



CENTRO UNIVERSITÁRIO DO PARÁ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO  
MESTRADO EM DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL

EVANDRO BORGES MARTINS BISNETO

**A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A ORGANIZAÇÃO NEOLIBERAL DO  
MERCADO DE TRABALHO: A perspectiva brasileira e uma comparação  
com o México**

BELÉM-PA  
2023

EVANDRO BORGES MARTINS BISNETO

**A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A ORGANIZAÇÃO NEOLIBERAL DO  
MERCADO DE TRABALHO: A perspectiva brasileira e uma comparação  
com o México**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional do Centro Universitário do Estado do Pará, na linha de pesquisa Direito, Políticas Públicas e Direitos Humanos, para obtenção de título de Mestre em Direito.

**Orientadora:** Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Elizabeth Neirão Reymão.

BELÉM-PA  
2023

EVANDRO BORGES MARTINS BISNETO

**A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A ORGANIZAÇÃO NEOLIBERAL DO  
MERCADO DE TRABALHO: A perspectiva brasileira e uma comparação  
com o México**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento  
Regional do Centro Universitário do Estado do Pará, na  
linha de pesquisa Direito, Políticas Públicas e Direitos  
Humanos, para obtenção de título de Mestre em Direito.

Data da Defesa: 04/09/2023

Banca Examinadora:

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Elizabeth Neirão Reymão**  
Doutora em Ciências Sociais  
Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA) – Orientadora

---

**Prof. Dr. Daniel Francisco Nagão Menezes**  
Doutor em Direito  
Faculdades de Campinas (FACAMP) – Examinador

---

**Prof.<sup>a</sup> Dra.<sup>a</sup> Suzy Elizabeth Cavalcante Koury**  
Doutora em Direito  
Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA) – Examinadora

*Ao Nosso Senhor Jesus Cristo e  
Nossa Senhora de Nazaré, pela proteção.*

## AGRADECIMENTOS

À minha noiva, Raissa, por ter enfrentado esse valoroso desafio acadêmico em conjunto e desde o início. Carregarei comigo as árduas, mas afetivas, memórias de cada etapa. A elaboração do pré-projeto. A inscrição. O processo seletivo. O teste de proficiência. A entrevista. A felicidade da aprovação. O nervosismo da primeira aula. A primeira dupla de seminário da turma. A densidade das leituras. O costume das leituras em língua estrangeira. O privilégio da interpretação em conjunto dos materiais de cada um, para ajudar na compreensão do outro. A insegurança dos debates. A satisfação pelo outro de uma boa e produtiva intervenção. A pesquisa, produção e submissão dos artigos em coautoria. Os angustiantes prazos. O alívio da submissão e o regozijo da publicação. O apoio nas incertezas do estágio docente. O projeto da dissertação. A qualificação. As bancas. E, finalmente, a defesa. A cada momento, tenho o privilégio de dizer que tive a melhor pessoa possível que Deus poderia me enviar para me acompanhar e que, de forma sempre amorosa, sempre acreditou em mim. Meu eterno amor e agradecimento!

À minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Beth, por acreditar em mim desde a escolha como orientando até o último instante. Sob sua supervisão, tinha a oportunidade da minha primeira experiência de estágio docente. E, por nossa coautoria, tivemos a imensa felicidade de sermos agraciados com a premiação de melhor artigo científico do Congresso Internacional de Direito – CAED-Jus/2023. Sinto-me privilegiado por sua confiança, respeito e, sobretudo, amizade.

À minha família pelo incansável apoio e compreensão durante essa jornada. Minha doce Mãe, Janete, sempre cautelosa e incentivadora. Meu pai, Evandro, com apoio de todas as ordens. Meu irmão Ricardo, quem me inspira diariamente e me deu inestimável suporte.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação do CESUPA, estendendo ao quadro docente que tive a honra de estudar: Profs. Elisio, Jean, Juliana, Lise, Sandro e, em especial, à querida Prof.<sup>a</sup> Suzy, com quem muito aprendi, sempre de forma carinhosa e competente.

Aos amigos pessoais, colegas do escritório de advocacia e de sala de aula. Gratidão!

Aos colegas de Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil Seção Pará e aos membros da Comissão de Direito Previdenciário da OAB-PA, os quais, respectivamente, participei e presidi, ainda durante o período do mestrado. Agradeço à compreensão e apoio.

Aos colegas e professores da graduação em Economia na Universidade Federal do Pará, pelos ensinamentos e parcerias que complementaram minha formação e meu aprendizado.

À CCAH/IGEPPS, pela compreensão nos momentos necessários.

*The Way It Is*  
(Bruce Hornsby)

*Standing in line marking time  
Waiting for the welfare dime  
'Cause they can't buy a job  
The man in a silk suit hurries by  
As he catches the poor old lady's eyes  
Just for fun he says: "Get a job"*

*That's just the way it is  
Some things will never change  
That's just the way it is  
Ah, but don't you believe the!*

*Said: "Hey, little boy, you can't go  
Where the others go  
'Cause you don't look like they do"  
Said: "Hey, old man, how can you stand  
To think that way?  
Did you really think about it  
Before you made the rules?"*

*He said," Son  
That's just the way it is  
Some things will never change  
That's just the way it is  
Ah, but don't you believe them!  
Yeah!!*

*Well, they passed a law in '64  
To give those who ain't got, a little more  
But it only goes so far*

*'Cause the law don't change another's mind  
When all it sees at the hiring time  
Is the line on the color bar  
But who knows  
That's just the way it is  
Some things'll never change  
That's just the way it is  
Oh, Don't you believe!*

## RESUMO

De que forma as modificações neoliberais, observadas no mercado de trabalho brasileiro, impactam no modelo de previdência social constitucionalmente adotado no País? Esse é o questionamento central da presente dissertação, que tem por objetivo geral compreender como as modificações neoliberais observadas no mercado de trabalho brasileiro impactam no modelo constitucionalmente adotado de previdência social no país. A hipótese para a problemática é a de que as modificações neoliberais na organização do mercado de trabalho produzem uma elevada informalidade e, com isso, prejudicam as lógicas protetiva e financeira previdenciárias vigentes. Para desenvolver a pesquisa, adotou-se abordagem predominantemente qualitativa, de natureza aplicada, com objetivos descritivos e procedimentos bibliográficos, documental e, ainda, com auxílio da ciência do Direito Comparado, utilizando-se, em sua esfera de pesquisa, o método comparativo do tipo funcional, complementado pelo tipo contextualizado e o histórico, pela modalidade de microcomparação entre os sistemas previdenciários do Brasil e do México, justificando-se este país comparado por haver similitude e convergência da problemática e funcionalidade resolutiva, respectivamente. A análise divide-se em três seções, que compõem os objetivos específicos desta pesquisa. A primeira se propõe a analisar a previdência social como instrumento constitucional de proteção social e sua atual conjuntura diante da cultura da crise. A segunda busca a compreensão da racionalidade neoliberal com impactos no mercado de trabalho e suas implicações na previdência social, sobretudo diante do aumento do trabalho informal. A terceira visa buscar uma crítica reflexiva da conjuntura estudada por um olhar ao sistema previdenciário mexicano, por meio do Direito Comparado. Em considerações finais, confirma-se reflexivamente a hipótese de que as modificações neoliberais na organização do mercado de trabalho produzem uma elevada informalidade e que, com isso, prejudicam as lógicas protetiva e financeira previdenciárias vigentes, encontrando no Direito Comparado algumas inspirações de alternativas ao impasse, mas, sobretudo, caminhos a não serem percorridos.

**Palavras-chave:** Neoliberalismo; Mercado de trabalho informal; Previdência Social do Brasil; Direito Comparado; Seguridade Social do México.

## ABSTRACT

How do the neoliberal changes observed in the Brazilian labor market impact the model of social security constitutionally adopted in the country? This is the central question of this dissertation, which has the general objective of understanding how the neoliberal changes observed in the Brazilian labor market impact the constitutionally adopted model of social security in the country. The hypothesis for the problem is that the neoliberal changes in the organization of the labor market produce a high degree of informality and, with that, undermine the current protective and financial social security logic. To develop the research, a predominantly qualitative approach was adopted, of an applied nature, with descriptive objectives and bibliographic and documentary procedures, and also with the aid of the science of Comparative Law, using, in its sphere of research, the comparative method of functional type, complemented by the contextualized and historical type, by the modality of microcomparison between the social security systems of Brazil and Mexico, justifying this country being compared because there is similarity and convergence of the problematic and resolving functionality, respectively. The analysis is divided into three sections, which make up the specific objectives of this research. The first proposes to analyze social security as a constitutional instrument of social protection and its current situation in the face of the crisis culture. The second seeks to understand neoliberal rationality with impacts in the labor market and its implications for social security, especially in view of the increase in informal work. The third aims to seek a reflective critique of the situation studied by looking at the Mexican social security system, through Comparative Law. In final considerations, the hypothesis is reflexively confirmed that the neoliberal changes in the organization of the labor market produce a high level of informality and that, with this, undermine the current protective and financial social security logics, finding in Comparative Law some inspirations for alternatives to the impasse, but, above all, paths not to be taken.

**Keywords:** Neoliberalism; Informal labor market; Social security of Brazil; Comparative Law; Social security of Mexico.

