ibid.*, p. 4-9.

⁷⁴⁶ Cf. IZERROUGENE, 2009, p. 33.

obrigatoriedade de filiação ao regime consistente no segundo pilar de proteção. Tornar esta adesão voluntária poderia significar grave prejuízo à solidariedade, além de aumentar a centralidade da assistência social no âmbito do sistema, o que, como já vimos, não é desejável.

Assim, quanto ao *segundo pilar* de proteção, entendemos que este deva ser de filiação *obrigatória, contributivo*, financiado por um *regime de repartição* – embora seja possível o uso de *contas nocionais* para benefícios programados – e de *administração pública*.

Já com relação ao *terceiro pilar* de proteção previdenciária, não sugerimos qualquer inovação ao regramento já existente. A previdência complementar⁷⁴⁷ no Brasil é facultativa, organizada de forma autônoma em relação ao RGPS e operada por entidades fechadas ou abertas. Tem assento constitucional no artigo 202 e está regulamentada pelas Leis Complementares n. 108/2001 e 109/2001.

Desde sua institucionalização, em 1977, pela Lei n. 6.435, o legislador criou dois tipos de entidades de previdência privada – entidades abertas e entidades fechadas – destinando-lhes enquadramentos institucionais completamente distintos, não obstante a unidade de sua filosofia e de seus fins.⁷⁴⁸ Enquanto as entidades abertas são acessíveis a qualquer pessoa física, as entidades fechadas apenas são acessíveis aos empregados de uma empresa, a servidores públicos ou “aos associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial”.⁷⁴⁹

Os planos de previdência privada são tecnicamente elaborados, em grande parte pela ciência atuarial, considerando algumas necessidades dos clientes ou, ainda, de um conjunto definido de pessoas, e submetendo-se a rigoroso controle dos organismos estatais, que determinam suas bases técnicas e os critérios para a

⁷⁴⁷ É comum encontrar, ainda, o termo “previdência privada”. Segundo Manuel Póvoas, esta expressão, “no sentido usado no Brasil, é exclusivamente brasileira, e objetivou identificar facilmente a instituição que, em relação ao domínio previdenciário geral, ocupa ou pode ocupar os espaços vazios deixados pela previdência social, em termos de satisfação das necessidades previdenciárias” (PÓVOAS, 2007, p. 103-104). As expressões universalmente utilizadas são “fundos de pensão”, “planos de pensão”, “planos privados de benefícios”, dentre outras (Cf. Ibid., p. 105). Quando começou a ser usada, tínhamos “a previdência social, de caráter compulsório administrada pela máquina estatal, e a previdência privada de caráter voluntário administrada pela atividade privada” (Ibid., p. 104). A Lei n. 6.435, de 15 de julho de 1977, institucionalizou a *previdência privada* e consagrou a expressão. Nada obstante, as Leis Complementares n. 108 e 109, ambas de 2001, que atualmente regulamentam a matéria, usam, indistintamente, os termos “previdência complementar” e “previdência privada”.

⁷⁴⁸ Cf. Ibid., p. 145.

⁷⁴⁹ IBRAHIM, 2019, p. 779.

escolha de seus regimes financeiros e para a instituição de reservas técnicas. Sua estrutura e características devem constar de regulamento próprio, que constituem os termos ou condições gerais a que se sujeitam os que neles se inscrevem.⁷⁵⁰

A previdência complementar assemelha-se, assim, às organizações mútuas por aqui instituídas nas últimas décadas do século XIX.⁷⁵¹ Deste modo, por serem extremamente dependentes da capacidade contributiva dos segurados ou, ainda, do mercado formal de trabalho, no caso das entidades fechadas, sua função apenas se limita ao incremento do nível de bem-estar dos beneficiários. No mais, pelas razões por nós já expostas, particularmente os baixos rendimentos dos trabalhadores, sua função não poderia deixar de ser complementar.

O objetivo deste último Capítulo foi apresentar diversas propostas de modelos multipilares de organização previdenciária, com destaque para a instituição de um pilar básico, público e universal de cobertura, que melhor atenderia aos desafios trazidos pela nova morfologia do trabalho e pelo próprio mercado de trabalho brasileiro tal como se apresenta. A opção por um pilar universal aparece como a mais adequada a esta realidade, razão pela qual procuramos centrar nossas atenções neste primeiro pilar que, caso instituído, acabaria por representar a principal cobertura para a maior parte dos trabalhadores brasileiros.

Acreditamos ter endereçado as principais críticas a uma proteção universal, cujas respostas, inclusive, buscamos confirmar a partir de um estudo de caso concreto, consistente na experiência da Bolívia – único país da América Latina a instituir um tal pilar público e universal de proteção previdenciária. Por fim, com algumas linhas sobre os demais pilares de proteção, nossa pretensão foi a de apresentar um modelo preliminar, demonstrando alternativas viáveis e desejáveis sob o ponto de vista jurídico e que podem ser abraçadas pelo gestor público para viabilizar sua implementação de forma justa, eficiente e eficaz.

⁷⁵⁰ Cf. PÓVOAS, 2007, p. 163-166.

⁷⁵¹ Manuel Póvoas explica que o país com maior tradição na matéria são os Estados Unidos da América, sendo certo que as próprias estruturas abraçadas pelo legislador brasileiro tiveram neles sua fonte de inspiração. Para o autor, que classifica os norte-americanos como o povo mais previdente do mundo, já que tiveram que procurar coberturas satisfatórias no mercado privado, tendo em vista as patentes deficiências dos planos administrados pelo Estado (Cf. PÓVOAS, 2007, p. 106-107).

CONCLUSÃO

“(...) se nos sentarmos agora, podemos ser atropelados mais tarde”⁷⁵².

Franklin Delano Roosevelt

Ao longo desta dissertação, procuramos demonstrar historicamente como chegamos ao nosso modelo previdenciário e sua relação embrionária com o trabalho. Desde as primeiras formas de proteção aos necessitados, com as Leis dos Pobres inglesas, até os sofisticados programas de bem-estar social instituídos sobretudo a partir do segundo pós-guerra, o trabalho desempenhou importante papel na instituição das medidas de proteção social.

