

A DIALÉTICA ECONÔMICA E AMPLIATIVA DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E AS CONSIDERAÇÕES SOBRE O FIM DA APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 103 DE 2019: UMA REFLEXÃO

THE ECONOMIC AND EXPANDING DIALECTICS OF SOCIAL SECURITY BENEFITS AND CONSIDERATIONS ABOUT THE END OF RETIREMENT DUE TO CONTRIBUTION TIME BY CONSTITUTIONAL AMENDMENT NO. 103 OF 2019: A REFLECTION

LA DIALÉCTICA ECONÓMICA Y AMPLIATIVA DE LOS BENEFICIOS PREVISIONALES Y LAS CONSIDERACIONES SOBRE EL FIN DE LA JUBILACIÓN POR TIEMPO DE COTIZACIÓN POR LA ENMIENDA CONSTITUCIONAL N ° 103 DE 2019: UNA REFLEXIÓN

Rodrigo Monteiro Pessoa¹

Jair Aparecido Cardoso²

RESUMO

¹ Professor de Direito do Trabalho, Direito Previdenciário e Economia. Acadêmico da Universidad de la Frontera (Chile). Pós-doutorando em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP). Doutor em Direito pela Universidad de Chile. Mestre em Direito Econômico pela Universidade Federal da Paraíba. Especialista em Direito Previdenciário pela UNIDERP. Graduado em Direito pelo Instituto de Educação Superior da Paraíba - IESP e em Administração pela Universidade Federal da Paraíba. Membro Pesquisador do Grupo de Pesquisa (CNPQ) "A transformação do Direito do Trabalho na sociedade pós-moderna e seus reflexos no mundo do trabalho" da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP). Membro-pesquisador da "Rede Ibero-americana de Pesquisa em Seguridade Social (CNPQ).. E-mail: rpjurista@gmail.com. Artigo financiado pelos projetos de pesquisa FONDECYT INI N.º 11200968 e DIUFRO EP N.º DI20-0071. Email: rpjurista@gmail.com

² Professor da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto - USP. Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo- PUC-SÃO PAULO (2006). Graduado e mestre em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba - UNIMEP. Pós-graduado em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas - PUC -Campinas. Líder do grupo de pesquisa (CNPQ/2010) " A transformação do Direito do Trabalho na sociedade pós-moderna e seus reflexos no mundo do trabalho" FDRP/USP. Membro do grupo de pesquisa RETRABALHO, Rede de grupos de pesquisas em Direito e Processo do Trabalho (CNPQ). Autor de artigos e livros na área. Email: jaircardoso@usp.br

A emenda constitucional nº 103 de 2019 operou a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição do sistema de seguridade social brasileiro preservando, por razões de segurança jurídica, algumas regras de transição para os segurados que já estavam próximos de completar os requisitos para a aposentadoria. O presente trabalho objetiva discutir os impactos da extinção da aposentadoria por tempo de contribuição, a partir da dialética econômica/ampliativa. Por um lado, encontramos o discurso das reformas paramétricas apontando à busca de resultados que diminuam o gasto público com seguridade social (neste caso específico em uma das suas vertentes, a previdenciária), e por outro, na perspectiva dos direitos humanos, o que se busca é ampliar o espectro de tutela dos sistemas de seguridade social, caminho aos sistemas de proteção social que logrem oferecer melhores condições de vida digna para aqueles que estariam fora do seu âmbito de proteção ainda muito dependentes da lógica do trabalho formal para o seu financiamento. Para estudar este conflito entre ambos discursos utilizaremos a metodologia dialética com base na pesquisa bibliográfica com revisão da doutrina especializada de forma crítica, utilizando-se do método indutivo, pois permitirá observar este caso particular sobre a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição e explicar se os impactos são aplicáveis a todos os casos análogos em que isso ocorrer.

Palavras chave: Aposentadoria por tempo de contribuição, Emenda constitucional nº 103/2019, Reformas paramétricas, Discurso econômico, Direitos humanos.

ABSTRACT

Constitutional amendment 103 of 2019 operated the extinction of retirement due to the contribution time of the Brazilian social security system, preserving, for reasons of legal security, some rules of transition for insureds who were already close to completing the requirements for retirement. This paper aims to discuss the impacts of the extinction of retirement due to contribution time, based on the economic/expansive dialectic. On the one hand, we find the discourse of parametric reforms aiming at the search for results that reduce public spending on social security (in this specific case, in one of its aspects, social security), and on the other, from the perspective of human rights, which the aim is to expand the protection spectrum of the social security systems, leading to social protection systems that are able to offer better conditions of dignified life for those who would be outside their scope of protection, still very dependent on the logic of formal work for their financing. To study this conflict between both discourses, we will use the dialectical methodology based on bibliographic research with a critical review of specialized doctrine, using the inductive method, as it will allow us to observe this particular case about the extinction of retirement due to contribution time and explain if the impacts are applicable to all similar cases where this occurs.

Keywords: Retirement by time of contribution, Constitutional amendment nº 103/2019, Parametric reforms, Economic discourse, Human rights.

RESUMEN

La enmienda constitucional 103 de 2019 operó la extinción de la jubilación por tiempo de cotización del sistema de seguridad social brasileño, preservando, por razones de seguridad jurídica, algunas reglas de transición para los asegurados que ya estaban cerca de cumplir con los requisitos para la jubilación. Este trabajo tiene por objetivo discutir los impactos de la extinción de la jubilación por tiempo de cotización, a partir de la dialéctica económica/expansiva. Por un lado, encontramos el discurso de reformas paramétricas que apuntan a la búsqueda de resultados que reduzcan el gasto público en seguridad social (en este caso concreto, en uno de sus aristas, la seguridad social), y por otro, desde la perspectiva de los derechos humanos, lo que se busca es ampliar el espectro de protección de los sistemas de seguridad social, conduciendo a sistemas de protección social que sean capaces de ofrecer mejores condiciones de vida digna para quienes estarían fuera de su ámbito de protección, aún muy dependientes de la lógica del trabajo formal para su financiamiento. Para estudiar este conflicto entre ambos discursos utilizaremos la metodología dialéctica basada en la investigación bibliográfica con una revisión crítica de la doctrina especializada, utilizando el método inductivo, ya que nos permitirá observar este caso particular sobre la extinción de la jubilación por tiempo de contribución y explicar si los impactos son aplicables a todos los casos similares en los que esto ocurre.

Palabras clave: Jubilación por tiempo de cotización; Enmienda constitucional nº 103/2019, Reformas paramétricas; Discurso económico; Derechos humanos.

I - Introdução

A Emenda Constitucional nº 103/2019 foi publicada no Diário Oficial da União do dia 13 de novembro de 2019, entrando em vigor, para a grande maioria dos seus artigos, na data da sua publicação. Esta reforma tinha como bastidor o discurso do déficit da previdência, apontado como um dos fatores que impediria o país de crescer economicamente.

A importância desta reforma não foi compatível com o tempo da sua tramitação. O lapso de tempo, desde a apresentação do projeto em fevereiro de 2019 até a sua aprovação definitiva em outubro de 2019, foi de apenas 8 meses. O governo Temer, que assumiu a Presidência da República após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, liderou por meio do Ministro da Fazenda Henrique Meirelles as propostas da agenda reformista que apontavam às áreas trabalhista e previdenciária. A reforma trabalhista conseguiu ser aprovada por meio da lei nº 13.467/2017, mas a previdenciária não. E ainda que a reforma operada pela EC nº 103/2019 continha alguns aspectos da tentativa inicial do governo Temer, outras mudanças inéditas à proposta operada no governo anterior mereciam maiores debates que os 8 meses que levaram a sua aprovação.