## LISTA DE ABREVIATURAS

<b>ANFIP</b>	Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil
<b>CAP</b>	Caixa de Aposentadoria e Pensão
<b>CNPJ</b>	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
<b>CRFB/88</b>	Constituição da República Federativa Brasileira de 1988
<b>DATAPREV</b>	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
<b>DIT</b>	Divisão Internacional do Trabalho
<b>EC</b>	Emenda Constitucional
<b>EBES</b>	Estado de Bem-Estar Social
<b>FHC</b>	Fernando Henrique Cardoso
<b>FUNRURAL</b>	Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
<b>IAP</b>	Instituto de Aposentadoria e Pensão
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>ILAESE</b>	Instituto Latino-americano de Estudos Socioeconômicos
<b>IMSS</b>	<i>Instituto Mexicano del Seguro Social</i>
<b>INPS</b>	Instituto Nacional de Previdência Social
<b>INSS</b>	Instituto Nacional de Seguro Social
<b>IPEA</b>	Instituto de Pesquisa Aplicada
<b>LOPS</b>	Lei Orgânica da Previdência Social
<b>LSS</b>	<i>Ley del Seguro Social</i>
<b>MTE</b>	Ministério do Trabalho e Emprego
<b>OIT</b>	Organização Internacional do Trabalho
<b>PEC</b>	Proposta de Emenda à Constituição
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PNAD</b>	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
<b>PREALC</b>	Programa Regional de Emprego para a América Latina e Caribe
<b>PRORURAL</b>	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
<b>PSSC</b>	Plano de Seguridade Social dos Congressistas
<b>RAIZ</b>	Relação Anual de Informações
<b>RGPS</b>	Regime Geral de Previdência Social
<b>RPPS</b>	Regime Próprio de Previdência Social
<b>SPSM</b>	Sistema de Proteção Social dos Militares

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>1. A PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO GARANTIA DE PROTEÇÃO SOCIAL.....</b>	<b>16</b>
1.1. A PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA .....	16
1.2. O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL EM FUNÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO REGULADO.....	24
1.3. A PREVIDÊNCIA SOCIAL DO BRASIL E A CULTURA DA CRISE .....	34
<b>2. A DISRUPTURA NEOLIBERAL NA ORGANIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO E OS SEUS IMPACTOS NA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....</b>	<b>44</b>
2.1. O NEOLIBERALISMO: A CONSTRUÇÃO DE UMA (IR)RACIONALIDADE HEGEMÔNICA.....	45
2.2. A DISRUPTIVA DINÂMICA NEOLIBERAL NO MERCADO DE TRABALHO: UMA RECONFIGURAÇÃO DA LÓGICA LABORAL .....	52
2.3. A INFORMALIDADE E SEUS IMPACTOS NA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA.....	64
<b>3. ALTERNATIVAS À PREVIDÊNCIA SOCIAL A PARTIR DO DIREITO COMPARADO: A EXPERIÊNCIA DO MÉXICO COMO LIÇÃO .....</b>	<b>76</b>
3.1. CONSIDERAÇÕES SOBRE O DIREITO COMPARADO .....	76
3.2. DEFINIÇÃO DOS CRITÉRIOS METODOLÓGICOS ADOTADOS.....	83
3.3. O MODELO PREVIDENCIÁRIO MEXICANO .....	85
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>99</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>105</b>



## INTRODUÇÃO

A Seguridade Social tem previsão normativa expressa originariamente na Constituição da República Federativa Brasileira de 1988 (CRFB/88). Trata-se de um direito social e um meio de alcance do fundamento e do objetivo do Estado Democrático de Direito, a dizer, respectivamente, a preservação da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem-estar e a justiça social, tudo pelo primado da valorização do trabalho (SANTOS; COSTA, 2016).

O sistema de Seguridade Social estrutura-se por três grandes pilares de proteção às necessidades sociais, todas também assentadas no texto constitucional: saúde, assistência e previdência social. Esta última, por sua vez, apresenta-se como um relevante instrumento constitucional de proteção social de contingências da vida laboral, isto é, situações de fato - como velhice, doença, invalidez, maternidade do trabalhador e trabalhadora, incluindo seus dependentes, quando da morte ou reclusão daqueles - que, caso desprotegidas, refletem negativamente no almejado equilíbrio da sociedade.

Para tanto, a previdência social possui um sistema de filiação com natureza contributiva, que se torna automática quando do simples exercício da atividade laboral remunerada. Uma vez filiado, cria-se entre o segurado e a previdência social, uma relação jurídica geradora de direitos e obrigações, tais como concessão e obtenção de benefícios e serviços, bem como a relação tributária contributiva, que, ressalta-se, trata-se de regime de custeio tripartite: trabalhadores, empresas/empregadores/equiparados e o Poder Público (AMADO, 2020a).

O modelo brasileiro de previdência social, portanto, está calcado na relação de trabalho, vez que é de onde se origina, para além do Poder Público, o seu financiamento, seja do trabalhador ou do tomador deste serviço, formal ou informal. É isso, aliás, o que o diferencia dos demais instrumentos de proteção da Seguridade Social, vez que tanto a saúde quanto a assistência social não possuem natureza contributiva para que a pessoa detenha esses direitos.

Entretanto, ao analisar a atual organização das relações de trabalho, observa-se que há potencialidades de prejuízo ou mesmo de uma quebra dessa lógica contributiva da previdência social calcada no labor. Percebe-se que, no capitalismo contemporâneo, há uma metamorfose no mundo do trabalho que tende à “desproletarização do trabalho industrial e fabril”, “subproletarização” presente no trabalho parcial, temporário, precário, subcontratado e terceirizado, gerando o denominado “desemprego estrutural” (ANTUNES, 2015).

No Brasil, a organização do mercado de trabalho vem nas últimas décadas aprofundando um arranjo de queda do trabalho formal e aumento do informal. Em janeiro de 1991, por

exemplo, os trabalhadores com carteira de trabalho assinada representavam 55% da força de trabalho, ao passo que os empregados sem carteira e os autônomos registrados atingiam 20% cada. Entretanto, dez anos após, ou seja, janeiro de 2001, os empregados com carteira caíram 2,8%, enquanto os sem carteira aumentaram 8,1% (NORONHA, 2003).

Passadas duas décadas, quando da eclosão da pandemia do Covid-19<sup>1</sup> que impactou na saúde e na economia do mundo, os índices registraram preocupantes taxas de desemprego, a menor taxa de crescimento da população ocupada (em relação ao mês do ano anterior) desde a recessão iniciada no segundo trimestre de 2014, além da maior queda da história da série de taxa de crescimento da população ocupada em relação ao mesmo mês do ano anterior (PERUCHETTI; MARTINS; DUQUE, 2021).

O setor de serviços, que concentra por volta de 70% do emprego gerado no Brasil, também foi fortemente atingido pela pandemia, anotando uma queda de 14,5% em junho de 2020 (PERUCHETTI; MARTINS; DUQUE, 2021). Algo sem precedente, mesmo comparando com a recessão de 2014, durante o início do segundo mandato do governo Dilma Rousseff (2014-2016), marcado por forte instabilidade política somada à pressão retardatária no país da crise econômico-financeira mundial de 2008 e 2009.

A importância do acompanhamento do mercado de trabalho para a previdência social é o fato de que o desempregado e o trabalhador informal, apesar de comporem a população economicamente ativa – PEA, tendem a não poder contar com a proteção social por, geralmente, estarem desfiliaados ou não inscritos no sistema previdenciário.

Revela-se, portanto, um cenário que os sujeita a toda sorte de contingências inerentes à vida laboral, já precária, em inquietante insegurança, tudo apesar de existir um instrumento constitucional de proteção social voltado especificamente à manutenção dessa almejada estabilidade mínima do mercado de trabalho e seus dependentes, refletindo diretamente na harmonia da sociedade.

As características do setor informal, sua proporção dentro da atual organização de trabalho, bem como o declínio de um sistema de proteção social, encontram uma explicação teórica de seus estágios: a implementação de uma agenda liberal contemporânea, ou melhor, como bem adverte Antunes (2020), neoliberal.

Essa agenda político-econômica surgiu como alternativa à crise do petróleo de 1970<sup>2</sup>, prescrevendo um pacote de medidas, que poderiam variar a depender da nação. O pacote de

---

<sup>1</sup> Doença causada pelo novo coronavírus, que se propagou em nível pandêmico a partir do ano de 2020.

<sup>2</sup> Crise econômica mundial marcada por, entre outros fatores em conjunto, pelo choque de oferta do petróleo, insumo produtivo essencial.

medidas inglês, por exemplo, que foi o pioneiro, deteve-se na contração de emissão de moeda, na elevação das taxas de juros, na redução drástica de impostos sobre os altos rendimentos, na maior liberdade do fluxo financeiro, em aplastar o movimento grevista, promover privatizações – ainda que a um passo depois - e, finalmente, cortes de gastos sociais e a alta massificação do desemprego (ANDERSON, 1995).

No Brasil, essa agenda veio junto com a pressão para a nova inserção do país na divisão internacional do trabalho, notadamente com a vitória do então Presidente da República Fernando Collor de Mello, em 1989. O pacote de “desertificação neoliberal” aqui aplicado significou: maior concentração de riqueza e propriedade da terra, aumento de lucros e ganhos de capital, privatização do setor produtivo estatal e a desregulamentação de direitos sociais e do trabalho, conferindo poder ao capital, o que, por sua vez, engendrou bolsões de precarização dos assalariados e dos desempregados (ANTUNES, 2002).

De fato, nota-se nítido efeito das medidas neoliberais no mercado de trabalho e na proteção social e, portanto, na sociedade como um todo. Esta íntima relação, segundo Lazzarato (2011), fora explicada por Michel Foucault quando este constatou que o governo liberal é, de origem, um “governo da sociedade” e não um governo econômico.

Diferentemente dos liberais, para quem o mercado é espontâneo, para os neoliberais o mercado é concorrencial. Isso, aliás, seria o cerne da desigualdade propagada, uma vez que, enquanto a troca pressupõe igualdade entre as partes, a concorrência pressupõe desigualdade entre os concorrentes (LAZZARATO, 2011).

O neoliberalismo, portanto, toma o centro do debate para a problemática da nova organização do trabalho e sua relação com a proteção social previdenciária, justamente porque não ricocheteia essas questões, mas sim as têm como alvos.

Assim, sob um contexto de crise econômica e sob nova racionalidade – aqui entendida como adequação ótima entre meios e fins quando do exercício do poder político – observam-se alterações também em técnicas e formas de produção e até de consumo. Buscou-se alternativas para o expansivo modelo taylorista/fordista<sup>3</sup> que refletia diretamente no mercado de trabalho de grande parte do século XX, que, no Brasil, se regia normativamente pelo trabalho assalariado em regime celetista<sup>4</sup>.

---

3 Trata-se de modelos produção e de organização de trabalho, que se desenvolveu após a Segunda Revolução Industrial, combinando o gerenciamento científico e a divisão e especialização do trabalho, de Frederick Taylor, com aprimoramento posterior de produção em massa, de Henry Ford (NETTO; BRAZ, 2006).

4 Termo alusivo às relações de trabalhos regulamentadas pela Consolidação das Leis do Trabalho, com destaque para o emprego, não obstante existirem relações de trabalho, também assalariado, normatizadas por legislação específica, como a Lei Complementar nº 150/2015, que dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico.