A previdência social, especificamente, foi o instrumento desenhado para proteger os trabalhadores acometidos de qualquer contingência que os impedisse de manter seu próprio sustento pelo trabalho. Contudo, a forma incipiente como foi adotada – de seguro social – e que, até hoje, segue informando boa parte dos modelos previdenciários de países em desenvolvimento, como o nosso, não tem se mostrado capaz de responder aos desafios trazidos pela nova morfologia do trabalho.

Problemas que já comprometiam a cobertura previdenciária no nosso país, em que não se atingiu uma sociedade salarial e em que o emprego formal não foi generalizado, tendem a se intensificar com as mudanças ocorridas nos modos de produção e de organização do trabalho, sobretudo a partir das mudanças levadas a cabo a partir da crise da década de 1970 e que se fizeram sentir com maior intensidade no Brasil a partir da década de 1990.

Após tratarmos destas mudanças, inclusive classificando os trabalhadores de acordo com o nível de proteção previdenciária, conseguimos traçar um retrato da classe trabalhadora brasileira e identificar os principais desafios enfrentados pela previdência social na consecução dos seus valores norteadores – justiça social, solidariedade e bem-estar.

A partir de tais constatações, concluímos que um modelo verdadeiramente inclusivo deve ter algumas características básicas aptas a combater tais desafios e que foram assim identificadas: (i) cobertura universal; (ii) não dependência integral do mercado de trabalho, seja quanto ao financiamento, seja quanto às formas de acesso

⁷⁵² No original, em inglês: “(...) if we sit down now we may get run over later”.

dos segurados; (iii) coordenação de regimes financiados com impostos e com contribuições, com a adoção de um misto de benefícios contributivos e não contributivos; e (iv) centralidade da previdência social na proteção aos trabalhadores, deixando à assistência social as ações de combate à pobreza e à miséria.

Estas características, como vimos, podem ser alcançadas a partir da instituição de um modelo previdenciário multipilar. No entanto, em que pese a multiplicidade de arranjos possíveis, o que se extrai de algumas propostas concretas aqui apresentadas, para a realidade brasileira, notadamente em razão da alta informalidade, dos baixos rendimentos dos trabalhadores e do incremento do trabalho autônomo, o primeiro pilar de proteção previdenciária é aquele para o qual deveríamos voltar a nossa atenção.

Neste sentido, sugerimos que este pilar seja financiado por impostos, em regime de repartição simples, administrado pelo Estado e com cobertura universal, ou seja, dispensando-se testes de elegibilidade atrelados à renda, à contribuição ou à posição do indivíduo no mercado de trabalho.

A fim de reforçar a opção por um primeiro pilar de proteção não contributivo e universal, apresentamos e refutamos as principais críticas normalmente dirigidas a qualquer tipo de benefício universal. Ainda, a partir de um estudo de caso, em que analisamos a experiência da Bolívia, único país da América Latina a incluir em seu modelo previdenciário um piso de proteção universal, conseguimos demonstrar as respostas a estas críticas.

Assim, entendemos que os valores e princípios da previdência social, notadamente a justiça social, o bem-estar e a solidariedade, particularmente no contexto contemporâneo do mercado de trabalho brasileiro, apenas pode ser alcançado quando se dissociar a proteção previdenciária, ao menos em sua acepção mínima, do mercado formal de trabalho, o que seria atingido com a instituição deste primeiro pilar universal.

Embora o foco do trabalho tenha sido neste primeiro pilar de proteção previdenciária, pelas razões aqui já expostas, traçamos algumas linhas sobre os outros pilares que poderiam ser adotados, muito embora reconhecendo que o debate político, neste particular, deva ser o mais amplo possível e que muitas opções se abrem aos legisladores e aos gestores públicos.

Nada obstante, entendemos que, sob o ponto de vista jurídico, dois outros pilares poderiam compor o regime previdenciário, sendo o segundo pilar

correspondente ao nosso RGPS e o terceiro, à previdência privada, também já existente no nosso ordenamento.

Embora nada tenhamos a acrescentar ao terceiro pilar de proteção previdenciária, entendemos que é importante, a fim de se atingir aos fins propostos pelo constituinte, que o segundo pilar seja público, obrigatório, contributivo e financiado por regime de repartição simples. A opção de manter o nosso atual modelo do RGPS, ainda que em uma versão mais achatada e extensa, mostra-se como a menos desgastante politicamente e, portanto, como uma via mais factível de ser trilhada.

A solução que se apresenta, para ser colocada em prática, obviamente, deve ser objeto de estudos multidisciplinares mais aprofundados, particularmente nas áreas da Economia, da Atuária e do Direito Tributário, de modo que a visão que aqui buscamos passar cinge-se ao ponto de vista eminentemente jurídico, sob a perspectiva do Direito Constitucional, Previdenciário e do Trabalho.

Entretanto, qualquer que seja o caminho a ser percorrido, entendemos que é importante não nos distanciarmos do pragmatismo.

O economista britânico e Professor da Universidade de Oxford, Paul Collier, em sua obra *O Futuro do Capitalismo*, aponta que as catástrofes do século XX foram provocadas por dois tipos de líderes políticos – os populistas e os ideólogos. Não obstante, os líderes mais exitosos daquele século foram os pragmatistas⁷⁵³, que se concentravam em soluções práticas para problemas centrais, ajustando as soluções encontradas durante este processo⁷⁵⁴.

Também neste século, temos nos deparado com a ascensão de líderes ideólogos e populistas, em ambos os lados do espectro político, o que amplia mais ainda o fosso entre os que se aliam à esquerda ou à direita, dificultando o diálogo e qualquer retorno ao ideal da sociedade cooperativa.