Motivos a parte, com a EC 103/2019 houve a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição do sistema de seguridade social brasileiro preservando, por razões de segurança jurídica, algumas regras de transição para os segurados que já estavam próximos de completar os requisitos para adquirir este benefício.

A aposentadoria por tempo de contribuição configura um benefício previdenciário que foi bastante criticado, pelo alcance que este tipo de aposentadoria teria entre os segurados do sistema. O perfil do aposentado por tempo de contribuição levou a parte da doutrina a criticar a manutenção deste benefício e, somada às críticas dos gastos públicos com a previdência social, a modalidade de aposentadoria apontada terminou sendo extinta. Porém, do outro lado, estão as consequências da inexistência de um benefício que permita lidar com os problemas do desemprego na idade avançada, algo que também é considerado por parte da doutrina, e que caminha lado a lado com a perspectiva ampliadora dos sistemas de seguridade social, caminho à geração de verdadeiros sistemas de proteção social.

O que objetivamos argumentar neste trabalho são as consequências da extinção da aposentadoria por tempo de contribuição do sistema previdenciário brasileiro a partir da dialética econômica/ampliadora que, por uma vertente encontra o discurso das reformas paramétricas apontando à busca de resultados que diminuam o gasto público com seguridade social (neste caso específico em uma das suas vertentes, a previdenciária), e por outro, desde a perspectiva dos direitos humanos, o que se busca é ampliar o espectro de tutela dos sistemas de seguridade social, caminho aos sistemas de proteção social que logrem oferecer melhores condições de vida digna para aqueles que estariam fora do âmbito de proteção dos sistemas de seguridade social que ainda são bastante dependentes da lógica do trabalho formal para o seu financiamento. Este conflito entre ambos discursos será analisado de forma crítica a partir desta pesquisa, iniciando por uma célebre explicação do benefício extinto, para depois adentrar especificamente na discussão entre o conflito dos discursos econômico/ampliador que são sustentados hodiernamente. Para estudar este conflito entre ambos discursos utilizaremos a metodologia dialética com base na pesquisa bibliográfica com revisão da doutrina especializada de forma crítica, utilizando-se do método indutivo, pois permitirá observar este caso particular sobre a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição e explicar se os impactos são aplicáveis a todos os casos análogos em que isso ocorrer.

II – Extinção da aposentadoria por tempo de contribuição como parte das reformas paramétricas brasileiras

A seguridade social é vista como o 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 (BRASIL, 1988, art. 196). Estes sistemas “*têm como objetivo prevenir que as pessoas caiam na pobreza através de prover padrões de vida adequados*” (CONFERÊNCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDADE SOCIAL, 2009, p. 31) frente às contingências sociais escolhidas como protegidas

pelo ordenamento jurídico. Não obstante, diante deste glamuroso objetivo, estão os problemas enfrentados com os sistemas de seguridade social, que são parte da agenda de todos os países. Estes sistemas enfrentam dificuldades devido a diversos fatores, tais como o envelhecimento da população, as crises financeiras, o aumento do desemprego com a consequente ampliação do setor informal e da pobreza, o que diminui o acesso efetivo às prestações de saúde e diminui também a qualidade dos benefícios destes sistemas, bem como encontram dificuldades para materializar a solidariedade social e a equidade de gênero, que geralmente são alcançados com sistemas de seguridade social redistributivos desenhados para atingir estes objetivos (MESA-LAGO, 2009, p. 05).

Sobre o quesito das crises econômicas a América Latina é recorrentemente golpeada, sendo algumas delas bastante extensas, como a ocorrida nos anos 70, pela crise do petróleo, a dos anos 80 pelo superendividamento de alguns países (por isso frequentemente os anos 80 são conhecidos como a década perdida), crise esta que durou até inícios dos anos 90, e a recente crise europeia do ano 2008, que agravou seus efeitos no ano de 2009 (MESA-LAGO, 2009, p. 07). As crises criam desequilíbrios financeiros na seguridade social porque a arrecadação diminui devido à queda na contribuições salariais, contribuições fiscais, lucratividade do investimento e reservas, combinados com aumentos na evasão fiscal; além do que as despesas dos sistemas aumentam devido à maior demanda por benefícios de desemprego e assistência social, custos crescentes de medicamentos e equipamentos de saúde e pressão para ajustar os benefícios concedidos com a inflação (MESA-LAGO, 2009, p. 05).

Por conta das crises dos anos 80, a maioria dos países da América Latina e do Caribe empreendeu esforços para reformar institucionalmente suas economias. As reformas estruturais para redirecionar o crescimento econômico por um caminho sustentável e estável esteve permeada da liberalização do comércio e das transações financeiras, da eliminação de todos os tipos de subsídios e controles de preços, da redução do tamanho do governo, e da desregulamentação substancial das atividades econômicas com fortes privatizações de empresas estatais e também de sistemas de seguridade social (CRUZ SACO; MESA-LAGO, 1998, p. 01).

A seguridade social sempre esteve mais envolvida com as políticas econômicas por representar importantes gastos do Estado em benefícios e serviços para a população, e a forma como estão estruturadas (muito vinculadas ao mercado formal de trabalho ativo) não está isenta de críticas, por conta das transformações na organização do trabalho. Em 1996, o Banco Mundial já alertava sobre alguns desses problemas, demonstrando as projeções demográficas e a preocupante ampliação dos custos administrativos e da enorme dependência dos trabalhadores ativos que estes sistemas de cobertura social teriam que enfrentar para sobreviver (PALACIOS, 1996). Para confrontar este cenário, a América Latina entrou em profundos processos de reformas dos sistemas de seguridade

social, que podem ser sintetizadas em quatro grupos: a) reformas substitutivas³: Chile (1980), Bolívia (1997); b) reformas paralelas⁴: Perú:1992; c) reformas mistas⁵: Argentina (1994), Uruguai (1995) y Costa Rica (2001); e d) reformas paramétricas⁶: Brasil (1998-1999 e 2019) (MESA-LAGO, 2009, p. 12).

Entre estes grupos, aqueles que substituem o sistema público por um privado (reformas substitutivas) advogam pela diminuição do gasto público com o sistema previdenciário, abrindo espaço para o rápido crescimento econômico e para a sustentabilidade dos sistemas de benefícios da seguridade social, além de especular sobre a insustentabilidade dos sistemas de repartição, devido ao aumento exagerado dos gastos do Estado no tempo (PALACIOS, 1996, p. 12 e ss.), discurso que não é alheio aos outros tipos de reformas. Não obstante, o que podemos verificar na prática é que entre 1980 e 2014, trinta países privatizaram total ou parcialmente seus sistemas públicos de previdência, constituindo quatorze deles na América Latina (em ordem cronológica: Chile, Peru, Argentina, Colômbia, Uruguai, Estado Plurinacional da Bolívia, México, República Bolivariana da Venezuela, El Salvador, Nicarágua, Costa Rica, Equador, República Dominicana e Panamá), sendo que a partir de 2018, dezoito desses países haviam re-reformado os sistemas previdenciários, revertendo o total ou parcialmente a privatização. No caso latino-americano, a República Bolivariana da Venezuela (2000), Equador (2002), Nicarágua (2005), Argentina (2008), e o Estado Plurinacional da Bolívia (2009) (ORTIZ et al., 2019, p. 01). Algumas razões são apontadas para esta corrida de re-reformas dos países que experimentaram com a capitalização, entre elas os altos custos fiscais e administrativos da capitalização, as baixas coberturas e os baixos valores dos benefícios pagos, a impossibilidade de previsão de rendimentos na velhice devido aos riscos do mercado de capitais, entre outros (ORTIZ et al., 2019, p. 01–02). O que verificamos com estes dados aportados pela Organização Internacional do Trabalho é que os sistemas de seguridade social modernos estão buscando cada vez mais livrar-se da responsabilidade de custear os benefícios por considerar que estas políticas que visam assegurar o direito fundamental à seguridade social são demasiado caras. Não obstante, o que as reformas lograram, principalmente as substitutivas foi aumentar a desigualdade, conceder benefícios

³ Fecha o sistema público, não permitindo novos filiados e substitui este sistema público por um privado.