No início dos anos 1990, arriscou-se inspiração no modelo toyotista, com produção “*just in time*”, mas que, com a intensificação da globalização, informatização, *internet*, e as readaptações diante dos limites no acúmulo de capital, desaguaram em estruturas de terceirização, “pejotização”, subemprego e até nos trabalhos por meio de uso de plataforma digital, que ora distanciam o trabalhador das proteções sociais formalizados, ora o privam em absoluto de qualquer regulamentação laboral.

Sinaliza-se, portanto, preocupação tanto do alcance protetivo pela previdência social diante dessas novas formas de arranjo de trabalho, como um alerta à própria subsistência financeira daquela instituição, dada a possível quebra da lógica contributiva. Isto é, o trabalho formalizado, mantenedor desse sistema previdenciário, passa a perder espaço para a informalidade, que se vê fora das condições contributivas para a previdência, bem como de receber a devida proteção que essa lhe deveria garantir.

De certo que não se ignora a existência de outras problemáticas que orbitam a previdência social, ou igualmente poder pôr em questão sua viabilidade, tais como as questões demográfica, de gênero, o surgimento de novos riscos sociais, as catástrofes, a migração em massa, os modelos de gestão e o custeio, as fraudes, a judicialização, as isenções fiscais, os privilégios, o equilíbrio financeiro e atuarial, enfim, debates que se demonstram relevantes (LEAL, 2018).

Entretanto, em todo caso, a previdência social, como disposto na Constituição da República Federativa de 1988, visa compor a estrutura da Ordem Social que tem como primado a valorização do trabalho. Ademais, desde seu surgimento histórico, está umbilicalmente ligada ao eclodir dos direitos sociais e às prestações de Estado que visam garantir um Estado de Bem-Estar Social diante da estrutura laboral e econômica de um Estado Liberal (BATISTA, 2016).

Com vistas a um estudo reflexivo e, se possível, propositivo, propõe-se a avaliar essa conjuntura também com um olhar para fora, isto é, observando similitudes na realidade estrangeira e, a partir do Direito Comparado, compreender como o ordenamento jurídico mexicano se comporta a respeito.

A escolha do país estrangeiro e seu ordenamento como objeto de estudo comparativo, parte-se do critério de equivalência funcional – isto é, de semelhança de problema e de, ao menos, convergência nas intenções resolutivas, além das razões históricas e geopolíticas, sem desconsiderar certo grau mínimo de arbitrariedade – opta-se, para tanto, pelo sistema previdenciário do México.

O sistema previdenciário mexicano atualmente experimenta os reflexos da última grande reforma de 1995, com vigência a partir de 1997, em que se mudou do regime solidário

de repartição simples para o de capitalização, por contas individuais e com administração mista, isto é, com participação da iniciativa privada e forte presença do capital financeiro, sistema que, não raro, é defendido nos debates públicos sobre o futuro da previdência brasileira.

Diante da variedade de problemáticas, objetos e métodos possíveis que possam envolver o estudo da previdência, faz-se no presente trabalho o recorte metodológico temático de análise das modificações do mercado de trabalho e suas implicações na previdência enquanto instrumento de proteção social, recorrendo-se, ao final, auxílio do Direito Comparado.

Assim, justifica-se a presente pesquisa a partir da relevância teórica exposta que orbita sobre a seguinte problemática: de que forma as modificações neoliberais observadas no mercado de trabalho brasileiro impactam no modelo constitucionalmente adotado de previdência social no país?

Adota-se, como hipótese ao problema de pesquisa exposto, a de que as modificações neoliberais na organização do mercado de trabalho produzem uma elevada informalidade e, com isso, prejudicam as lógicas protetiva e financeira previdenciárias vigentes.

O objetivo geral da pesquisa é, por sua vez, compreender como as modificações neoliberais observadas no mercado de trabalho brasileiro impactam no modelo constitucionalmente adotado de previdência social no país.

Finalmente, adota-se como metodologia de pesquisa e de interpretação, quais sejam o argumentativo e analítico-sistemático, respectivamente, com tipo de pesquisa com abordagem predominantemente qualitativa, de natureza aplicada, com objetivos descritivos, procedimentos bibliográficos e documentais e com uso reflexivo do Direito Comparado pelo método comparativo do tipo funcional, complementado pelo tipo contextualizado e o histórico, pela modalidade de microcomparação, dada a especificidade do objeto estudado e, finalmente, optando-se pela comparação ao sistema previdenciário mexicano.

Quanto às razões de escolha do México, registra-se enquadramento na equivalência funcional e no *praesumptio similitudinis*, isto é, na existência de similitude da problemática e, ao menos, convergências funcionais de solução no ordenamento mexicano.

Ademais, tomam-se em conta as influências históricas do direito mexicano no brasileiro. O México carrega consigo o pioneirismo mundial da previsão de direito previdenciário em seu texto constitucional de 1917, inaugurando, assim, a era do “constitucionalismo social”, que pautou as renovações legislativas brasileiras do início do século XX quanto aos direitos sociais, sob o fenômeno do “contágio legislativo”.

Além disso, justifica-se a escolha pela forte identificação geopolítica que ambos os países possuem, notadamente por despontarem como os maiores da América Latina em

população absoluta, população economicamente ativa e forte informalidade no mercado de trabalho. Finalmente, não se descarta também o permissivo grau mínimo de arbitrariedade.

O trabalho está sendo desenvolvido na linha de pesquisa Direito, Políticas Públicas e Direitos Humanos do Programa de Pós-Graduação em Direito, Políticas Públicas, Desenvolvimento Regional Sustentável do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA) e, pela problemática e objeto de pesquisa proposto, enquadra-se na área de concentração e nos objetivos do Mestrado. A abordagem crítica ao neoliberalismo – que evidencia a frontal intervenção negativa na capacidade da previdência social da brasileira de cumprir o seu papel constitucional de proteção social diante das contingências sociais advindas de uma nova organização racional do mercado de trabalho, somado a um estudo comparativo do sistema previdenciário mexicano em similar realidade, no intuito de se extrair reflexões críticas propositivas – ajudarão a contribuir com as análises de desenvolvimento, tanto nacional como regional, restando, assim, em plena sintonia com o presente Programa de Pós-Graduação.

A partir dessas premissas, além desta introdução, a pesquisa divide-se em três seções que coincidem com os seus objetivos específicos, para, ao final, apresentar suas reflexivas considerações finais.

A primeira seção tem por objetivo, a partir de um retrospecto histórico reflexivo, conhecer e compreender a atual previdência social brasileira enquanto instrumento de proteção social, idealizado em uma racionalidade político-institucional de Estado de Bem-Estar Social, que, por seu turno, fundou-se sobre o trabalho regulado.

A segunda seção se destina a abordar a ruptura no mercado de trabalho imposta pela racionalidade neoliberal, em contraposição ao Estado de Bem-Estar Social, na organização do mercado de trabalho e as consequências da informalidade na previdência social.

Na terceira seção, pretende-se buscar reflexões alternativas para a subsistência da proteção social por meio da previdência social a partir do Direito Comparado, comparando-se ao modelo previdenciário brasileiro com o mexicano, desde a similitude da conjuntura de vigência da racionalidade neoliberal, cujos efeitos no mercado de trabalho repercutem na lógica protetiva previdenciária.

Por considerações finais, confirma-se a hipótese de que as modificações neoliberais na organização do mercado de trabalho aprofundam a informalidade e, assim, prejudicam as lógicas protetiva e financeira previdenciárias, encontrando, no modelo mexicano de previdência, algumas inspirações de alternativas ao impasse, mas, sobretudo, exemplos de caminhos a não serem percorridos.

## 1. A PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO GARANTIA DE PROTEÇÃO SOCIAL

A análise do trabalho humano, por meio das diversas formas de arranjo e modalidades possíveis, perpassa pelas consequências socioeconômicas decorrentes, notadamente os eventos que interferem na renda própria e familiar do trabalhador e, por consequência, afetam toda a sociedade. As reações a esses eventos, seja de forma preventiva ou de cobertura, configuram-se, na atualidade, na esfera protetiva, como a previdência social (BALERA, 2010).

Nessa perspectiva, a presente seção tem por objetivo conhecer e compreender a atual previdência social brasileira enquanto instrumento de proteção social idealizado em uma racionalidade política e institucional de Estado de Bem-Estar Social fundada sobre a organização do mercado de trabalho regulado.

Para tanto, busca-se, inicialmente, examinar a proteção social no país desde as suas raízes, enfrentando como surgiu e se desenvolveu o que hoje se entende por previdência social. Em seguida, a partir de uma reflexão teórica e histórica, visa-se identificar o enquadramento da previdência social dentro da racionalidade que embasou a lógica previdenciária brasileira no mercado de trabalho regulado – ou, ao menos, em parte dele. Finalmente, pretende-se compreender o modelo solidário de previdência proposto pela Constituição da República Federativa Brasileira de 1988 (CRFB/88) e os contrastes em razão da “cultura da crise”, que advém de racionalidade distante daquela almejada pelo constituinte.

### 1.1. A PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

Para se identificar a previdência social como instrumento socialmente protetivo no Brasil e as implicações disso, faz-se necessário, em um primeiro momento, compreender o que vem a ser proteção social. Com efeito, a proteção social pode ser entendida como uma técnica (HORVATH, 2020) ou conjunto de medidas sociais (LEITE, 1972) direcionados a suprir necessidades dos indivíduos e que, caso não atendidas, podem refletir na sociedade.

Não obstante, outra forma eficaz, talvez mais ilustrativa e, portanto, com maior potencial de assimilação da definição pretendida, dá-se por meio do estudo histórico, vez que permite vislumbrar as particularidades existentes.

Neste sentido, Balera (2010) reconhece ser apropriado e útil o exame das fases de implantação da proteção social ao longo da história, do seu surgimento e de como se desenvolveu, até porque, especificamente quanto à previdência social, constata-se um “laço de continuidade” entre os diversos estágios.

Tal empreitada, aliás, pode ser feita independentemente das diferentes classificações doutrinárias existentes, vez que, como bem assevera Ibrahim sobre o estudo histórico da proteção social com fins de aprimoramento de suas técnicas (2018, p. 44): “[a] lógica da evolução é o que importa”.

Assim, no Brasil, desde os tempos de colônia até a consolidação da forma de governo republicano que subsiste atualmente, encontram-se registros de proteção de cunho social.