Neste sentido, ao apresentar uma nova proposta de uma previdência social, universal em seu primeiro pilar, deve-se evitar ao máximo que ela seja percebida – ou mesmo que seja politicamente abraçada – como uma solução populista e, também, como uma solução ideológica. Apenas o distanciamento destes extremos e a

⁷⁵³ Dentre os pragmatistas mencionados na obra, estão Lee Kuan Yew (Singapura), Pierre Trudeau (Québec) e Paul Kagame (Ruanda). Outro pragmatista exitoso foi Franklin Roosevelt, 32º Presidente dos Estados Unidos e pai do *New Deal*, já tratado aqui, no item 1.1 do Capítulo 1.

⁷⁵⁴ Cf. COLLIER, Paul. *O futuro do capitalismo: enfrentando as novas inquietações*. 1. ed. Porto Alegre: L&PM, 2019, p. 24-26.

preocupação central em questões práticas – embora sempre agindo norteados por valores morais -, ao nosso ver, seria capaz de viabilizar politicamente um tal modelo previdenciário.

Outro ponto importante é a urgência da situação. Como vimos, nosso modelo previdenciário nunca foi ideal para cobrir a maior parte – quiçá a totalidade – dos trabalhadores brasileiros, o que é resultado do nosso mercado de trabalho que, historicamente, foi caracterizado por uma alta informalidade. Somam-se a isso as mudanças trazidas pela nova morfologia do trabalho, que afastam os trabalhadores cada vez mais de típicos contratos formais em tempo integral e a prazo indeterminado. Tais mudanças que, também como expusemos, começaram a ser sentidas no Brasil com maior intensidade a partir da década de 1990, estão acontecendo em uma velocidade cada vez maior e uma resposta do sistema previdenciário deve ser dada, para que jovens e jovens adultos de hoje, particularmente os de baixa renda, tenham a chance de um futuro digno, livre do medo da necessidade⁷⁵⁵.

O futuro do trabalho – e da proteção a este trabalho, o que se dá por meio da previdência social – deve ser preocupação central das autoridades, justamente por ocupar o fulcro da ordem social e econômica, juntamente com a livre iniciativa. Em bom português, também como cantou Bezerra da Silva, “*já passou da hora do bicho pegar*”.

⁷⁵⁵ Beveridge via na organização da seguridade social, prevista em seu plano de proteção “do berço ao túmulo”, uma forma de atacar a *necessidade* – um dos cinco gigantes a ser enfrentados no caminho para a reconstrução. Para ele, os outros medos a ser combatidos eram: a doença, a ignorância, a miséria e a ociosidade (BEVERIDGE, William. *Social insurance and allied services*. London: 1942, p. 6).

REFERÊNCIAS

ABÍLIO, Ludmila Costhek. Uberização do trabalho: subsunção real da viração. *Blog da Boitempo*, v. 22, 2017.

ARBACHE, Jorge Saba. Informalidade, Encargos Trabalhistas e Previdência Social. In: BRASIL/MPS/SPS. *Base de financiamento da previdência social: alternativas e perspectivas*. p. 98-99. Brasília: MPS, 2003.

ALESSI, Gil. Jornada maior que 24 horas e um salário menor que o mínimo, a vida dos ciclistas de aplicativo em SP. *EL PAÍS – BRASIL*, 07 ago. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/06/politica/1565115205_330204.html. Acesso em: 27 mar. 2020.

ALMEIDA, Cássia; CAPETTI, Pedro. Concentração de renda aumenta e Índice de Gini é o maior desde 2012, mostra pesquisa do IBGE. *O GLOBO*, 16 out. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/concentracao-de-renda-aumenta-indice-de-gini-o-maior-desde-2012-mostra-pesquisa-do-ibge-24020415>. Acesso em: 21 fev. 2020.

ALMEIDA, Fernanda Cabral de. Que rumo tomar na regulamentação do trabalho sob demanda?: Os projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados. *JOTA*. Publicado em: 25 set. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/que-rumo-tomar-na-regulamentacao-do-trabalho-sob-demanda-25092020>. Acesso em: 27 out. 2020.

ALVES, José Eustáquio Diniz. O Índice de Envelhecimento no Brasil e no mundo. *PORTAL DO ENVELHECIMENTO E LONGEVIVER*, 18 set. 2019. Disponível em: <https://www.portaldoenvelhecimento.com.br/o-indice-de-envelhecimento-no-brasil-e-no-mundo/>. Acesso em: 31 ago. 2020.

ANDRADE, Alexandre; COURI, Alexandre; BACCIOTTI, Rafael. Impactos fiscais da PEC n 06/2019: o caso do benefício de prestação continuada. *Nota Técnica*, n. 28.

ANSILIERO, Graziela; COSTANZI, Rogério Nagamine. *Cobertura e padrão de inserção previdenciária dos trabalhadores autônomos no regime geral de previdência social*. Texto para Discussão, IPEA, 2017.

ANTUNES, Ricardo. *O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

_____. *Adeus ao trabalho?: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

_____. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2009.

ARAÚJO, Bruno. Atletas de games ganham R\$ 3 mil por mês e jogam até 14 horas por dia. *G1 Tecnologias e Games*, 03 abr. 2014. Disponível em:

<http://g1.globo.com/tecnologia/games/noticia/2014/04/atletas-de-games-ganham-r-3-mil-por-mes-e-jogam-ate-14-horas-por-dia.html>. Acesso em: 18 abr. 2020.

ARRETCHE, Marta T. S. Emergência e desenvolvimento do *welfare state*: teorias explicativas. In: DELGADO, Maurício Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos (Orgs.). *Welfare state: os grandes desafios do estado de bem-estar social*. São Paulo: LTr, 2019.

ARZA, Camila. Non-contributory benefits, pension re-reforms and the social protection of older women in Latin America. *Social Policy and Society*, v. 16, n. 3, p. 361-375, 2017.

ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL (ISSA). *10 Desafíos mundiales para la seguridad social: evolución e innovación*. ISSA: 2019.

ATKINSON, Anthony B. *Desigualdade: o que pode ser feito?*; tradução de Elisa Câmara. São Paulo: LeYa, 2015.