⁴ Ao contrário das reformas substitutivas, este tipo de reforma não fecha o sistema público, mas reforma-o parametricamente, criando um novo sistema privado onde ambos competem um com o outro.

⁵ Conformado por um programa público, que não está fechado para novos filiados e que concede benefícios básicos (primeiro pilar), sendo estes benefícios complementados com um programa privado complementar (segundo pilar).

⁶ Estas reformas mantêm os sistemas totalmente públicos e introduzem modificações relacionadas com o cálculo dos benefícios. Se concretizam com a ampliação da idade de aposentadoria, aumento da vida laboral ativa, modificações dos períodos exigidos para o acesso aos benefícios, índices de recálculo dos benefícios segundo o número de anos de contribuição etc.

insuficientes e aumentar a incerteza para enfrentar as contingências protegidas pelos sistemas privados de previdência.

O Brasil vem adotando ao longo dos anos diversas reformas paramétricas, ainda que a discussão sobre capitalizar a previdência (o que levaria a mudar o eixo das reformas de paramétricas para substitutivas) esteve presente nos debates desta última reforma⁷. Como explicam Castro e Lazzari (2021, p. 37-38):

Entre os anos de 1993 e 1997, vários pontos da legislação de Seguridade Social foram alterados, sendo relevantes os seguintes: a criação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei n. 8.742, de 7.12.1993), com a transferência dos benefícios de renda mensal vitalícia, auxílio-natalidade e auxílio-funeral para este vértice da Seguridade Social; o fim do abono de permanência em serviço e do pecúlio; a adoção de critérios mais rígidos para aposentadorias especiais, e o fim de várias delas, como a do juiz classista da Justiça do Trabalho e a do jornalista (Lei n. 9.528/1997).

Em 1995 foi enviado ao Congresso Nacional uma proposta de emenda constitucional que buscava alterar várias normas do Regime Geral de Previdência Social e do Regime Próprio de Previdência Social. Esta proposta terminou derivando na emenda constitucional nº 20 de 1998, após 3 anos e 9 meses de tramitação no Congresso Nacional. A votação foi acelerada por conta da cobrança por medidas do governo para paliar os efeitos da crise econômica, diminuindo o gasto público. Esta reforma de 1998, “pretendeu modificar a concepção do sistema, pois, conforme o texto, as aposentadorias passaram a ser concedidas tendo por base o tempo de contribuição, e não mais o tempo de serviço” (PEREIRA DE CASTRO, CARLOS ALBERTO, LAZZARI, 2021, p. 38).

Posteriormente, no ano de 2003, outra proposta de reforma da previdência foi enviada para o Congresso Nacional, sendo aprovada em tempo recorde sob o número de emenda constitucional nº 41.

⁷ Em fevereiro de 2019 foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição nº 6/2019 que propunha modificar o sistema de previdência social e estabelecer regras de transição que continha o seguinte dispositivo: art. 201-A “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 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” (grifo nosso) (BRASIL. GOVERNO FEDERAL, 2019). Da mesma forma, o art. 40, § 6º estabelecia que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão para o regime próprio de previdência social **o sistema obrigatório de capitalização individual** previsto no art. 201-A, no prazo e nos termos que vierem a ser estabelecidos na lei complementar federal de que trata o referido artigo” (grifo nosso) (BRASIL. GOVERNO FEDERAL, 2019).

Ainda que a Emenda Constitucional nº 103 de 2019, que transformou a PEC nº 6/2019 em emenda, terminou descartando a capitalização individual como forma de financiar a previdência social brasileira, o governo de turno parece não ter descartado o seu interesse em implementar o modelo da capitalização na seguridade social (FOLHA DE SÃO PAULO, 2020) (JORNAL O GLOBO, 2020) (UOL, 2020) (CORREIO BRAZILIENSE, 2020).

Sobre o nosso objeto de estudo, a aposentadoria por tempo de contribuição, esta emenda constitucional instituiu:

em caráter programático, o § 12 do art. 201, cuja redação foi alterada pela Emenda, prevê que “Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário mínimo, exceto aposentadoria por tempo de contribuição” (PEREIRA DE CASTRO, CARLOS ALBERTO, LAZZARI, 2021, p. 40).

No ano de 2005 houve outra modificação ao sistema, pela chamada PEC paralela, que continha parte do texto não aprovado na EC 41/2003. O texto aprovado, modificou as regras de transição da anterior emenda constitucional nº 41 e abordou outros aspectos do regime próprio de previdência social. Seu enfoque estava nos agentes públicos ocupantes de cargos efetivos e vitalícios (PEREIRA DE CASTRO, CARLOS ALBERTO, LAZZARI, 2021, p. 40).

Todas estas emendas operadas modificaram apenas a forma de cálculo dos benefícios e trouxeram critérios de correção, além das regras de transição, pelo que são consideradas apenas reformas paramétricas.

E, por último, temos a reforma operada pela emenda constitucional nº 103 de 2019 que já foi comentada no início deste trabalho, extinguindo a aposentadoria por tempo de contribuição, pelo fato de prever somente três modalidades de aposentadoria para o regime geral de previdência social, a aposentadoria por incapacidade permanente, a aposentadoria especial e a aposentadoria voluntária.

Esta reforma está permeada por discursos favoráveis e contrários, que tratam dos problemas do déficit público (corrente econômica) e da perspectiva dos direitos, que ainda pode ser estendida à nova projeção dos sistemas de seguridade social que se fundamentam na proteção social completa dos estados de necessidade (corrente ampliativa). Esta linha argumentativa é a que será utilizada para o nosso debate sobre a extinção deste benefício previdenciário.

III – O discurso econômico e o discurso ampliativo dos sistemas de seguridade social: o que alcançamos com cada vertente

Antes mesmo da reforma materializada pela EC 103/2019, os debates eram intensos sobre a necessidade ou não de modificar a estrutura previdenciária no sistema securitário brasileiro. Temos, por exemplo, autores que advogaram pela necessidade urgente destas modificações com argumentos

bastante econômicos no seu discurso (TAFNER; ALMEIDA NERY, 2018), mas também autores que apresentam que o argumento econômico, que urge como salva-vidas do déficit brasileiro com mais reformas paramétricas na previdência social, é bastante exagerado e muitas vezes falacioso, seja pelos interesses do capital na agenda de privatizações ou pelo fato de utilizar erroneamente a metodologia de aferição do orçamento da seguridade social, resultando em déficits que não refletem a realidade nacional (LOBATO GENTIL, 2019)⁸.

Na própria discussão da proposta de emenda constitucional nº 6 de 2019 foram levantadas questões como os problemas demográficos com grandes desafios para a sociedade por causa do envelhecimento populacional e o déficit gerado pelo excesso de gastos públicos. Com isso, foram levantados posicionamentos favoráveis e contrários à nova reforma paramétrica chegando ao ponto de afirmar que o país estava passando por um estado falimentar (VIEIRA MOREIRA PEIXOTO, 2020, p. 23).