No período colonial (1500-1822), destacam-se as Santas Casas de Misericórdia com prestações assistenciais e até pensões para seus trabalhadores. Além disso, registra-se o centenário plano de pensão às viúvas e às filhas dos oficiais da marinha, com custeio destes e da Fazenda Real (HORVATH JR, 2006).

No chamado Brasil Império (1822-1889), tem-se a criação do Montepio, os disseminados “socorros mútuos”, que funcionavam apenas para determinadas categorias. Já ao final do regime monárquico, a “caixa de socorro”, que era direcionada aos que trabalhavam nas estradas de ferro de propriedade do Estado, além da ampliação de montepio para abranger os empregados dos Correios e, também, a caixa de pensões para os funcionários da imprensa nacional (HORVATH JR, 2006).

No primeiro período republicano, a chamada República Velha (1889-1930), esse processo expansivo de proteção social se manteve, todavia, sem grandes alterações substanciais. Assim, cada vez mais setores da sociedade eram abrangidos, mas com tímida diversificação das medidas protetivas.

A exemplo disso, tem-se a aposentadoria para os ferroviários públicos e o fundo de pensão para os trabalhadores do Ministério da Fazenda e da Estrada de Ferro Central do Brasil, direitos esses estendidos, em seguida, às ocupações estratégicas do Estado, como ao pessoal do Arsenal da Marinha (SANTOS, 1998).

Outro destaque desse período da primeira república, foi a constitucionalização da aposentadoria, em 1891, apesar desse benefício ter sido restrito aos funcionários públicos em caso de invalidez por serviço à nação e sem previsão de custeio por esses (AMADO, 2020).

Como se nota até então, a proteção social atrelava-se aos modelos de beneficência religiosa, assistência pública, mutualidade e tinha alguns traços de seguros sociais, estes, porém, fechados, isto é, adstritos a uma determinada categoria e, ainda assim, por vezes inoperantes. Não havia, portanto, uma proteção socialmente abrangente nem nitidamente delimitada.

Com as Revoluções Industriais (1760-1850; 1850-1945), todavia, o cenário no mundo mudou, notadamente de produção, organização do trabalho, reivindicações sociais, tornando-se propício para o desenvolvimento e a consolidação da perspectiva protetiva mais delimitada.

Como bem observa Tavares (2014), é com a difusão do modelo produtivo industrial que o trabalho humano se equiparou a uma mercadoria como objeto de locação. Isto é, sustenta-se na venda da força de trabalho de uma massa de operários em troca de salários, configurando-os, assim, como uma massa assalariada.

Segundo Coimbra (1993), a junção da grande indústria, operada por essa enorme massa, resulta, por consequência, no agravamento de riscos de acidente no manuseio rigoroso de máquinas e instalações de perigo.

Como bem descreve Ibrahim (2018), além dos acidentes de trabalho, havia a vulnerabilidade da mão de obra infantil e até fatores comportamentais, como o aumento do alcoolismo. Esse cenário ainda se agravava pelas baixas rendas dos trabalhadores, em virtude do aumento de oferta de trabalho que acentuou pela afluência de rurais nas cidades em busca de emprego, inchando os centros urbanos, fenômeno denominado de urbanização.

Com efeito, dada a gravidade em escala da situação, rapidamente se impôs à consciência social uma insegurança que se despertou a necessidade de exigência de uma ação estatal para a proteção desses trabalhadores diante dos infortúnios inerentes a esse labor (COIMBRA, 1993).

A formação e generalização da ideia de proteção social, como pode se perceber, está atrelada intimamente ao trabalho empregado nesse cenário produtivo capitalista, o industrial, urbano, o trabalho assalariado.

No Brasil, porém, a experiência industrial capitalista foi tardia.

O antigo sistema colonial representou a superação do período feudal da monarquia portuguesa, com seu Estado Moderno e com todo o arcabouço legal de comércio. Assim, tinha-se uma acumulação primitiva em um capitalismo mercantil voltado à metrópole, com o povoamento da colônia de exploração de pessoas em grande parte escravizadas – mão de obra esta que perdurou até o final do império (REGO; GALA, 2011).

O Brasil se apresentava, então, apenas como um elo colonial dentro do período de acumulação primitiva portuguesa. Vale lembrar que a “ascensão” brasileira ao capitalismo se deu pela chamada “via colonial”, isto é, já inserido em um sistema dominado pelo capital, sem cenário para uma autonomia econômica e política para a burguesia local, frustrando as tentativas dessa concretização, mesmo com a independência político-institucional posterior (BORGES, 2011).

Nesta esteira, o Brasil Império, com a persistente subordinação econômica a outros países, notadamente ao lusitano e ao inglês, teve dificuldade de formar um mercado interno. Com efeito, sem uma ampla e dinâmica economia de mercado, prevaleciam os entraves de consolidação do capitalismo brasileiro.

A mão de obra escravista, vale o destaque, só foi efetivamente substituída a partir de 1880, com a imigração subvencionada pelo Estado para atender à expansão cafeeira voltada à exportação (FERNÁNDEZ, 2011), iniciando a difusão do trabalho assalariado, ainda que no campo (FRANCO, 2014).

Os movimentos de modificação do liberalismo clássico<sup>5</sup> no Brasil só vieram a aparecer a partir da instabilidade político-econômica das décadas iniciais do século XX, quando da formação dos primeiros e restritos polos industriais e, por conseguinte, de uma classe operária. Como a República Velha se orientou pela política liberal, com o Estado sendo não intervencionista quanto às questões trabalhistas e sociais, as relações capital-trabalho foram tensionadas (SILVA; COSTA, 2016).

No mundo, no fim do século XIX e no início do século XX, vivencia-se um cenário de aguçamento do industrialismo com base em crises de superprodução, acidentes laborais, desemprego, configurando uma nova forma de pauperismo distinta da de outras épocas.

Entretanto, segundo Balera (2010, p.70), “[a] ruptura com esse estado de coisas teve início, formalmente, com a promulgação da Constituição do México que, pela primeira vez incluiu os novos direitos sociais e econômicos na sua Declaração de Direitos”.

Ainda conforme Balera (2010, p. 155), foi com essa Constituição mexicana de 1917 que “pela primeira vez, o Estado assumia que o risco do trabalho não poderia ser suportado apenas pelo operário. Que caberia a ele, Estado, configurar planos de proteção social que dessem cobertura aos trabalhadores nas situações de infortúnio”.

Caminhando para uma mobilização internacional, em 1919, adveio a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que se propunha, por meio de Convenções<sup>6</sup>, a tratar não apenas de normas de alcance internacional sobre questões trabalhistas, mas também de seguridade social (VIANNA, 2013).

O início do século XX, de toda forma, foi marcado por uma forte instabilidade internacional, tanto em decorrência da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), quanto da Grande Depressão de 1929<sup>7</sup>, as quais, inevitavelmente, refletiram internamente no País (SILVA; COSTA, 2016).

---

5 Segundo Koury *et al.* (2021, p. 55): “O liberalismo clássico, tal qual pensado por Adam Smith (2009), contemporâneo à primeira Revolução Industrial, tinha a função principal de estabelecer limites ao poder dos reis no Absolutismo, opondo-se a toda e qualquer intervenção do Estado, a não ser nas áreas de segurança, nas finanças públicas e na distribuição da justiça, o que não durou muito”.

6 No âmbito da previdência social, destaca-se a Convenção 102 de 1952, que estipulou padrões mínimos de seguridade social (VIANNA, 2013).

7 Fenômeno de epicentro financeiro com prejuízos socioeconômicos a nível mundial, que ocasionou falências de bancos e instituições financeiras, atingiu a indústria, a agricultura, o setor de serviços, acarretando, assim, ao aumento do desemprego e a quase paralisia do comércio internacional (CARVALHO, CARVALHO, 2012).

Nessa conjuntura, o surgimento da proteção social no Brasil, especificamente por meio da figura jurídica da previdência social, foi tardio. Por consenso doutrinário e institucional, ocorreu com o advento da Lei Eloy Chaves, Decreto-Lei nº 4.682 de 24 de janeiro 1923, data esta que corresponde, aliás, “o Dia da Previdência Social”, no Brasil, e é celebrada até o presente.

A norma foi inspirada em uma lei argentina que instituiu o seguro social naquele país e, por seu intermédio, possibilitou-se que cada empresa ferroviária pudesse criar e normatizar sua própria Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP), visando garantir proteção aos “riscos”<sup>8</sup> de doença, velhice, invalidez e morte (HORVATH JR, 2006). Seu financiamento advinha de contribuições dos empregados, da empresa e do Estado, apesar de Martins (2006) afirmar categoricamente a inexistência de custeio.

Todavia, Martinez, Balera e Martins (2015) pontuam que outras fontes eram admitidas. Santos (1998) traz a explicação de que a parte estatal provinha da carga tributária adicional sobre os serviços prestados pela empresa que detinha a Caixa e que, ao longo do tempo, essa contribuição passou a denominar-se “quota de previdência”.

Quanto à importância das CAPs, embora cobrissem poucos segurados em proporção à totalidade da população trabalhadora e de seus dependentes à época (CAMARANO, FERNANDES, 2016), ainda assim detinha grande expressividade numérica, formando uma categoria profissional forte, como reconhece Amado (2020a).

Ademais, era uma das poucas organizadas, em meio a uma economia agroexportadora, capaz de mobilizar manifestações que incomodassem o Estado. Neste particular, Martins (2006) atribui o surgimento da lei justamente pelas manifestações gerais dos trabalhadores, que atuavam em importante setor estratégico àquela economia.

De toda forma, Silva e Costa (2016) destacam que a Lei Eloy Chaves foi a primeira intervenção por parte do Estado no sistema de proteção social brasileiro com o intuito de lidar com as reivindicações sociais em emergência e ameaça à estabilidade política da época.

Além disso, ressalta-se que serviu de modelo a outras categorias distintas em seguida, tais como os portuários e os marítimos e, ainda, aos trabalhadores dos serviços de telégrafo e rádio telegráficos (RANGEL *et al.*, 2009). Na verdade, sua influência transcende a isso, vez que seu sistema de contribuição e rol de benefícios se assemelha ao modelo de previdência social atual, reforçando, novamente, a razão para assumir este *status* histórico (LEAL; PORTELA, 2018).