_____. *Poverty in Britais and the reform of Social Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 1969.

AURELIANO, Liana María; DRAIBE, Sônia Miriam. A especificidade do Welfare State brasileiro. In: *Reflexões sobre a natureza do bem-estar*. LC/BRS/L. p. 86-178, 1989.

BALERA, Wagner; FERNANDES, Thiago D'Avila. *Fundamentos da seguridade social*. São Paulo: LTr, 2015.

BALERA, Wagner. *Sistema de seguridade social*. 8. ed. São Paulo: LTr, 2016.

_____. *Noções preliminares de direito previdenciário*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

BANCO MUNDIAL. *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Washington, DC: World Bank, 1994.

BANCO MUNDIAL; BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Bolivia: Public Expenditure Management for Fiscal Sustainability and Equitable and Efficient Public Services*, Report No. 28519, 2004, v. 2.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. 3. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BARROS FILHO, Luciano Cardoso de. *Migração entre regimes previdenciários nos Estados brasileiros com foco no Distrito Federal: déficit de transição versus espaço fiscal*. 2020. 131 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

_____. A efetividade das normas constitucionais: por que não uma Constituição para valer? *In*: BARROSO, Luís Roberto. *O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BEDIN, Gilmar Antonio; NIELSSON, Joice Graciele. A crise da década de 1970: observações sobre as ideias neoliberais e suas consequências. *In*: COSTA, Lucia Cortes da; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; SILVA, Vini Rabassa da (Orgs.). *A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI*. Ponta Grossa: Editora UEPG, p. 27-41, 2013.

BEHRING, Elaine Rossetti. Trabalho e seguridade social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. *In*: BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (Orgs.). *Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2010, p. 152-174.

BERBEL, Fábio Lopes Vilela. *Teoria Geral da Previdência Social*. São Paulo: Quatier Latin, 2005.

BERNARDO, Marcia Hespanhol. *Trabalho duro, discurso flexível: uma análise das contradições do toyotismo a partir da vivência de trabalhadores*. Editora Expressão Popular, 2009.

BEVERIDGE, William. *Social insurance and allied services*. London: 1942.

BLACKBURN, James *et al.* La pensión social y la protección de los adultos mayores en el Estado Plurinacional de Bolivia. *In*: _____. *Envejecimiento en América Latina: sistemas de pensiones y protección social integral*. Santiago: CEPAL, 2010. p. 131-156. LC/G. 2475, 2010.

BLUM, Sam. 'A vida de influencer me levou à exaustão'. *ÉPOCA Negócios*, 04 nov. 2019. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Carreira/noticia/2019/11/vida-de-influencer-me-levou-exaustao.html>. Acesso em: 18 abr. 2020.

BOLÍVIA. Instituto Nacional de Estadística. *Bolivia entre los países de la región que más redujo la pobreza*. Disponível em: <https://www.ine.gob.bo/index.php/bolivia-entre-los-paises-de-la-region-que-mas-redujo-la-pobreza/>. Acesso em: 12 set. 2020.

_____. Instituto Nacional de Estadística. *Bolivia – Salario Mínimo Nacional, 1991 – 2019*. Disponível em: https://www.ine.gob.bo/index.php/wpdf_file/bolivia-salario-minimo-nacional-1991-2019/. Acesso em: 10 set. 2020.

_____. Ministério de Economía y Finanzas Públicas. *Boletín económico: Sistema Integral de Pensiones*. Año 7, n. 9, octubre de 2018. Disponível em: <https://repositorio.economiayfinanzas.gob.bo/documentos/VPSF/DGP/Boletines/Sem>

estral/201812_Bolet%C3%ADn_Econ%C3%B3mico_SIP_Semestre_Dic18.pdf.
Acesso em: 10 set. 2020.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social e trabalho no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2016.

_____. *Seguridade social e trabalho*. Brasília: Letras Livres; Editora UnB, 2008.

BRASIL, Cristina Indio do. Consumo das famílias é grande motor da economia, diz IBGE. *AGÊNCIA BRASIL*, 04 mar. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-03/consumo-das-familias-e-grande-motor-da-economia-diz-ibge>. Acesso em: 05 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia (Secretaria Especial de Previdência e Trabalho). *Boletim Estatístico da Previdência Social*, v. 25, n. 2, fev. 2020. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/04/Beps022020_trab_Final_portal.pdf. Acesso em: 18 abr. 2020.

_____. Ministério da Economia. *Relação Anual de Informações Sociais – RAIS*. Ano-base 2018. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/rais?view=default>. Acesso em: 22 abr. 2020.

_____. Ministério da Fazenda. *Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS)*, Ano 1 (1988/1992). Brasília/DF: MF/DATAPREV, 2017. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/AEPS-2017-abril.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2019.

_____. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente. *Relatório de acompanhamento fiscal*. Setembro de 2017. Brasília: Senado Federal, Instituição Fiscal Independente, 2017. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/531520>. Acesso em: 25 mai. 2020.

CAMPANI, Carlos Heitor; PEREIRA, André Rodrigues. *Regime de capitalização na previdência pública: uma análise de experiências internacionais*. São Paulo: CFA Society Brazil, 2019.

CAMPOS, Adriano; SOEIRO, José. *A falácia do empreendedorismo*. Lisboa: Bertrand Editora, 2016.

CARDOSO JR., José Celso Cardoso. Estado e (des) proteção social no Brasil: a crise do modelo bismarckiano-contributivo. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 37, n. 4, p. 455-470, 2006.

CARELLI, Rodrigo de Lacerda. O caso Uber e o controle por programação: de carona para o Século XIX. In: LEME, Ana Carolina Reis Paes; RODRIGUES, Bruno Alves; CHAVES JÚNIOR, José Eduardo de Resende (Orgs.). *Tecnologias disruptivas e a exploração do trabalho humano*. São Paulo: LTr, 2017.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 26. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2020.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. 12. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

CAVALLINI, Marta; MARTINS, Raphael. Auxílio Emergencial 'segurou' queda ainda maior do PIB no 2º trimestre. *G1 ECONOMIA*, 01 set. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/09/01/auxilio-emergencial-segurou-queda-ainda-maior-do-pib-no-2o-trimestre.ghtml>. Acesso em: 05 set. 2020.