Este ponto é fundamental porque em princípio os argumentos podem parecer antagônicos. Quer dizer, ou abraçamos o discurso econômico, que prima pela responsabilidade fiscal e a diminuição dos gastos do governo, ou abraçamos o discurso sobre a garantia dos direitos e a manutenção dos patamares sociais alcançados até o presente momento com a seguridade social. Porém, isso não é assim. Primeiro porque o fato do sistema previdenciário brasileiro estar atrelado a ideias de um seguro sustentado por toda a sociedade, e ainda por cima estritamente vinculado ao financiamento por contribuições de trabalhadores e empregadores, isto é, oriundas do mercado formal de trabalho, é preciso que a organização do regime geral, de caráter contributivo e filiação obrigatória, esteja baseado em critérios que observem o equilíbrio financeiro e atuarial (KERTZMAN, 2020, p. 14). É uma ilusão pensar que os direitos podem ser assegurados sem recursos. Todos os direitos têm custos, sejam eles de primeira, segunda ou terceira geração/dimensão de direitos (HOLMES; SUNSTEIN, 2011), e é claro que a inclusão de novos direitos em um catálogo constitucional, por exemplo, pode comprometer partes consideráveis do PIB dos países (PERSSON; TABELLINI, 2005). Por esta razão, as constantes mudanças na estrutura social, demandam ajustes para poder garantir os direitos fundamentais, o que inclui o direito fundamental à seguridade social. Em segundo lugar porque é perfeitamente possível encontrar o meio termo que possa realizar ajustes financeiro para a garantia dos direitos, sem perder o norte dos mandamentos internacionais em matéria de direitos humanos, que inclui o princípio da progressividade e o princípio da irreversibilidade (MONTEIRO PESSOA, 2019, p. 122).

⁸ Vale salientar que existem autores que dizem haver inconsistências em ambos orçamentos apresentados pelas distintas correntes, a favor e contra a reforma de previdência (KERTZMAN, 2020, p. 13).

Sendo assim, o que devemos começar a discutir aqui é o que foi levantado como razão para a extinção do benefício da aposentadoria por tempo de contribuição, e o que se argumentava em sentido contrário, para a manutenção deste benefício, de forma a encontrar os argumentos que conformam o discurso e verificar se a extinção desta modalidade de aposentadoria responde aos anseios em matéria de seguridade social, ou se o caminho a ser adotado deveria ter sido outro.

Inicialmente, o primeiro que consideram os críticos da aposentadoria por tempo de contribuição é que o tempo de contribuição não se enquadra no conceito de contingência. A contingência representa o objeto de tutela da seguridade social, superando o conceito de risco, que era próprio do momento dos seguros privados (1ª Revolução Industrial) e da previdência social. A contingência é todo evento futuro, certo ou incerto, desejado ou não, que seja capaz de causar redução financeira no orçamento familiar. Neste caso, doenças, morte, invalidez, que eram próprias do conceito de risco são incorporadas pela contingência, somando outros eventos como a gravidez, a maternidade, o casamento, que não estavam amparados pelo risco. Nesse caso, “tempo de contribuição” não é uma contingência, pelo que não deveria estar protegido pela seguridade social.

É interessante notar que apenas 13 países no mundo possuem a modalidade de aposentadoria por tempo de contribuição (TAFNER; ALMEIDA NERY, 2018, n.p.), e até a EC 103/2019, o Brasil era um deles. Não sendo uma contingência, o tempo de contribuição também é contrário ao conceito de aposentadoria, que protege os indivíduos da velhice, quando já não possuem forças para trabalhar, substituindo a sua renda laboral por uma previdenciária. São argumentos potentes que ainda se complementam por outra problemática, o perfil daqueles que alcançam aposentar-se por tempo de contribuição. Como explicam Tafner e Almeida Nery (2018, n.p.):

são exatamente os trabalhadores que têm direito a esta aposentadoria os mais bem inseridos no mercado de trabalho. São pessoas mais escolarizadas e de maior produtividade, que conseguiram ficar por anos seguidos empregados e com carteira assinada, em um país com informalidade crônica e períodos prolongados de crise e desemprego. Sem idade mínima, eles ganham o direito de se aposentar mais cedo, enquanto os mais pobres se aposentam mais tarde.

Isto é corroborado pela média do benefício, que é a mais alta do INSS, sendo, inclusive, em valor superior à renda média nacional dos trabalhadores ativos. Estes valores, transformam as aposentadorias por tempo de contribuição em um dos benefícios mais caros para o regime geral de previdência social (TAFNER; ALMEIDA NERY, 2018, n.p.).

O fato de não exigir idade mínima para a sua concessão leva ainda ao problema do aumento da expectativa de sobrevivência, fazendo com que estas pessoas recebam o benefício por muitos mais anos do que um aposentado por idade. Esta realidade é relevante para o equilíbrio financeiro e atuarial, já

que pessoas que vivem cada vez mais, aposentando-se cada vez mais cedo, resultará em maior necessidade de recursos para a prestação do benefício securitário.

Com a inexistência de idade mínima para a obtenção do benefício aqui discutido, a lei nº 9.876/99 estabeleceu nova regra de cálculos dos benefícios, apoiada na lógica atuarial, com a introdução do fator previdenciário⁹. Com a sua inclusão no cálculo, a média da idade dos segurados que se aposentavam por tempo de contribuição subiu imediatamente. Se antes era de 48,9 anos, em 2001 a média já havia chegado a 54,1 anos (LOBATO GENTIL, 2019, p. 94). Este fator previdenciário permitiu corrigir esta incongruência da aposentadoria por tempo de contribuição, mas não solucionou todo o problema.

Ainda sobre o perfil dos beneficiários, a concentração de aposentados por tempo de contribuição está nas regiões mais industrializadas do país (sudeste e sul), e apresentou crescimento anual no pagamento do benefício na ordem de quase 6% ao ano. Ou seja, era um gasto crescente para os cofres públicos (TAFNER; ALMEIDA NERY, 2018, n.p.).

Por outro lado, temos a importante análise feita pela Prof. Denise Lobato Gentil, que indica a injustiça da consideração isolada da idade dos solicitantes da aposentadoria por tempo de contribuição, como elemento que exigiria o reequilíbrio por meio do fator previdenciário. Isto porque muitos daqueles que terminavam aposentando-se por tempo de contribuição não o faziam por querer sair do mercado de trabalho e aproveitar a vida de aposentado, mas sim porque a lógica do mercado os empurrava para fora (LOBATO GENTIL, 2019, p. 95).