---

8 Sobre a variedade de terminologias e definições, conferir o item 1.3.

Como bem observou Santos (1998), foi pela progressista Eloy Chaves que se estruturou, no Brasil, um clássico esquema, no qual o empregado cede parte de sua renda no tempo presente, durante um processo de acumulação, para obter parte dela no tempo futuro em que estiver ausente do trabalho, adicionado ao compromisso financeiro e jurídico também da empresa, para tanto.

Segundo Draibe (1994), nos anos 30, iniciou-se, no Brasil, uma fase de consolidação institucional das políticas sociais, a partir da ruptura com o Estado oligárquico, e da introdução de uma nova forma estatal, cujas características mínimas enumera: sistema nacional normativo que regula um mecanismo institucional setorizado; base de financiamento direcionada, com um fundo público que regula o mercado; construção de um corpo burocrático organizacional; áreas de atuação por clientelismo; visibilidade e identificação institucional que possibilitavam um reconhecimento valorativo pela população.

Abreu (2014) classifica a Revolução de 1930, que deu início à Era Vargas (1930-1945), como uma variante brasileira da revolução burguesa em que a previdência alcançou, enfim, natureza estatal, deixando de ser administrada pelas empresas e passando a ser estruturada por categorias profissionais, com a gestão tríplice: empregado, empregador e o governo.

À época, as CAPs, aos poucos, transformaram-se em diversos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs). Estas, diferentes daquelas, abarcavam toda uma categoria profissional e passaram a ter natureza de autarquias federais (HORVATH JR, 2006), demonstrando forte intervenção estatal, subordinados à União, em especial, ao Ministério do Trabalho.

Assim, de maneira categorizada, solucionaram-se os problemas de caixas fragilizadas pelo baixo número de empregados e a insegurança que o trabalhador tinha ao mudar de empresa, ainda que se mantendo na profissão (IBRAHIM, 2011).

Por outro lado, como bem ressalta Abreu (2016), ambos os sistemas, de Caixas ou de Institutos, acabavam por privilegiar os empregados ou as categorias profissionais mais bem remuneradas, o que reproduzia a desigualdade existente também na percepção do benefício.

O cerne do problema do governo Vargas era conseguir conciliar uma política de acumulação com a política social. A primeira deveria ser estimulada sem extrapolar o aumento das mazelas sociais a ponto de se tornarem ameaças. Já a segunda, deveria não apenas buscar o fito de equidade, mas também, se possível, ainda contribuir para a primeira, isto é, ajudar a manutenção e propiciar o aumento de acumulação (SANTOS, 1998).

Leite (1972) avalia que, nesta era, a evolução previdenciária acelerou justamente por uma peculiar habilidade governista, que consistia em antecipar as reivindicações sociais.

Para tanto, Antunes (2020) salienta a utilização do sistema de sindicatos “pelegos”, que eram, de certa forma, amistosos aos anseios do Governo por aproximações políticas dos seus líderes sindicais dos governantes, tornando o movimento sindical, assim, submisso às manobras políticas.

Assim, nesta primeira etapa do desenvolvimentismo brasileiro, o sistema previdenciário em crescimento, tornava-se a principal força para a própria consolidação daquele modelo de Estado. Tanto pelo viés político-institucional, com a expansão dos Institutos, que como autarquias, eram controladas pelo Estado, quanto pelo viés econômico-financeiro, vez que os fundos previdenciários eram fontes de financiamento do processo de industrialização do país (ANDRADE, 1999).

Do final do Estado Novo ao início da República Populista (de 1946 a 1964) – à exceção da Consolidação da Legislação Trabalhista de 1943 e a da unificação da Caixa dos Ferroviários, em 1953 (SANTOS, 1998) – não houve expressivas evoluções protetivas, o que persistiu até a década de sessenta do século XX, a partir da qual as legislações e as instituições previdenciárias passaram por um processo de uniformização e unificação, seguido de transformação e/ou reestruturação (LEITE, 1978; COIMBRA, 1993).

Tem-se por marco deste processo a instituição da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), Lei nº 3.807 de 26 de agosto de 1960, que, dentre outras medidas: uniformizou os planos de benefícios quanto às contribuições, benefícios e serviços prestados pelas instituições; ampliou a cobertura aos que exerciam atividade remunerada na área urbana, com a inclusão dos trabalhadores autônomos como filiados obrigatórios; e encarregou o Estado da cobertura de insuficiências financeiras, configurando um transpasse do regime de capitalização coletiva para o de repartição simples<sup>9</sup> (AMADO, 2020; RANGEL *et al.*, 2009; LEITE, 1972).

Como se percebe, foi nesse destacado momento em que os trabalhadores não vinculados a um emprego formal, conhecidos como autônomos, praticamente esquecidos até então, foram abarcados pela legislação previdenciária, o que, em tese, os tornam como sujeitos de direito e de forma cogente, dado a obrigatoriedade de filiação.

Com o advento do regime ditatorial civil-militar (1964), o processo de expansão estrutural intensificou-se. Utilizou-se das receitas previdenciárias para financiamento de outros serviços, como os da saúde. Para viabilizá-los, também se estreitaram relações com o setor

---

<sup>9</sup> A capitalização diz respeito à formação de um fundo (*funding*), que pode ser individualizado ou mesmo coletivo, para um determinado grupo, em que se vincula o montante a ser recebido ao quanto se contribuiu. Já o regime de repartição simples se trata de um fundo solidário por todos os contribuintes. A respeito desses sistemas, remete-se ao terceiro item desta primeira seção.

privado, com credenciamento de médicos, contratação e créditos subsidiados de serviços e construções hospitalares (DRAIBE, 1994).

Assim, em 1966, o Ministério do Trabalho elaborou um Plano de Ação para a Previdência Social, adotando uma diretriz administrativa dita “anti-burocrática e humanista”, padronizando rotinas, uniformizando métodos de trabalho e criando condições de unificação das instituições previdenciárias, como, no ano seguinte, a unificação no então Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) (LEITE, 1972).

Também foi durante esse período que os trabalhadores rurais foram, finalmente, protegidos socialmente, o que iniciou em 1963, com o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL). Em 1969, elaborou-se um Plano Básico de previdência com os trabalhadores rurais. Em 1971, foi instituído o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), além de se ter atribuído natureza autárquica ao FUNRURAL, que existia desde 1969 sem essa subordinação estatal (IBRAHIM, 2015).

Na década seguinte, em 1974, desvinculou-se a matéria previdenciária do Ministério do Trabalho, constituindo-se uma pasta própria para a proteção social, com o advento do Ministério da Previdência e Assistência Social (COIMBRA, 1993).

Em que pesem as modernizações e uniformizações elencadas acima, não se conseguiu suprimir a natureza estratificada, permanecendo a velha essência de barganha com categorias, determinando privilégios por meio da dinâmica clientelista, sobretudo para corpos profissionais específicos, incluindo o funcionalismo público e os militares. Na verdade, essa segunda grande etapa do desenvolvimentismo brasileiro<sup>10</sup>, foi excludente e concentradora, com políticas públicas conservadoras, que apenas reproduziram e reiteraram as desigualdades iniciais (DRAIBE, 1994).

Quanto à previdência social, como bem analisa Andrade (1999), serviu sobretudo para aliviar tensões sociais inerentes ao alto crescimento econômico sob as características há pouco descritas, isto é, à semelhança da instrumentalização que se constatou em períodos anteriores.

Portanto, a função de coesão social da proteção social brasileira, notadamente por meio da previdência social, apresenta-se como característica marcante deste duplo período desenvolvimentista. Todavia, após a derrocada dos militares, que sucumbiram diante da crise internacional do petróleo, a virada democrática sofreu com uma paradoxal situação de exaltação constitucional da instituição previdenciária, seguida de seu imediato desmonte, o que será aprofundado na segunda seção desta pesquisa.

---

<sup>10</sup> Enquadramento teórico a respeito do crescimento econômico brasileiro que floresceu no século XX, alterando a dinâmica produtiva e reprodutiva interna do país, a partir de mudanças estruturais intentadas pelo Estado.

Na década de transição do regime civil-militar para a volta democrática (década de 1980), ainda que não integralmente, foi marcada economicamente por período de grande crise. O estado estava endividado e o tripé Estado, capital privado nacional e capital estrangeiro já se encontrava desarticulado. O governo não detinha mais instrumentos e força para arbitrar qual grupo arcaria com o conflito distributivo. Tudo isso, somado a outros fatores, impossibilitou qualquer tipo de caminho para a estabilidade até a virada dos anos 1990 (AMORIM, 2009).

Com vistas a uma nova era constitucional, convocou-se uma Assembleia Nacional Constituinte que contou com um intenso debate político de partidos ideologicamente opostos, incluindo representantes dos trabalhadores no processo de decisão (SILVA; COSTA, 2016).

Como fruto, adveio a CRFB/88, inspirada na racionalidade do Estado de Bem-Estar Social que muito se desenvolveu no ápice produtivo do capitalismo. O texto constitucional, assim, inovou com a criação da paradigmática figura de proteção social denominada de Seguridade Social, cuja composição se dá por três diferentes técnicas protetivas, dentre as quais está a previdência social, seguridade Social esta que, conforme Ibrahim (2018, p.3), é “o grau máximo de proteção social”.

Assim, por meio do desenvolvimento histórico da previdência como técnica de proteção social, visa-se, em seguida, aprofundar sua compreensão a partir da racionalidade que lhe deu sustento teórico e que, portanto, formula a sua lógica estrutural em função do mercado de trabalho regulado e que vigora – ou ao menos assim resiste – até os tempos contemporâneos.

## 1.2. O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL EM FUNÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO REGULADO

A expressão *Welfare State*, ou, na língua portuguesa, Estado de Bem-Estar Social (EBES), surgiu, originalmente, em 1930 pelo historiador e cientista político britânico Sir Alfred Zimmern, visando registrar a evolução do cenário estatal no qual há predomínio da lei sobre o poder, tal qual a ideia de estado democrático de direito. A popularidade ficou por conta do contraste com o termo nazista *power state*. Até então, um pouco distante da ideia provisional de políticas sociais prestados pelo Estado de forma coordenada e centralizada, como se consolidou somente na segunda metade do século XX (KERSTENETZKY, 2012).

O fato é que a gênese da essência político-econômica que este termo carrega hoje detém registros mais remotos. Delgado e Porto (2019) advertem que se remete, de um “modo caudatário”, às revoluções burguesas, quando da valorização de uma organização social

baseada no ideário de liberdade e igualdade, ainda que formais e restritas, mas que serviram para abrir caminho para a afirmação posterior de novas matrizes.