CECCHINI, Simone; ATUESTA, Bernardo. *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión*. CEPAL, 2017. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/41811>. Acesso em: 22 fev. 2020.

CNDL BRASIL. *Mesmo aposentados, 21% dos idosos continuam trabalhando, revela pesquisa CNDL/SPC Brasil*, 11 dez. 2018. Disponível em: <https://site.cndl.org.br/mesmo-aposentados-21-dos-idosos-continuam-trabalhando-revela-pesquisa-cndlspc-brasil/>. Acesso em: 13 out. 2020.

COBO, Barbara. *Políticas focalizadas de transferência de renda: contextos e desafios*. São Paulo: Cortez, 2012.

COLLIER, Paul. *O futuro do capitalismo: enfrentando as novas inquietações*. 1. ed. Porto Alegre: L&PM, 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CORIAT, Benjamin. *El taller y el cronómetro: ensayo sobre em taylorismo, el fordismo y la producción em massa*. Siglo veintiuno de Espanã Editores, sa, 1982.

COSTANZI, Rogério Nagamine. A Evolução Financeira da Previdência Social em 2017 e 2018. *INFORMAÇÕES FIPE*, fev. 2019. Disponível em: <https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif461-27-31.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2020.

DE AMORIM, Jorge Eduardo Braz. A “indústria 4.0” e a sustentabilidade do modelo de financiamento do Regime Geral da Segurança Social. *Cadernos de Dereito Actual*, n. 5, p. 243-254, 2017.

DEGENSZAJN, Raquel Raichelis; COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: apresentando a pesquisa, problematizando a política social. *Revista de Políticas Públicas*, 2012, p. 453-460.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019.

_____. *Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da destruição e os caminhos da reconstrução*. 3. Ed. São Paulo: LTr, 2017.

DELGADO, Maurício Godinho; DELGADO, Gabriela, Neves. O direito do trabalho na contemporaneidade: clássicas funções e novos desafios. *In*: LEME, Ana Carolina Reis Paes; RODRIGUES, Bruno Alves; CHAVES JÚNIOS, José Eduardo de Resende. *Tecnologias disruptivas e a exploração do trabalho humano: a intermediação de mão de obra a partir das plataformas eletrônicas e seus efeitos jurídicos e sociais*. São Paulo: LTr, 2017, p. 17-27.

DELGADO, Maurício Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos. O Estado de bem-estar social (*Welfare State*) no capitalismo contemporâneo. *In*: DELGADO, Maurício Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos (Orgs.). *Welfare state: os grandes desafios do estado de bem-estar social*. São Paulo: LTr, 2019.

DE NORONHA, José Carvalho; PEREIRA, Telma Ruth. *Princípios do sistema de saúde brasileiro*. 2013.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Anuário dos trabalhadores 2018*. 13. ed. São Paulo: DIEESE, 2018. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/anuario/2018/AnuarioTrabalhadores.html>. Acesso em: 22 abr. 2020.

DE QUADROS, Matheus. As teorias da justiça de Hayek e Rawls. *MISES: Interdisciplinary Journal of Philosophy, Law and Economics*, v. 7, n. 2, 2019.

DE STEFANO, Valerio. The rise of the just-in-time workforce: On-demand work, crowdwork, and labor protection in the gig-economy. *Comp. Lab. L. & Pol'y J.*, v. 37, p. 471, 2015.

DIAS, Maria. Aplicativo de diarista e serviços gerais: veja lista com melhores apps. *TechTudo*, 14 jul. 2019. Disponível em: <https://www.techtudo.com.br/listas/2019/07/aplicativo-de-diarista-e-servicos-gerais-veja-lista-com-melhores-apps.ghtml>. Acesso em: 19 abr. 2020.

DURÁN VALVERDE, Fabio *et al.* *Innovations in extending social insurance coverage to independent workers: experiences from Brazil, Cape Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Philippines, France and Uruguay*. International Labour Organization, 2013.

DURKHEIM, Émile. *Da divisão do trabalho social*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

ESPAÑA. *Constitución Española*. 1978. Disponível em: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2020.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *The three worlds of welfare capitalism*. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. Towards the good society, once again?. *In*: ESPING-ANDERSEN, Gøsta; GALLIE, Duncan; HEMERIJCK, Anton; MYLES, John. *Why we need a new welfare state*. OUP Oxford, 2002.

FERREIRA, Lauro Cesar Mazetto. *Seguridade social e direitos humanos*. São Paulo: LTr, 2007.

FLEISCHACKER, Samuel. *A short history of distributive justice*. Londres: Harvard University Press, 2004.

FRANCO, Alex Pereira. *Reforma da previdência social: o Estado contemporâneo e a reconfiguração do sistema previdenciário*. Curitiba: Juruá, 2019.

FRASER, Derek. *The evolution of the british welfare state: a history of social policy since the Industrial Revolution*. London: Palgrave Macmillan, 2009.

FRIEDRICH, Tatyana Scheila. Identidade moderna perspectivas do comunitarismo. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, v. 43, 2005.

GARLAND, David. *The welfare state: A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

GELY, Rafael; SPILLER, Pablo T. The political economy of Supreme Court constitutional decisions: The case of Roosevelt's court-packing plan. *International Review of Law and Economics*, v. 12, n. 1, p. 45-67, 1992.

GILL, Indermit S.; PACKARD, Truman G.; YERMO, Juan. *Keeping the promise of social security in Latin America*. The World Bank, 2004.

GOMES, Marília Miranda Forte. Da atividade à invalidez permanente: um estudo utilizando dados do Regime Geral da Previdência Social (RGPS). *R. bras. Est. Pop.*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 297-316, jul./dez. 2010.