Ora, é bem verdade que as transformações no mercado de trabalho estão gerando cada vez mais desemprego, seja cíclico ou estrutural e acompanhado disso está o aumento significativo da informalidade laboral no mundo todo. Somando argumentos, é bastante difícil que um trabalhador ou uma trabalhadora de idade mais avançada possa se recolocar no mercado de trabalho, simplesmente pelo fato das novas exigências de competências tecnológicas e habilidades que vão se renovando em

⁹ Lembramos que Castro e Lazzari explicam que: “O fator previdenciário, criado pela Lei n. 9.876, de 26.11.1999 (DOU de 29.11.1999), fez parte da fórmula de cálculo da renda mensal inicial da aposentadoria por tempo de contribuição e da aposentadoria por idade. O cálculo do valor do benefício, até então feito pela média das últimas 36 contribuições, foi substituído pela média dos maiores salários de contribuição de todo o período contributivo, equivalentes a 80% do total de salários de contribuição do segurado, multiplicado pelo fator previdenciário. O fator previdenciário levava em conta o tempo de contribuição, a idade na data da aposentadoria e o prazo médio durante o qual o benefício deverá ser pago, ou seja, a expectativa de sobrevida do segurado. Essa expectativa é definida a partir de tábua completa de mortalidade para o total da população brasileira, elaborada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, considerando a média nacional única para ambos os sexos. Compete ao IBGE publicar, anualmente, até o dia 1º de dezembro, no Diário Oficial da União, a tábua completa de mortalidade para o total da população brasileira referente ao ano anterior, o que foi regulado pelo Decreto n. 3.266, de 29.12.1999” (PEREIRA DE CASTRO, CARLOS ALBERTO, LAZZARI, 2021, p. 494).

um tempo muito curto, fazendo com que os profissionais fiquem obsoletos mais rapidamente que antes (USTARROZ, 1998). Conforme a idade avança, a taxa de desocupação vai aumentando (NACIONES UNIDAS: COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), 2017).

Sendo assim:

a busca da aposentadoria por tempo de contribuição, portanto, pode não ser uma opção, mas uma condição que se impõe como reflexo, em grande medida, das condições recessivas da economia, que conduzem à falta de oportunidades no mercado de trabalho e, portanto, a uma situação de insegurança, baixos salários e dificuldade de sobrevivência, condições particularmente agravadas para os trabalhadores de idade mais avançada.

O fato de não encontrar oportunidade para reposicionar-se no mercado de trabalho leva o(a) trabalhador(a) de idade mais avançada a buscar mecanismos para substituir a perda da renda que era gerada pelo trabalho. E se fosse o caso de um(a) trabalhador(a) que começou a contribuir cedo para o sistema previdenciário a aposentadoria por tempo de contribuição poderia ser a saída. Uma saída que não só gera segurança orçamentária, porque estando aposentado(a) a sua renda familiar já parte de um piso, como também segurança na construção do conceito de trabalho decente, por ter reflexos no tipo de trabalho que estes(as) aposentados(as) aceitariam para aumentar o seu orçamento familiar, por conta da geração do custo de oportunidade mais alto. O custo de oportunidade de uma decisão é igual ao que se deve renunciar para obter algo (MOCHÓN, 2006, p. 04). Os economistas apontam que o custo de uma hora de ócio representa o incentivo para poder trabalhar. Se um(a) trabalhador(a) tem a capacidade (baseado na sua formação, o tipo de trabalho ou trabalhos que desempenha) de gerar um baixo valor de hora/trabalho, é mais fácil para ele(a) renunciar a uma hora de trabalho para ter uma hora de ócio. Pelo fato deste(a) trabalhador(a) ter uma aposentadoria por tempo de contribuição, ainda que em valor mais baixo do que seria recebido se ele(a) fosse aposentado(a) por idade – por conta do fator previdenciário aplicado ao cálculo do benefício – isso representa uma forma de pôr valor ao não trabalho – ou seja, ao ócio –, a aposentadoria por tempo de contribuição conformaria um novo paradigma econômico em função do custo de oportunidade. Logo, nenhuma oferta de trabalho poderia ser inferior ao valor do benefício por tempo de contribuição, ou pelo deveria representar uma soma considerável no orçamento familiar do(a) trabalhador(a) para que ele(a) se estimulasse ao trabalho, muito mais que ao seu ócio.

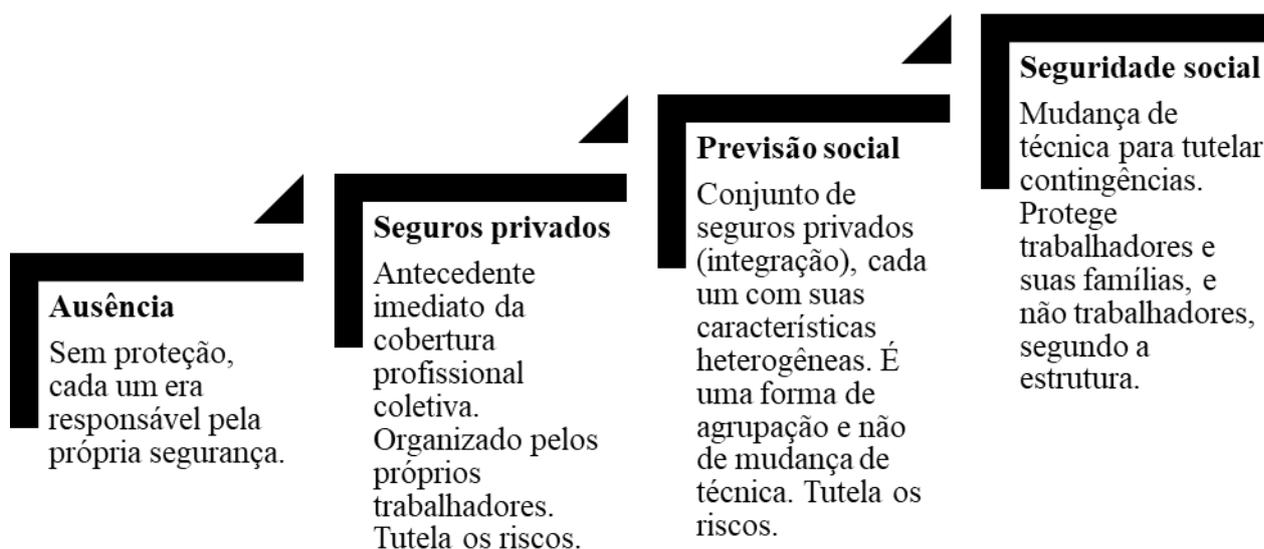
Temos, então, autores que argumentam pela extinção da aposentadoria por tempo de contribuição por não representar uma contingência, pelo perfil deste aposentado que é mais compatível com a mão de obra mais qualificada e de maiores salários e segurança laboral, e por representar elevados custos para os cofres públicos (argumento econômico), e assim, pensando no equilíbrio financeiro e atuarial, o

melhor seria eliminá-lo do rol de benefícios previdenciários. Mas, por outro lado, está a análise holística, que considera outros fatores laborais e sociais, e também econômicos (custo de oportunidade) na manutenção deste tipo de benefício dentro da estrutura da seguridade social.

Para poder finalizar esta análise, devemos verificar a tendência internacional em matéria de seguridade social, para saber se a extinção do benefício caminha em direção do progresso dos sistemas rumo à proteção social completa, ou se a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição representa apenas um corte de gastos e um retrocesso em matéria de tutela social.

III.1 Da Seguridade Social aos sistemas de Proteção Social: ampliar para incluir e não restringir para excluir

Para chegar ao momento da seguridade social como conhecemos, tivemos que passar por diversas etapas, desde da ausência total de tutela frente aos riscos, passando pela tutela dos riscos na lógica dos seguros privados, até a tutela das contingências. Graficamente, poderíamos visualizar estes momentos assim:



Todavia, a evolução das formas estatais de proteção aos indivíduos não finalizou com a seguridade social. Hoje em dia, a tendência internacional aponta para um novo estágio destes sistemas, que seriam denominados sistemas de proteção social.

O trânsito do modelo de seguridade social para o modelo de proteção social é compatível com o trânsito do Estado social para o Estado constitucional de justiça. Nesta forma de Estado, partimos do pressuposto da submissão de todo o ordenamento à Constituição, com a consequente aplicação imediata de todo o conteúdo constitucional (deixando de lado a ideia programática da Carta Política).