Assim, chega-se a sua melhor forma a partir dos efeitos de uma transição de um Estado capitalista de viés liberal para um Estado Democrático, voltado para as problemáticas questões das relações sociais, vislumbrando-se, então, uma matriz de igualdade material.

O pressuposto liberal - que nasce da luta da burguesia contra o poder aristocrático-absolutista, limitando o Estado a ser apenas defensor da ordem, e, no aspecto econômico, deixa tudo à mercê da “mão invisível”<sup>11</sup> – ao se deparar com a constante evolução industrial, não fora suficiente para lidar com as consequências decorrentes.

Com o progresso técnico na produção, o aumento das dimensões empresariais e da concentração de capital, a reação sindical e a política dos movimentos operários, com lutas de classe e a negação do próprio capitalismo, tornou-se insustentável a separação inicial do Estado da sociedade e da economia. Ao contrário, o Estado, no despertar de seu viés “social”, assumiu novas funções em ambos os planos, visando, notadamente, à promoção da justiça social (NUNES, 2019).

Segundo Merrien (2019), foi um moderno movimento internacional que se ampliou no final do século XIX, que levou as nações com avanço industrial a reconhecerem a seriedade da segurança dos operários, da estabilização de salários, até o ponto de questionarem a adoção de princípios puramente liberais, para começar a considerar, então, a proteção social como matéria de intervenção pública estatal.

Obviamente que esse processo se deu de forma distinta entre os países, conduzindo a diferentes configurações de EBES. Os pontos em comum, como aponta Merrien (2019), são a “tomada de consciência” das questões sociais e a participação da elite no debate.

Arretche (2019), por sua vez, ao abordar o trabalho *L’Etat providence*, do filósofo francês François Ewald, assistente de Michel Foucault, nota no EBES uma construção de uma nova racionalidade em superação à racionalidade liberal que prevalecia até então. O termo racionalidade, se pelas lentes modernas dos mencionados pensadores, que se enquadram como teóricos da razão do Estado, é compreendido como a adequação ótima entre meios e fins no exercício do poder político (AVELINO, 2016).

---

11 Expressão utilizada por Adam Smith, em sua célebre obra “A Riqueza das Nações”, de 1776, e que ficou marcada por representar o ideário do liberalismo econômico clássico, em que o bem-estar da sociedade seria alcançado pelo somatório de interesses individuais, sem a interferência estatal no mercado, deixando este operar livremente da melhor forma, como se fosse conduzido, então, por uma “mão invisível”.

O problema se agrava a partir do início do século XX, quando, segundo Delgado e Porto (2019), além da necessidade da conjuntura, há uma ameaça do modelo socialista como alternativa para os anseios, levando o Estado capitalista, assim, a cada vez mais incorporar um perfil social e amenizar os efeitos do capital, inclusive com a constitucionalização dos direitos sociais.

Conforme Nogueira (2001), o tema traz grande divergência teórica, entretanto, situa-se mais quanto ao desenvolvimento da proposta do EBES e menos quanto a sua emergência, em que relaciona, no mínimo, os impactos do avanço da industrialização – e seu maior acúmulo de capital – com as formas de intervenção do Estado. De toda maneira, há consenso acerca da existência de dois grandes modelos ao longo da história.

O primeiro é o modelo alemão Bismarckiano<sup>12</sup>, do final do século XIX, que foi formulado e implementado durante um regime autoritário. Aplicava-se a lógica de seguro social de forma seletiva ou corporativa, vez que se atrelava a proteção a uma categoria profissional. Dessa forma, visava-se alcançar, para além da proteção dos riscos sociais, uma certa pacificação da conflituosa relação capital-trabalho (FARIA, 2018).

Dentre as características dessa concepção laborista/segurista, Tavares (2017, p. 59) elenca:

[a] função cumutativa e sinalagmática, com redistribuição limitada de renda; proteção direcionada a trabalhadores; prestações que pretendem assegurar o rendimento obtido na atividade, com acréscimo de prestações de compensação; financiamento por quotização, com participação dos empregadores, e estrutura gestonária institucional, com base nas associações de mútuo, com raízes na sociedade civil.

Vale ressaltar que, ao contrário do que pode parecer, isto é, uma política benevolente ou algum tipo de consenso entre classes opostas, esse primeiro modelo EBES foi, na verdade, um ato preventivo das elites diante das altas tensões sociais decorrentes do exaustivo trabalho industrial. Assim, trata-se de uma manipulação ao estilo bonapartista, ou seja, pratica-se o autoritarismo sob as vestes carismáticas. Dessa forma, esse modelo foi crucial para uma construção nacional pela integração dos Estados que outrora eram independentes, além de uma reafirmação ao mundo de uma gestão com poderio bélico e industrial (FARIA, 2018).

Em contraposição, tem-se o modelo inglês, Beveridgeano<sup>13</sup>, que toma corpo após a Segunda Grande Guerra e, baseado financeiramente na matriz macroeconômica keynesiana.

12 Nome derivado do chanceler da Alemanha Imperial, Otto Von Bismark, que conduziu as políticas estatais com tal após a unificação do império em 1871 (FARIA, 2018).

13 Nome derivado do político e tecnocrata britânico, Sir Willian Beveridge, que liderou uma comissão governamental para a implementação de mecanismos de seguridade social pelo Estado ainda durante a Segunda Guerra Mundial e seguiu sua ampliação no pós-guerra, dando origem à denominada Seguridade Nacional. Apesar de, pessoalmente, ter tendência liberal, o programa implementado pro ele seguiu passos keynesianos por efeitos macroeconômicos de estabilização (FARIA, 2018).

Traz consigo uma lógica protetiva universalista ou omnigarantista, isto é, destinado a trabalhadores assalariados ou não, o que rompe mais um paradigma. Inaugurou-se, pois, uma lógica de seguridade nacional, formulando, inclusive, princípios gerais desta revolução social no plano *Social insurance and alliened service* (TAVARES, 2017; FARIA, 2018; MERRIEN, 2019).

Nesta esteira, conforme Vianna (2013, p. 7), o modelo inglês foi de grande importância para a consolidação dos sistemas de seguridade social, uma vez que “não visava atender apenas os trabalhadores, mas toda a sociedade, avançando, ainda mais, na ideia de universalização da seguridade social”.

Na verdade, o EBES vai além de um pacote de medidas, serviços ou mesmo políticas sociais. Proporciona uma nova forma de organização social, em que se incorporam aos direitos políticos e civis adquiridos de maneira revolucionária pela burguesia, os chamados direitos sociais. E, desta vez, estendidos não apenas aos que se apropriam da riqueza, mas também aos que originalmente à produz: os trabalhadores.

Assim, como atentam Delgado e Porto (2019), o EBES carrega consigo o marco do início da estruturação do primado do trabalho, notadamente do emprego. Mas não somente. Há que se considerar e adicionar a influência de variantes particulares e distintas pelo ocidente europeu.

Em todo caso, essa racionalidade política do EBES, sobretudo a partir do segundo modelo, o inglês, é tida como a expressão da forma mais sofisticada do avanço civilizatório no capitalismo, vez que acrescenta aos ideais liberdade, igualdade, justiça social, solidariedade e bem-estar, campos novos como educação, moradia, transporte, cultura e lazer (DELGADO; PORTO, 2019).

Esse mínimo de sofisticação civilizatória no capitalismo se destaca justamente por ir além de um Estado-protetor, mas também redistribuidor, além de estabilizador das relações sociais. Assim, especialmente no pós-Segunda Guerra, há, ao menos nos países industrializados, notadamente do norte global, modernização econômica com aumento de poder de compra, redução relativa de desigualdade social e diminuição progressiva da pobreza (MERRIEN, 2018). Dessa forma, o *Welfare State* implicava, dentro do sistema capitalista, no aumento da renda, na produtividade e na incorporação de riqueza (ROUSSEFF, 2018).

No entanto, ao longo de sua teorização e implementação, não escapou de críticas, a exemplo do olhar marxista e do neoliberal.

O primeiro acusa uma atuação estatal funcionalista voltada aos interesses dos capitalistas, ao subsidiar gastos sociais outrora privados, manter uma alta demanda agregada,

além de tornar a classe trabalhadora mais dócil, perpetuando, assim, o modo de produção em vigência (ARRETCHE, 2019; FARIAS, 2018). Quanto ao segundo olhar, dentre seus argumentos, está a falta de viabilidade e sustentação econômica dos serviços prestados pelo estado, corrente esta que será apreciada na seção seguintes deste trabalho, dada sua importância paradigmática.

Não obstante, Marrien (2019) destaca que o EBES pode ser observado e distinguido em três momentos históricos. O primeiro, ao final do século XIX, com a construção do Estado Social operário. O segundo, a partir da metade do século seguinte, sob o regime internacional de *Bretton-Woods*, conhecido como “consenso de Filadélfia”, que representou o que o autor chama de *Era De Ouro*, momento em que se atestou que o trabalho não é mercadoria, o aspecto social é indispensável à economia e se descredibilizou o mercado por suas externalidades negativas.

Após três décadas dessa era, tem-se o terceiro momento, em que se inicia um questionamento desta racionalidade diante uma nova conjuntura monetária, crise global e insatisfação do amordaçado mercado e, como solução, firma-se o “consenso de Washington”<sup>14</sup>, um “*antiWelfare*”.

Este último se deu justamente pela segunda corrente oposicionista há pouco mencionada, a neoliberal, que, a partir da década de 90, internacionalizou-se, inclusive, no Brasil. Entretanto, para abordar este exato momento, notadamente diante da então recente CRFB/88, que nos rege até hoje, faz-se necessário entender o particular caminho que o País traçou frente ao principal cenário internacional até aqui já abordado.

Para Castro e Lazzari (2020) e Martins (2006), no Brasil, houve um atraso na implementação, ou ao menos na intenção de se assim fazer, do *Welfare State*. Em linha similar, Kerstenetzky (2012) assevera que a constituição brasileira que visou à implementação do EBES, não possui características que a diferenciem dos demais, salvo por sua manifestação tardia diante dos demais e, ainda, pelo seu ritmo de expansão.