GONÇALVES, Leandro Krebs. *Fundo social do trabalhador autônomo: proteção e regulamentação de direitos fundamentais*. São Paulo: LTr, 2017.

GREENSPAN, Alan; WOOLDRIDGE, Adrian. *Capitalismo na América: uma história*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2020.

GRIN, Eduardo José. Regime de Bem-estar Social no Brasil: Três períodos históricos, três diferenças em relação ao Modelo Europeu Social-democrata. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 18, n. 63, 2013.

GUSMANO, Michael K.; OKMA, Kieke GH. Population aging and the sustainability of the welfare state. *Hastings Center Report*, v. 48, p. S57-S61, 2018.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

HIRATA, Guilherme Issamu; MACHADO, Ana Flávia. *Conceito de informalidade/formalidade e uma proposta de tipologia*. IPEA: 2007, p. 24. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4103/1/bmt34_04Nota2.pdf. Acesso em: 19 out. 2020.

HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. Tradução Marcos Santarrita; revisão técnica Maria Célia Paoli. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLLAND, Márcio; MALAGA BUTRON, Guillermo Roberto Tomas. *Previdência social no Brasil: propostas para uma reforma de longo prazo*. São Paulo: FGV, 2018.

HOLZMANN, Robert; HINZ, Richard. *Old-age income support in the 21st century: An international perspective on pension systems and reform*. The World Bank, 2005. E-book (229 p.). Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/Old_Age_Inc_Supp_Full_En.pdf. Acesso em: 16 jan. 2020.

HOLZMANN, Robert. The ABCs of nonfinancial defined contribution (NDC) schemes. *International Social Security Review*, v. 70, n. 3, p. 53-77, 2017.

HUWS, U.; SPENCER, N. H.; JOYCE, S. *Crowd Work in Europe: Preliminary results from a survey in the UK, Sweden, Germany, Austria and the Netherlands*. FEPS Studies: December, 2016.

HUWS, Ursula. *Labor in the Global Digital Economy*. New York: Monthly Review Press, 2014. Edição do Kindle.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 24. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2019.

_____. *A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação*. Niterói, RJ: Impetus, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. Divulgação: jan. 2020. Disponível em: [file:///C:/Users/Fernanda%20Cabral/Downloads/pnadc_201904_trimestre_quadroSintetico%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Fernanda%20Cabral/Downloads/pnadc_201904_trimestre_quadroSintetico%20(3).pdf). Acesso em: 18 abr. 2020.

_____. [2019a] *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)*, 4º trimestre de 2019. IBGE, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact_2019_4tri.pdf. Acesso em: 01 mar. 2020.

_____. [2019b] *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

_____. [2019c] *Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2018: breve análise da evolução da mortalidade no Brasil*. IBGE, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3097/tcmb_2018.pdf. Acesso em: 07 set. 2020.

_____. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)*, 1º trimestre de 2018. Disponível em:

https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/13cb9deabd276b35d2894eed87bbec93.pdf. Acesso em: 02 ago. 2019.

_____. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Volume Brasil, 2015. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=resultados>. Acesso em: 04 mai. 2020.

_____. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Notas Metodológicas*. V. 1. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL (INSS). *Manual Técnico de Perícia Médica Previdenciária*/Instituto Nacional do Seguro Social. – Brasília, 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n. 26, 2019. IPEA: 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34810&Itemid=9. Acesso em: 19 abr. 2020.

IZERROUGENE, Bouzid. A macroeconomia da previdência social. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 13, n. 1, p. 31-45, 2009.

JASPER, Fernando. Aposentadoria: o que há de novo na reforma sugerida a Bolsonaro. *GAZETA DO POVO*, 08 nov. 2018. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/aposentadoria-o-que-ha-de-novo-na-reforma-sugerida-a-bolsonaro-6mqe2hclo3ehzmjhajiqtxbko/>. Acesso em: 16 mai. 2020.

KALED, Gabriela Schellenberg Pedro Bom. Contrato de trabalho intermitente. *Percurso*, v. 1, n. 28, p. 39-55, 2019.

KORPI, Walter; PALME, Joakim. The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American sociological review*, p. 661-687, 1998.

LANDIM JUNIOR, Paulo Henrique. *Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a economia dos municípios brasileiros*. São Paulo, Brasil: Instituto de Ensino e Pesquisa, 2009. Disponível em: <https://ipcig.org/publication/mds/33P.pdf>. Acesso em: 05 set. 2020.

LANZARA, Arnaldo Provas. *A construção histórica do estado social no Brasil e no Chile: do mutualismo ao seguro*. Curitiba: CRV, 2017.

LAVINAS, Lena; CAVALCANTI, André A. O legado do constituinte de 1988: é possível incluir sem universalizar?. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente Ganz (Orgs.). *Previdência Social: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda*. São Paulo: LTr, 2008, p. 468-491.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Curso de direito do trabalho*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

LEITE, Celso Barroso. *A proteção social no Brasil*. 3. ed. atual. São Paulo: LTr, 1986.

LOZA, Federico Escobar; WILDE, Sebastián Martínez; CÓRDOVA, Joel Mendizábal. *El impacto de la Renta Dignidad: política de redistribución del ingreso, consumo y reducción de la pobreza en hogares con personas adultas mayores*. Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, Ministerio de Planificación del Desarrollo, Estado Plurinacional de Bolivia, 2013.

MANZANO, Marcelo Prado Ferrari. Custo de demissão e proteção do emprego no Brasil. In. OLIVEIRA, C.A.B; MATTOSO, J. E. L. (Orgs). *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado*. São Paulo, SP: Scritta, 1996.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Curso de direito previdenciário: Tomo I – Noções de direito previdenciário*. São Paulo: LTr, 1997.

MARTINEZ, Wladimir Novaes; BALERA, Wagner; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *História, custeio e constitucionalidade da previdência social*. São Paulo: LTr, 2015.