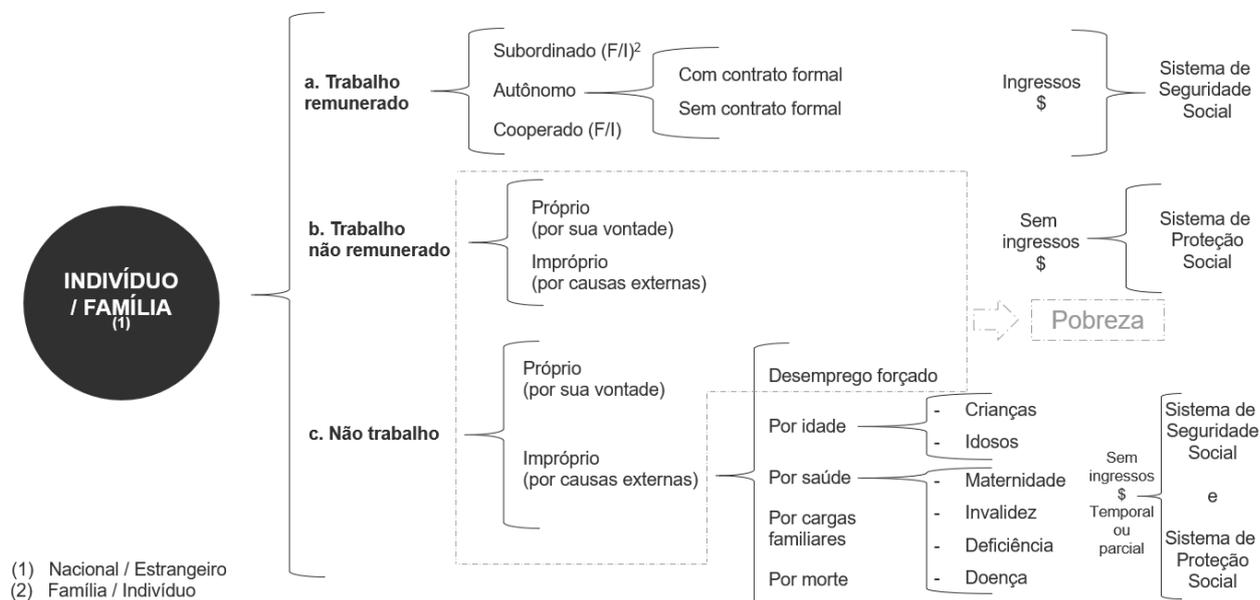
Além disso, no Estado constitucional de justiça existe a primazia da parte dogmática sobre a parte orgânica e o estabelecimento de garantias constitucionais para a concreta aplicação dos direitos elencados na Carta Magna. No Estado constitucional de justiça prevalece a aplicação dos princípios de direito e a ação dos juízes para realizar as condições de inclusão para todas as pessoas, com especial referência àquelas em condições de vulnerabilidade (CORTÉS GONZÁLEZ, 2009, p. 41). Em resumo, o Estado constitucional de justiça parte da grande influência do direito constitucional e da compreensão da Constituição Política como um contrato de restituição da sociedade política, com aplicação imediata e direta em controvérsias. Prioriza-se a busca social por justiça e igualdade material. Objetiva-se lutar contra a pobreza e se busca o crescimento com desenvolvimento social. Permite-se a ação dos juízes como criadores da lei, dando mais espaço para o novo papel da fonte jurisprudencial (CORTÉS GONZÁLEZ, 2009, p. 221).

Isto significa que o Estado assume um papel ativo na distribuição de recursos e riquezas; adota medidas para a efetivação da igualdade real em favor, principalmente, daqueles que se encontram em estado de vulnerabilidade; que a política econômica visa assegurar a redistribuição de renda e riqueza; que a política fiscal visa a redistribuição da renda por meio de transferências, impostos e subsídios apropriados; que existem políticas públicas para erradicar a pobreza e a desigualdade; e que o ente público procura evitar a concentração de riqueza e eliminar as desigualdades.

As justificativas da construção dos sistemas de proteção social englobam o crescimento da informalidade laboral e o aumento do desemprego entre jovens e idosos, a aplicação de esquemas de flexibilização laboral e a diluição do conceito de subordinação jurídica, a internacionalização das relações econômicas, o envelhecimento populacional e a inversão da pirâmide social, o auge das tecnologias e sua aplicação para garantir vidas mais longas e melhores condições de vida para a população, o incremento da pobreza e da exclusão social em diversas zonas do planeta, a recorrente degradação ambiental e a constitucionalização das instituições da proteção social e a incidência de sentenças judiciais em favor dos desvalidos, quando tentam ter acesso aos benefícios da seguridade social (CORTÉS GONZÁLEZ, 2009, p. 41–42).

Os modelos de proteção social buscam realizar o bem-estar individual e familiar, realizar a justiça social e também o Estado social ou o Estado constitucional de justiça (CORTÉS GONZÁLEZ, 2009, p. 68). Há também uma mudança no objeto de tutela, migrando da contingência para o estado de necessidade. O estado de necessidade é uma carência subjetiva, real palpável e demonstrável por meios econômicos que são previstas pelo legislador e consideradas protegíveis pelo ordenamento jurídico (MANRIQUE, 1984). Trata-se de um conceito mais amplo que o de contingência.

Os sistemas de proteção social englobam muito mais pessoas que não estavam amparadas pelos sistemas de seguridade social, como pode ser visualizado no gráfico abaixo, retirado do livro do professor Cortés (2009, p. 43):



Com esta lógica do discurso ampliatiivo, podemos finalizar nossa análise sobre a extinção do benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, pois, se consideramos somente a lógica econômica, de conter gastos públicos com o conteúdo prestacional do direito fundamental à seguridade social, temos uma clara opção pela via contrária da tendência internacional de migrar dos modelos de seguridade social para o modelos de proteção social na concretização do Estado constitucional de justiça ou mesmo do Estado social e democrático de direito (para aqueles Estados que ainda não aperfeiçoaram a definição do seu papel no mundo moderno).

O grande problema é que o discurso econômico isolado que, reiteramos, não deve ser abandonado por conta do custo dos direitos e do necessário equilíbrio financeiro e atuarial dos sistemas de seguridade social, passa por uma lógica contrária à forma do Estado brasileiro. O ideário liberal presente na lógica do Estado mínimo não é compatível com o conteúdo garantista da Constituição Federal de 1988 (MORAIS, 2020, p. 124–125), onde os objetivos, fundamentos e os primados da ordem econômica e social apontam para outra direção. Na realidade, o Estado brasileiro tem um perfil diferente do que foi apontado como posicionamento favorável à reforma da previdência, onde a busca incessante deveria ser no sentido de garantir maior inclusão de vulneráveis e não destruir a possibilidade de substituição de renda por indivíduos em situações de desamparo, como pode vir a ocorrer com aqueles que fiquem sem emprego em idade intermediária, tendo que enfrentar as

dificuldades da reinserção no mercado de trabalho tão volátil e agora mais flexível e rápido sem, no entanto, ter alcançado os requisitos objetivos para a sua aposentadoria por idade.