Como nos países pioneiros, as primeiras ações de proteção social, no Brasil, foram dirigidas aos servidores do Estado e, posteriormente, aos trabalhadores das indústrias e do comércio, por meio da lógica de manutenção da renda frente aos riscos vinculados à

---

14 Como Batista (1994, p. 5) explica: “Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados - FMI, Banco Mundial e BID - especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo *Institute for International Economics*, sob o título “*Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*”, era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiência de seus países também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. Às conclusões dessa reunião é que se daria, subsequentemente, a denominação informal de “Consenso de Washington”.”

participação no mercado de trabalho. Nesse primeiro momento, não se vislumbravam políticas sociais universalizantes, mas políticas com orientações corporativistas.

Para Draibe (1988), apenas é possível falar em Estado Social no país a partir dos anos 1930 em decorrência do conjunto de modificações do Estado brasileiro<sup>15</sup> e das formas de regulação sociais que se principiam nesse período.

Nesse mesmo sentido, Kerstenetzky (2012), ao periodizar as inovações institucionais e o surgimento dos direitos sociais no país, destaca três grandes ondas: i) bem-estar corporativo (1930/1964); ii) universalismo básico (1964/1984); e universalismo estendido (pós-1988), que, a seguir, serão usadas como marcos didáticos para a análise histórica do bem-estar social no País.

A primeira onda, intitulada por Kerstenetzky (2012) de “trabalhadores do Brasil”, iniciou-se por meio de um governo autoritário, o governo de Vargas, em 1930, quando iniciaram as políticas sociais no país, marcado por legislações trabalhistas e de previdência social, como a fixação do salário-mínimo e a constituição dos primeiros Institutos de Aposentadoria e Pensão nacionais. A atuação do Estado nos setores de saúde, de educação, de habitação e de saneamento, por sua vez, era incipiente e passou despercebida.

À época, os direitos políticos eram restritos em virtude do autoritarismo do governo Vargas e a elegibilidade dos direitos sociais estava adstrita aos trabalhadores com carteira profissional e aos sindicalizados. A chamada “cidadania sindical” ganhou força, uma vez que é uma forma de garantir a participação política dos trabalhadores na busca de seus direitos (KERSTENETZKY, 2012).

Esse cenário ocasionou a exclusão de um grande contingente de trabalhadores que não se enquadraram nas exigências duras de elegibilidade dos direitos sociais, como os trabalhadores rurais, domésticos e os integrantes do mercado informal, o que ocasionou uma exclusão de 70% de brasileiros, motivando uma baixa efetividade desses direitos sociais. Contudo, embora pautado na lógica corporativista, em 1960, o gasto público já era superior à marca nacional de 3% do PIB (KERSTENETZKY, 2012).

Na década de 1930, embora tenham sido introduzido o EBES no Brasil, ocorreu uma institucionalização baseada no mérito, isto é, os elegíveis a possuírem direitos sociais eram os

---

15 Quando Draibe (1988, p. 18) periodiza o Estado de Bem-Estar Social no Brasil, parte da seguinte concepção de Welfare State: “uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a Economia, entre o Estado e a Sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. (...) [T]rata-se de processos que, uma vez transformada a própria estrutura do Estado, expressam-se na organização e produção de bens e serviços coletivos, na montagem de esquemas de transferências sociais, na interferência pública sobre a estrutura de oportunidades de acesso a bens e serviços públicos e privados e, finalmente, na regulação da produção e de bens e serviços sociais privados.

ocupantes de determinadas posições profissionais e os detentores de renda adquirida na estrutura produtiva, acabando por reproduzir a desigualdade predominante na sociedade (DRAIBE, 1988).

Os elegíveis eram, prioritariamente, os que compuseram o projeto desenvolvimentista de Vargas, inicialmente, por meio do modelo de industrialização por substituição de importação, seguido um por processo expansivo e herdado pelo desenvolvimentismo militar, sob as bases de produção e consumo em massa, taylorista/fordista – modelo de produção este que, conforme Netto e Braz (2006), tornou-se o padrão de produção industrial na universalização do capitalismo.

Essa ligação da política social com o crescimento econômico, mais especificamente industrial, está assentada na ideia de Timus (*apud* MANOW, 2018, p. 153) “modelo de políticas sociais embasadas no êxito do desempenho industrial”.

Mais que isso, conforme Behring e Boschetti (2011, p. 86), essa economia de produção em massa fordista e assalariada “foi bem mais que uma mudança técnica, com a introdução de linha de montagem e da eletricidade: foi também uma forma de regulação das relações sociais, em condições políticas determinadas”.

Desde período até a década de 1960, cumpre registrar que muitos intérpretes do desenvolvimento dos direitos sociais, sustentam haver um certo clientelismo entre o governo e as categorias profissionais contempladas pela regulamentação, com manipulação e cooptação das massas, o que desmereceria a genuína luta e eventuais conquistas dos operários por seus direitos.

Entretanto, Bercovici (2017) constata que estudos recentes conseguem derrubar essa tese, o que ele chama de “mito” entrincho à comunidade jurídica. A adesão dos trabalhadores ao populismo do governo teria sido meramente casuística e pragmática. Logo, nem se resumiria a um movimento benevolente e nem desmereceria conquistas existentes.

Desta forma, desloca-se o cerne da questão apenas para a vinculação dos direitos sociais regulados como forma de alcançar a cidadania. É o que Santos (1998) denomina de “cidadania regulada”, pelo qual se vincula o acesso ao direito ao pertencimento a uma categoria profissional regulamentada pelo estado, isto é, o gozo da cidadania estaria atrelado à relação do trabalho sob o alcance e o controle da lei.

Retomando, quanto à segunda onda de direitos sociais, tem-se o nominado “Brasileiros”, do início na década de 1964, com o golpe militar. As políticas sociais, de um lado, passam por um processo de aprofundamento das tendências universalizantes e, de outro,

adicionam uma nova segmentação à estratificação social herdada da primeira onda (KERSTENETZKY, 2012, p. 200).

Nesse sentido, as políticas de seguridade social ampliam seus beneficiários, incluindo, por exemplo, os trabalhadores rurais, que, no entanto, possuem cobertura inferior quando comparados aos trabalhadores urbanos formais, o que demonstra a perpetuação da vinculação da proteção social a um trabalho regulado.

Assim, como pontuado por Kerstenetzky (2012, p. 201), “esse conjunto de políticas constituirá o que denominaremos ‘universalismo básico’: massificação, sem universalização efetiva, com ampliação desigual de proteção e oportunidades.”

A partir do golpe civil-militar de 1964, autoritário e tecnocrático, há a consolidação institucional e a promoção de uma expansão massiva dos direitos sociais. A moldagem meritocrática do bem-estar no Brasil sofreu algumas mudanças com a inserção de políticas sociais assistencialistas, as quais abrangem a maioria da população em um país pautado pela desigualdade social e pela pobreza.

Conforme explica Draibe (1988, p. 22) “o sistema brasileiro de proteção social avançou na trilha de suplementar-se por mecanismos assistenciais, de corte assistencialista, cujo volume, hoje, parece ser bastante importante”.

Percebe-se, pois, que a proteção social brasileira tomou ou necessitou ampliar os caminhos assistencialistas justamente no período de acentuamento da desigualdade socioeconômica no país, talvez revelando uma tentativa compensatória do descaminho protetivo pela não contemplação previdenciária, que é atrelada à inserção de seus segurados ao mercado de trabalho. Esse cenário, pode-se afirmar, torna-se um traço genético da proteção social brasileira, sobretudo enquanto perdurar a expressiva desigualdade social e a pobreza.

Por outro lado, no afã de modernização capitalista no Brasil pelo regime militar, na década de 1970, houve uma nova onda de movimentação do trabalhador do campo para as cidades, dada a mecanização do campo de monocultura de soja, somada às perspectivas de emprego nas indústrias e serviços na cidade. Além disso, o próprio conflito rural com grileiros, mineradores e grandes pecuaristas, agravou antigos problemas sociais do campo (NAPOLITANO, 2014).

Por fim, a terceira onda, intitulada de “Cidadãos novos”, tem como marco inicial, a CRFB/88, que desenha um novo perfil de bem-estar social é desenhado, vinculado “às políticas de proteção e promoção social a direitos sociais exigíveis pelos cidadãos e a princípios universais, e dando início às novas dinâmicas de descentralização e participação, rumo ao que denominamos ‘universalismo estendido” (KERSTENETZKY, 2012, p. 217).

Pela perspectiva teórica abordada sobre os modelos de EBES, pode-se afirmar que a previdência, ao longo da sua história, caminhou para um híbrido. Neste sentido Tavares (2017, p. 68) aduz que: “(...) a aprovação da LOPS e a criação do INSS temperaram a concepção bismarckiana na previdência brasileira, atenuando-a com a inclusão de algumas ideias de Beveridge. Houve uma unificação dos Institutos, a normatização única e a proteção limitada a determinado valor máximo”.

Sob a promessa da redemocratização e da inclusão social, a CRFB/88 estruturou-se, ou ao menos tentou assim fazer, sob as bases de um EBES, visando realizar mudanças na realidade social do país, cenário que fica claro nos artigos 1º e 3º, bem como no artigo 170 da CRFB/88 (VERBICARO, 2021).

O artigo 1º apresenta os fundamentos da República Federativa do Brasil. O artigo 3º, por sua vez, elenca os objetivos fundamentais da República, quais sejam: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a promoção do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais e, por último, a promoção do bem de todos, sem preconceitos e discriminações. O artigo 170 enfatiza, para além da valorização do capital, a valorização do trabalho humano (BRASIL, 1988).

Para Bastos (2019), em virtude da força normativa do texto constitucional, as finalidades e os objetivos que permeiam o ordenamento constitucional não vinculam apenas as relações do Estado e Sociedade, como também o capital. Assim, o poder político e o poder econômico são legítimos quando pautados no bem-estar da sociedade.

Saad-Filho e Morais (2018) esclarecem que, entre as reivindicações do movimento democrático, exigia-se a criação de um Estado de Bem-Estar universal e distributivo, motivo pelo qual existem capítulos dedicados a um sistema de seguridade social mais abrangente e de acesso universal ao cidadão. Nesse sentido, nos artigos 194 a 203 da CRFB/88 (BRASIL, 2023) há o reconhecimento do direito a um padrão mínimo de vida garantido pelo Estado e a provisão estatal universal de bens e serviços essenciais.