MARTINS, Sergio Pinto. *Direito da seguridade social*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MELGUIZO, Angel; BOSCH, Mariano; PAGES, Carmen. Better pensions, better jobs: status and alternatives toward universal pension coverage in Latin America and the Caribbean. *Journal of Pension Economics & Finance*, v. 16, n. 2, 2017.

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

MÜLLER, Katharina. The political economy of universal pensions in Bolivia. *Sozialpolitik*. ch, v. 1, n. 1, p. 1.2, 2016.

NERY, Pedro Fernando. *A saída nórdica: o sistema de contas virtuais como alternativa aos regimes de previdência de repartição e de capitalização*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2018.

NORONHA, Eduardo G. “Informal”, ilegal, injusto: percepções do mercado de trabalho no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 53, p. 111-129, 2003.

NOZICK, Robert. *Anarchy, state, and utopia*. New York: Basic Books, 1974.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). *Síntese Relatório do Desenvolvimento Humano 2019: além do rendimento, além das médias, além do presente: as desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI*. Nova Iorque: 2019.

_____. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Última edição em 13 out. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 21 fev. 2020.

_____. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). *Human Development Report 2000*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2000. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/idh/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-2000.html>. Acesso em: 11 set. 2020.

_____. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). *Non-contributory Social Protection Programmes Database: Latin America and the Caribbean*. Disponível em: <https://dds.cepal.org/bpsnc/sp>. Acesso em: 19 jul. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Trabalho para um futuro mais brilhante* - Comissão Global sobre o Futuro do Trabalho. Genebra: OIT, 2019.

_____. *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2018. 224 p. (Panorama Laboral Temático, 4).

_____. [2017a] *Strengthening social protection for the future of work, op. cit.*, 2017.

_____. [2017b] *World social protection report, 2017–2019: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals*. Geneva: 2017.

_____. [2016a] *Non-standard employment around the world: understanding challenges, shaping prospects*. Geneva: ILO, 2016.

_____. [2016b] *O emprego atípico no mundo: desafios e perspectivas*. Genebra: OIT, 2016. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_626383.pdf. Acesso em: 13 abr. 2020.

_____. [2016c] *Universal pensions for older persons: Plurinational State of Bolivia*. Jun. 2016. Disponível em: <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action;jsessionid=WKCD2fSCce3jxEuxoqNGSNhInnvTzx-L9mUxjz7e43POYFAppIBP!445242879?id=53696>. Acesso em: 12 set. 2020.

_____. *As boas práticas brasileiras em seguridade social*, volume 1. Brasília: OIT, 2012. 143p.

_____. *Recomendação n. 202, de 2012. Sobre piso de proteção social*. Disponível em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524. Acesso em: 25 mai. 2020.

_____. *Extending social security to all: A guide through challenges and options*. 2010.

_____. *Resolution and Conclusions Concerning Decent Work and the Informal Economy*. 2002.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). *Constitution of the World Health Organization*. Disponível em <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2020.

ORTIZ, Isabel; CUMMINS, Matthew; KARUNANETHY, Kalaivani. *Fiscal space for social protection: Options to expand social investments in 187 countries*. ILO, 2015.

ORTIZ, Isabel *et al.* La reversión de la privatización de las pensiones: reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018). *ESS (Extensión de la Seguridad Social)*, v. 63, 2019.

PAIVA, Luis Henrique; ANSILIERO, Graziela. A desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos—uma solução a procura de problemas. *Planejamento e políticas públicas*, v. 1, n. 32, 2009.

PASTORINI, Alejandra. Enfrentamento da pobreza e assistencialização da proteção social no Brasil. *II Jornada Internacional de Políticas Públicas*, São Luís – MA, 2005.

PEREIRA, Larissa Dahmer. A reação burguesa à crise capitalista e o processo de mercantilização do ensino superior no pós-1970. *Textos & Contextos*. Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 1-21, 2006.

PINHEIRO, Maria Claudia Bucchianeri. A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais. *Revista de informação legislativa*, v. 43, n. 169, p. 101-126, 2006.

POCHMANN, Marcio; CAMPOS, André. Mercado de trabalho e previdência social no Brasil. *In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente Ganz (Orgs.). Previdência Social: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda*. São Paulo: LTr, 2008, p. 86-98.

PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa*. 1976. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 09 ago. 2020.

PÓVOAS, Manuel Sebastião Soares. *Previdência privada: filosofia, fundamentos técnicos, conceituação jurídica*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Jussara Simões. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, selo Martins, 2016.

_____. *Liberalismo político*. 2. ed. São Paulo: Editora Ática, 2000.

REIS, Daniela Muradas; CORASSA, Eugênio Delmaestro. Aplicativos de transporte e plataformas de controle: o mito da tecnologia disruptivas do emprego e a subordinação por algoritmos. *In: LEME, Ana Carolina Reis Paes; RODRIGUES, Bruno Alves;*

CHAVES JÚNIOR, José Eduardo de Resende (Orgs.). *Tecnologias disruptivas e a exploração do trabalho humano*. São Paulo: LTr, 2017.

RIZZO, Marcelo Vitor Silva; PANCOTTI, Heloísa Helena Silva; RAZABONI JUNIOR, Ricardo Bispo. A jornada intermitente e a expansão do limbo previdenciário: a quem caberá a proteção social da contribuição insuficiente?, *Revista de Direito do Trabalho*, vol. 197, ano 45. p. 101-117. São Paulo: Ed. RT, janeiro 2019.

ROSANVALLON, Pierre. *La crise de l'Etat-providence*. Paris: Éditions du Seuil, 1981.

SABINO, André Monici; ABÍLIO, Ludmila Costhek. Uberização: o Empreendedorismo como novo nome para a exploração. *Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano*, v. 2, n. 2, 2019.

SALVADOR, Evilásio. A distribuição da carga tributária: quem paga a conta. *Arrecadação*, p. 79-93, 2006.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SCHMIDT, Florian A. *Digital labour markets in the platform economy: Mapping the political challenges of crowd work and gig work*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017.