Outro ponto interessante que devemos comentar, e que o argumento econômico restritivo de direitos previdenciários deve considerar é que as crises financeiras não justificam a falta de proteção em matéria de direitos fundamentais. A resolução S-10/1 do Conselho de Direitos Humanos, no seu parágrafo 5º insta os Estados a terem em mente que as crises econômicas e financeiras mundiais não diminuam a responsabilidade das autoridades nacionais e da comunidade internacional na realização dos direitos humanos e pede-lhes que ajudem, em particular, aos mais vulneráveis a este respeito. Neste contexto, exorta a comunidade a apoiar os esforços nacionais para, entre outras coisas, estabelecer e manter as redes que garantam a proteção dos segmentos mais vulneráveis de sua sociedade (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2009). A crise econômica obriga os Estados a redistribuir os gastos públicos, em um verdadeiro teste de exigibilidade dos direitos fundamentais (ESTAPÀ, 2013, p. 67). Qualquer redução na garantia desses direitos, com ênfase especial nos aspectos econômicos, sociais e culturais (DESC), só será possível com a comprovação de que o Estado está aproveitando ao máximo seus recursos nesta empreitada. Este critério é definido no Comentário Geral nº 3 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, onde se afirma que *“todas as medidas deliberadamente retroativas a esse respeito exigirão a consideração mais cuidadosa e deve ser totalmente justificada por referência a todos os direitos previstos no Pacto e no contexto utilização plena dos recursos máximos disponíveis”* (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1990).

Mais do que o ônus da prova, existem outros critérios que os países devem observar sempre que pretendam adotar medidas restritivas quanto a garantia dos direitos fundamentais prestacionais em períodos de crise. Primeiro, que qualquer política restritiva seja temporária e cubra apenas o período de crise. Em segundo lugar, que a política restritiva não seja discriminatória e abranja todas as medidas possíveis, incluindo medidas fiscais, para apoiar as transferências sociais a fim de mitigar as desigualdades que podem crescer em tempos de crise, e para garantir que os direitos dos indivíduos e grupos marginalizados não sejam afetados desproporcionalmente. Terceiro, que a política identifique o conteúdo dos direitos básicos mínimos, ou um piso de proteção social, tal como foi desenvolvido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e garanta a proteção desse conteúdo básico em todos os momentos (PILLAY, 2012).

Na mesma linha, Christian Courtis define os critérios a serem observados pelos Estados na adoção de políticas que impliquem em frenagem ou retrocesso na garantia dos DESC. Para Courtis, o caráter imperativo da medida deverá ser demonstrado; deve haver um interesse público qualificado; e não

deve existir outras alternativas de ação menos restritivas para o direito em questão (COURTIS, 2009, p. 86).

Logo, junto com Jordi Bonet Pérez, podemos concluir que as crises econômicas graves não podem permitir, a priori, a revogação ou suspensão dos DESC, e na hipótese de que isso seja possível, a afetação deve ser sempre pontual, temporária e muito particular (BONET PÉREZ, 2013, p. 185). Em períodos de crise a melhor solução para evitar que a crise econômica se transforme igualmente em uma crise social, é buscar a maior efetividade e proteção dos direitos fundamentais em sua totalidade, incluindo os direitos prestacionais (como é o caso da seguridade social). E para tornar isso uma realidade, é primordial que haja uma boa gestão interna de recursos disponíveis, priorizando o que é essencial para uma vida decente, além de contar também com a comunidade internacional para superar o momento de dificuldade, sem prejudicar os direitos fundamentais (MONTEIRO PESSOA, 2020, p. 41).

A ressalva que temos com respeito à esta reforma paramétrica que além de modificar os critérios de acesso aos benefícios previdenciários e incluir novas regras de transição também extinguiu a aposentadoria por tempo de contribuição, sabendo que de alguma forma ela poderia ser a melhor saída para aqueles segurados em idade intermediária que teriam dificuldades para voltar ao mercado de trabalho, é que esta exclusão não veio em período de crise econômica. As justificativas estão conectadas ao corte de gastos de recursos públicos. Desta feita, não haveria, em princípio, justificativa para sua eliminação com base neste critério, além do que não se trata de corte temporário, que contemplaria o retorno do benefício quando superado o déficit fiscal (até porque este tipo de suspensão temporária não seria possível no sistema previdenciário nacional).

Se a ideia era eliminar um benefício cujo conceito não enquadrava na definição de contingência, portanto alheio ao modelo de seguridade social, e também para evitar que os mais favorecidos do mercado de trabalho ativo fossem os únicos beneficiados deste tipo de aposentadoria, a extinção poderia ser necessária, mas sempre e quando por outra via fosse realizada a justiça social para estes indivíduos em desamparo, principalmente os mais vulneráveis. Seja por meio de políticas laborais protecionistas, pela criação de algum benefício assistencial que pudesse ampará-los face à dificuldade de reinserção laboral ou mesmo um redesenho do seguro de desemprego. O que não podemos aceitar é que exista a eliminação de um mecanismo de substituição de renda que poderia ter um lado socioeconômico favorável para indivíduos postos em situação complexa na modernidade líquida, sem alguma solução por outras vias para paliar a problemática que não é invisível ao mundo laboral e securitário.

Se o Brasil pretende projetar o seu sistema securitário na direção do modelo de proteção social, quer dizer, na lógica ampliativa da tutela dos mais vulneráveis por meio da busca incessante pela materialização da justiça social, então a manutenção dos discursos puramente econômicos e de corte de gastos públicos, ou do terror frente aos supostos rombos da previdência, precisa tomar outra direção. Do contrário chegaremos ao reducionismo estrutural da seguridade social até o ponto de voltar no tempo, para o momento dos seguros privados ou pela ausência total de proteção estatal, onde cada indivíduo era responsável pela sua própria segurança.

IV – Conclusões

Este trabalho pretendeu discutir a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição pela emenda constitucional nº 103 de 2019 a partir da dialética econômica/ampliativa que, por um lado, encontra o discurso das reformas paramétricas apontando à busca de resultados que diminuam o gasto público com seguridade social (neste caso específico em uma das suas vertentes, a previdenciária), e por outro, desde a perspectiva dos direitos humanos, onde o que se busca é ampliar o espectro de tutela dos sistema de seguridade social, caminho aos sistemas de proteção social que logrem oferecer melhores condições de vida digna para aqueles que estariam fora do âmbito de proteção dos sistemas de seguridade social ainda muito dependentes da lógica do trabalho formal para o seu financiamento.

As reformas paramétricas, classificação na qual o Brasil se enquadra, mantêm os sistemas totalmente públicos e introduzem modificações relacionadas com o cálculo dos benefícios. Isso foi novamente repetido pela EC nº 103/2019.

A dialética se materializou com dois discursos antagônicos, de um lado as justificativas econômicas para realizar estas reformas, inclusive para a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição, que é apontada como um benefício setorizado (zonas mais industrializadas do país), com uma média superior inclusive à renda dos trabalhadores ativos e que cujo perfil dos beneficiários aponta muito mais para grupos economicamente favorecidos que para os setores mais vulneráveis da população. Além disso, o tempo de contribuição não é considerado uma contingência, pelo não deveria estar tutelada por um sistema de seguridade social, dado que o objeto de proteção destes sistemas é a contingência.

Por outro lado, desde a perspectiva dos direitos humanos, e com uma visão mais holística da problemática, podemos ver que muitos trabalhadores que não conseguem a sua reinserção no mercado de trabalho em idade intermediária teriam na aposentadoria por tempo de contribuição a única saída para poder garantir recursos mínimos para o seu orçamento familiar e assim sobreviver dignamente

face à impossibilidade de encontrar trabalho sem, no entanto, ter completado os requisitos objetivos para a aposentadoria por idade.