SCHWARCZ, Lilian Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. *Brasil: uma biografia*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SERRA E GURGEL, J. B. *Evolução da previdência social*. 2. ed. rev. e ampl. Brasília: FUNPREV, 2007.

SIDORENKO, Alexey. *Bolivia: Gas Referendum, 2004*. Electoral Geography 2.0. Disponível em: <https://www.electoralgeography.com/new/en/countries/b/bolivia/2004-referendum-bolivia.html>. Acesso em: 10 set. 2020.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. *Previdência social no Brasil: (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização*. São Paulo, Cortez, 2012.

SLEEMAN, John F. *The welfare state: Its aims, benefits and costs*. Routledge, 2019. *E-book* (não paginado) (Coleção: Welfare and the State).

SOUSA, Yvna. Subsídios federais somaram R\$ 314 bi em 2018, o equivalente a 4,1% do PIB, informa ministério. *G1 ECONOMIA*, 22 abr. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/04/22/subsidios-federais-somaram-r-314-bi-em-2018-o-equivalente-a-41percent-do-pib-informa-ministerio.ghtml>. Acesso em: 28 jun. 2020.

SPC BRASIL. *Seis em cada dez brasileiros não se preparam para aposentadoria, revela pesquisa CNDL/SPC Brasil e Banco Central*. Disponível em: <https://www.spcbrasil.org.br/pesquisas/pesquisa/6088>. Acesso em: 05 set. 2020.

SPICKER, Paul. *What's Wrong with Social Security Benefits?*. Bristol: Policy Press, 2017.

_____. *Understanding incentives. Report on Incentive Structures of Social Assistance in South Africa*, Department of Social Development, Pretoria, Republic of South Africa, 2006.

SUNSTEIN, Cass. *The Second Bill of Rights: FDR's Unfinished Revolution--And Why We Need It More Than Ever*. Basic Books, 2009.

SUPIOT, Alain, *et. al. Beyond employment: Changes in work and the future of labour law in Europe*. Oxford University Press on Demand, 2001.

SUPIOT, Alain. *O espírito de Filadélfia: a justiça social diante do mercado total*. Tradução de Tânia do Valle Tschiedel. Porto Alegre: Sulina, 2014.

TAVARES, Marcelo Leonardo; SOUSA, Ricardo José Leite. O Princípio da solidariedade aplicado à Previdência Social. *Revista Jurídica*, v. 1, n. 42, p. 277-293, 2016.

TAVARES, Marcelo Leonardo. *Previdência e assistência social: legitimação e fundamentação*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.

THOMPSON, Lawrence. *Mais Velha e Mais Sábia: A Economia dos Sistemas Previdenciários*. Ministério da Previdência e Assistência Social. Tradução de Celso Barroso Leite. Coleção Previdência Social, 2000, v. 4.

TRATTNER, Walter I. *From poor law to welfare state: A history of social welfare in America*. New York: The Free Press, 1999.

ULYSSEA, Gabriel. Informalidade no mercado de trabalho brasileiro: uma resenha da literatura. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 26, n. 4, p. 596-618, 2006.

UTHOFF, Andras. Mercados de trabajo y sistemas de pensiones. *Revista de la CEPAL*, 2002.

_____. Reformas a los sistemas de pensiones, mercado de capitales y ahorro. *Revista de la CEPAL*, n. 63, p. 29-49, 1997.

VARGAS, Jose; GARRIGA, Santiago. *Explaining inequality and poverty reduction in Bolivia*. 2015.

VARSANO, Ricardo; MORA, Mônica. Financiamento do regime geral de previdência social. *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*, 2007.

VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

VILLAS BÔAS, Bruno; SARAIVA, Alessandra. População idosa no Brasil cresce 26% em seis anos. *VALOR ECONÔMICO*, 22 mai. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/05/22/populacao-idosa-no-brasil-cresce-26-em-seis-anos.ghtml>. Acesso em: 28 jun. 2020.

_____. PIB per capita cresce 0,3% em 2018, para R\$ 32.747. *VALOR ECONÔMICO*, 28 fev. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/02/28/pib-per-capita-cresce-03-em-2018-para-r-32-747.ghtml>. Acesso em: 28 jun. 2020.

WEBLEY, Lisa. Qualitative approaches to empirical legal research. *The Oxford handbook of empirical legal research*, p. 926-950, 2010.

WEINTRAUB, Arthur Bragança de Vasconcellos. Coexistência do regime de repartição com o regime de capitalização. *Revista da Faculdade de Direito*, p. 211-217, 2002.

WILLMORE, Larry. Universal pensions for developing countries. *World Development*, v. 35, n. 1, p. 24-51, 2007.

_____. *Non-contributory pensions: Bolivia and Antigua in an international context*. ECLAC, 2006.

WITKER, Jorge. *Como elaborar una tesis en derecho: pautas metodológicas y técnicas para el estudiante o investigador del derecho*. Madrid: Editorial Civitas, 1986.

WOOD, Alex J. *et al.* Good gig, bad gig: autonomy and algorithmic control in the global gig economy. *Work, Employment and Society*, v. 33, n. 1, p. 56-75, 2019.

WOOD JR, Thomaz. Fordismo, toyotismo e volvismo: os caminhos da indústria em busca do tempo perdido. *Revista de administração de Empresas*, v. 32, n. 4, 1992.

ZANINI, Fábio. Apesar de menor, fome ainda afeta o Brasil, aponta órgão da ONU. *Folha de S. Paulo*, 20 jul. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/07/apesar-de-menor-fome-ainda-afeta-o-brasil-aponta-orgao-da-onu.shtml>. Acesso em: 21 fev. 2020.

ZYLBERSTAJN, Hélio. *Construindo um sistema único de Previdência Social no Brasil: síntese da proposta*. Fipe e FEA/USP: jul. 2016. Disponível em: <https://epge.fgv.br/conferencias/seminario-reforma-da-previdencia-2017/files/helio-zylberstajn-construindo-um-sistema-unico-de-previdencia-social-no-brasil.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2020.