Sendo assim, se consideramos que as projeções internacionais em matéria de seguridade social são ampliativas, migrando dos modelos de seguridade social para os modelos de proteção social, cujo objeto de tutela passa a ser os estados de necessidade, então a extinção de benefícios que deixaria novamente um grupo de pessoas fora do espectro de tutela da seguridade social pode ser considerada uma política contrária à migração para os modelos de proteção social no caso brasileiro.

Além disso, nem em períodos de crise está autorizada a supressão dos direitos econômicos, sociais e culturais, grupo ao qual o direito fundamental à seguridade social é parte, devendo qualquer restrição ser pontual e temporária, utilizando-se a maior quantidade de recursos possível para a garantia destes direitos. Isto, somado aos princípios de segunda geração/dimensão de direitos fundamentais, de progressividade e irreversibilidade, esta extinção novamente se torna incompatível com a lógica do sistema.

Por fim, o discurso econômico isolado que não deve ser abandonado por conta do custo dos direitos e do necessário equilíbrio financeiro e atuarial dos sistemas de seguridade social, passa por uma lógica contrária à forma do Estado brasileiro. O ideário liberal presente na lógica do Estado mínimo não é compatível com o conteúdo garantista da Constituição Federal de 1988, onde os objetivos, fundamentos e os primados da ordem econômica e social apontam para outra direção. Na realidade, o Estado brasileiro tem um perfil diferente do que foi apontado como posicionamento favorável à reforma da previdência, onde a busca incessante deveria ser no sentido de garantir maior inclusão de vulneráveis.

Por isto, se o nosso país pretende projetar o seu sistema securitário na direção do modelo de proteção social, então a manutenção dos discursos puramente econômicos e de corte de gastos públicos, ou do terror frente aos supostos rombos da previdência, precisa tomar outra direção. Do contrário chegaremos ao reducionismo estrutural da seguridade social até o ponto de voltar no tempo, para o momento dos seguros privados ou pela ausência total de proteção estatal, onde cada indivíduo era responsável pela sua própria segurança.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONET PÉREZ, Jordi. Aproximación al tratamiento jurídico de las crisis de naturaleza económica en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos. In: BONET PÉREZ, Jordi; ESTAPÀ,

Jaume Saura (Org.). . **El derecho Int. los derechos humanos en períodos Cris. Estud. desde la Perspect. su Apl.** Madrid: Marcial Pons, 2013. .

BRASIL. GOVERNO FEDERAL. **Proposta de emenda à Constituição nº 6/2019. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências.** Disponível em: <<http://ow.ly/9zwR50Ca89r>>. Acesso em: 3 nov. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. , 1988.

CONFERÊNCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDADE SOCIAL. **Relatório sobre a Seguridad Social de 2009: avaliação em sistemas de seguridad social.** 1ª ed. México: Programe S.A, 2009.

CORREIO BRAZILIENSE. **Guedes quer IR Negativo e capitalização da Previdência para os informais.** Disponível em: <<http://ow.ly/Eq3E50CcaNe>>. Acesso em: 5 nov. 2020.

CORTÉS GONZÁLEZ, Juan Carlos. **Derecho de la protección social.** Primera Ed ed. Bogotá: Legis, 2009.

COURTIS, Christian. **El mundo prometido. Escritos sobre derechos sociales y derechos humanos.** México: Fontamara, 2009.

CRUZ SACO, María Amparo; MESA-LAGO, Carmelo. **Do Options Exist?: The Reform of Pension and Health Care Systems in Latin America.** Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998.

ESTAPÀ, Jaume Saura. La exigibilidad jurídica de los derechos humanos: especial referencia a los derechos económicos, sociales y culturales. In: BONET PÉREZ, Jordi (Org.). . **El derecho Int. los derechos humanos en períodos Cris. Estud. desde la Perspect. su Apl.** Madrid: Marcial Pons, 2013. .

FOLHA DE SÃO PAULO. **Governo quer ressuscitar capitalização da Previdência para classe média.** Disponível em: <<http://ow.ly/LNA850Ccat5>>. Acesso em: 5 nov. 2020.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos.** Buenos Aires: Siglo veintiuno, 2011.

JORNAL O GLOBO. **Para estimular empregos, governo avalia retomar proposta de capitalização para a aposentadoria.** Disponível em: <<http://ow.ly/tUCu50CcaFU>>. Acesso em: 5 nov. 2020.

- KERTZMAN, Ivan. **Entendendo a reforma da previdência**. Salvador (Bahia): JusPodivm, 2020.
- LOBATO GENTIL, Denise. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira: Uma História de Desconstrução e de Saques**. Rio de Janeiro: Mauad Editorial, 2019.
- MANRIQUE, Fernando. **Manual de Derecho de la Seguridad Social**. Bilbao: Universidad de Deusto, 1984.
- MESA-LAGO, Carmelo. Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas. **Series Políticas Sociales**, n. 150, 2009. Disponível em: <<http://ow.ly/Im9f50CbcwQ>>.
- MOCHÓN, Francisco. **Principios de economía**. Tercera Ed ed. Madrid: McGrawHill, 2006.
- MONTEIRO PESSOA, Rodrigo. **Derecho del Trabajo Sistematizado**. Temuco: UFRO University Press, 2019.
- _____. **El mínimo vital en Chile**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.
- MORAIS, Océlio de Jesús C. **Previdência e dignidade humana: O caminho do estado mínimo**. São Paulo: LTr, 2020.
- NACIONES UNIDAS: COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **Derechos de las personas mayores: retos para la interdependencia y autonomía**. Santiago (Chile): CEPAL, 2017.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONALES UNIDAS. **Resolución S-10 - Efectos de las crisis económicas y financieras mundiales en la realización universal y el goce efectivo de los derechos humanos**. . Ginebra: [s.n.], 2009. Disponível em: <<https://cutt.ly/7roj6YE>>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. **Observación general n° 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**. . Ginebra: [s.n.], 1990. Disponível em: <<https://cutt.ly/UrocutM>>.
- 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)**. , Extensión de la Seguridad Social., n° 63. Ginebra: [s.n.], 2019. Disponível em: <<http://ow.ly/G2tp50Cbcyo>>.
- PALACIOS, Robert. J. **Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth (1994)**. , Poverty and Human Resources Division., n° 1572. Washington: [s.n.], 1996.

Disponível em: <<http://ow.ly/NWVv50CaxRs>>.

PEREIRA DE CASTRO, CARLOS ALBERTO, LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário: De acordo com as alterações no Regulamento da Previdência Social**. 24^a ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2021.

PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido. **The Economic Effects of Constitutions**. Massachusetts: The MIT Press, 2005.

PILLAY, Ariranga. **Carta al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**. . Ginebra: [s.n.], 2012. Disponível em: <<https://cutt.ly/prokpKi>>.

TAFNER, Paulo Sérgio; ALMEIDA NERY, Pedro Fernando de. **Reforma da Previdência: Por que o Brasil não pode esperar**. Kindle ed. São Paulo: Elsevier, 2018.

UOL. **Guedes volta a plano com capitalização da aposentadoria e “nova CPMF”**. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/07/15/trabalho-hora-capitalizacao-imposto-digital-paulo-guedes-plano.htm>>. Acesso em: 5 nov. 2020.

USTARROZ, Pedro. La reinserción de las personas mayores en el mercado laboral. **Revista Española de Geriátría y Gerontología**, v. 33, n. 90, p. 9041–9044, 1998. Disponível em: <<http://ow.ly/CUGT50DaLpz>>.

VIEIRA MOREIRA PEIXOTO, Ulisses. **Reforma da Previdência: Comentada**. São Paulo: JH Mizuno, 2020.

Submetido em 10.12.2021

Aceito em 04.02.2022