Entretanto, embora os avanços conquistados no texto constitucional de 1988, observa-se que o Brasil, após a Revolução de 1930, era um Estado contraditório. Ao passo que se apresentava como um Estado Social e, por conseguinte, tinha políticas sociais voltadas ao bem-estar social, nunca conseguiu implementar, de fato, uma sociedade do bem-estar, visto que suas políticas ainda são orientadas pelos e aos setores da econômica e não às questões sociais.

Com efeito, “[a] pesar de ser considerado um Estado forte e intervencionista é, paradoxalmente, impotente perante fortes interesses privados e corporativos dos setores mais privilegiados” (BERCOVICI, 2007, p. 57). Setores esses da produção que, em um cenário de

conflito distributivo, valem-se do estado para dosar, pela regulamentação, e restringir, pela categorização, as eventuais concessões.

A expansão das provisões sociais, estabelecidas pela CRFB/88, enfrentou obstáculos devido ao cenário financeiro desfavorável à sua concretização. Em primeiro lugar, o Brasil lidava com problemas ligados à inflação. Além disso, havia uma disseminação global do pensamento neoliberal, que também havia avançado em terras brasileiras (SAAD-FILHO; MORAIS, 2018).

De fato, como visto no retrospecto histórico levado a efeito no item anterior desta seção, sobre a evolução da proteção social no Brasil, a economia deste país não vivenciava, ao mesmo tempo, as mesmas experiências dos países europeus e o norte-americano. Na verdade, participavam da economia global de forma periférica e dependente – se emprestada a perspectiva de algumas teorias da dependência, notadamente da matriz teórica cepalina<sup>16</sup>, que sustenta a existência de uma separação estrutural entre economias de centro e de periferia (CASSOL; NIEDERLE, 2016).

A exemplo desse descompasso, Reymão, Koury e Moreira (2020) relembra que o Brasil experimentou o chamado capitalismo tardio<sup>17</sup>, isto é, mal ingressou na segunda revolução industrial e de forma tardia, já na segunda metade do século XX, quando há muito havia se superado esta fase nos países europeus, por exemplo. Nesse cenário, as tensões e os riscos sociais típicos do modo de produção baseado em trabalhadores em massa assalariados - dentro do padrão taylorista/fordista - se deram de maneira peculiar no Brasil.

Assim, quando os conflitos decorrentes passaram a ser pautados politicamente, por meio de idas e vindas de regimes governamentais autoritários de modo que, por mais que, de certa forma, existisse inserções de traços de EBES como contraponto, travestiam-se apenas de parcial alívio das tensões sociais, pois eram direcionadas a limitadas categoriais profissionais efetivamente representativas no processo de produção, o que lhe permitia ter alguma voz no conflito distributivo.

Um efetivo e complexo projeto positivado de EBES no Brasil surge apenas com a promulgação da CRFB/88, apesar da ressalva de, contraditoriamente, a ambientação política no mundo e a conjuntura econômica do País apontarem para uma direção diametralmente oposta

---

<sup>16</sup> Designação aos técnicos e teóricos que atuam junto à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, vinculada à União das Nações Unidas – ONU.

<sup>17</sup> Hipótese sobre a constituição do capitalismo brasileiro desenvolvida em tese de doutorado de Mello, de 1975. Não deve ser confundido com a expressão originária de Sombart, em sua obra “O Capitalismo Moderno”, de 1902, e que fora difundido, por um viés particular, por Mendel, em sua obra “O Capitalismo Tardio”, de 1972.

a essa racionalidade, criando-se, inclusive, uma “cultura de crise”, conforme se demonstrará a seguir.

### 1.3. A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E A CULTURA DA CRISE

Da mesma forma que se constatou um descompasso entre os efetivos avanços do EBES no Brasil com relação ao mundo, observa-se que a proteção social previdenciária brasileira, até a CRFB/88, também esteve um passo atrás (CASTRO; LAZZARI, 2020; MARTINS, 2006).

Como visto anteriormente, foi a partir do período de redemocratização, na década de 1980, que novos horizontes foram possíveis, incluindo avanços na proteção social brasileira nos moldes de um efetivo EBES, apesar de, contraditoriamente, tal pensamento ir na contramão de outros países diante da crise econômica mundial do final dos anos 1970, os quais reconfigurou as perspectivas políticas, notadamente o próprio grau de atuação estatal para a promoção do bem-estar.

Foi ao longo da década de 1980, aliás, que se instaurou uma Assembleia Nacional Constituinte que contou com um intenso debate político de partidos ideologicamente opostos, com destaque para os representantes dos trabalhadores no processo de decisão (SILVA; COSTA, 2016). Como fruto, adveio a CRFB/88, inspirada em um avançado modelo do EBES, com fortes características intervencionistas, dentre elas, a expressiva e paradigmática figura da Seguridade Social (ABREU, 2016).

Trata-se de um direito social e um meio de alcance do fundamento e objetivo do Estado Democrático de Direito, a dizer, respectivamente, a preservação da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem-estar e a justiça social, tudo pelo primado da valorização do trabalho (SANTOS, 2016).

A Seguridade Social está prevista a partir do art. 194 da CRFB/\*\*, disposta no Capítulo II do Título VIII que trata da Ordem Social, que tem como base, segundo o *caput* do art. 193, o primado do trabalho e, como objetivo, o bem-estar e a justiça social. Estrutura-se por três grandes pilares de proteção às necessidades sociais, todas também assentadas no texto constitucional: a saúde, a assistência social e a previdência social.

Para a melhor compreensão dessa complexa figura jurídica, faz-se necessário conhecer quais são seus objetivos e fundamentos ante a proposta da nossa CRFB/88.

No ambiente jurídico, um dos principais meios para tanto se dá pela análise dos princípios, pois são pilares do ordenamento jurídico, que detêm importe e harmônico papel finalístico, apontando objetivos de um organismo. Neste sentido, Ávila (2009, p.78-79) aduz:

Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção.

Conforme Alexy (2009, p.85), os princípios são “mandamentos de otimização”, ou seja, ordenam que algo seja efetuado de forma mais ampla e concentrada, relativamente às possibilidades reais e jurídicas.

Com efeito, a Seguridade Social detém o que Amado (2020a) denomina de Princípios Objetivos Informadores, que abarcam seus três pilares de proteção social e que tem, como destinatários imediatos, o legislador e, como mediatos, os membros do Poder Judiciário e os servidores do Poder Executivo.

São os princípios objetivos, em síntese: o da Universalidade, tanto de cobertura de riscos sociais, constituindo uma vertente objetiva do princípio, quanto de atendimento das pessoas, constituindo sua vertente subjetiva; o da uniformização e equivalência de benefícios e serviços de trabalhadores urbanos e rurais, que proíbe discriminação negativa, sendo a discriminação positiva desejada, vez que a efetiva igualdade material; o da seletividade e distributividade, configurando o primeiro e segundo momento, respectivamente, na prestação de serviços e benefícios; e o da Irredutibilidade do valor dos benefícios, não incluindo nesta irredutibilidade os serviços e sem abarcar a proteção inflacionária, apesar de o art. 201 da CRFPS assegurar o valor real especificamente para a área de previdência (AMADO, 2020).

Somado a esses, há os princípios objetivos tributários e orçamentários, tais como: o da equidade na forma de participação do custeio, consectário do princípio da capacidade contributiva e isonomia fiscal, típicos do Direito Tributário, em que a progressividade de alíquota decorre desse custeio progressivo, de modo que tem mais ou faz menos ou até quem lucra mais com menos trabalho vivo, paga mais; o da diversidade da base de financiamento, válido para toda a Seguridade Social e sem alterar a natureza contributiva da previdência social; o do orçamento diferenciado, devendo haver um só orçamento para a Seguridade Social em cada ente federativo, exceto os municípios que não têm regime próprio para gerenciar; o da precedência e preexistência da fonte de custeio; e o da contrapartida, em que, de regra, só se pode criar benefício novo mediante correlata fonte de custeio predeterminada; e v) o da Noventena, em que se veda a tributação inopino, isto é, de surpresa (AMADO, 2020a).

Há também os que dispõem sobre a gestão, como o princípio do caráter democrático e da descentralização da administração, que estabelece gestão quadripartite nos órgãos colegiados, com representantes dos trabalhadores, empregadores, aposentados e do governo,

adicionando-se nesse quadro os pensionistas apenas no Conselho Nacional de Previdência, por força de previsão legal e não constitucional (AMADO, 2020a).

Finalmente e absolutamente não menos importante, tem-se o princípio objetivo da Solidariedade, que representa o espírito do Bem-Estar Social que anima esse complexo sistema de Seguridade Social articulado pela Constituinte de 1988.

Antes que um objetivo da Seguridade Social, ressalta-se que é um princípio fundamental, por estar disposto no art. 3º da Constituição e ser elencado como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (BRASIL, 2023). Traduz a essência da Seguridade Social pela promoção da socialização dos riscos com toda a sociedade (AMADO, 2020a).

É, portanto, o mais importante princípio da Seguridade Social e tem força de instrumento de mudança social, devendo ser encarado como valor conciliador das heterogeneidades junto à realidade social objeto de proteção social, vinculando-se, assim, à noção de justiça distributiva, notadamente quanto ao financiamento da previdência social (NASSAR, 2011).

Na mesma linha, Amado (2020a) sustenta que esse princípio fundamenta o regime de financiamento denominado repartição simples, isto é, a criação do fundo único de previdência social, socializando os riscos mediante a contribuição obrigatória a quem exerce atividade laboral remunerada, ainda que, ao mesmo tempo, esteja aposentado, excepcionando-se o caso de estar trabalhando.

Ademais, a Solidariedade, com socialização dos riscos pela sociedade, também se manifesta quando, por outro lado, um trabalhador, no mesmo dia em que inicia sua atividade laboral remunerada, se acidenta e, se for o caso, pode fazer *jus* ao benefício por incapacidade permanente, se irreversível, mesmo que não tenha recolhido qualquer contribuição (AMADO, 2020a).

Distintamente da Fraternidade, que aponte grau de cooperação, mas pela perspectiva a partir do indivíduo, a Solidariedade, em sentido moderno, expressa suas características sociais, além de ser juridicamente instituída, o que, portanto, independe de ato volitivo, como ocorre com a solidariedade cristã pela mutualidade (NASSAR, 2011).

Ademais, por estar no campo jurídico, também gera obrigações, não havendo, por exemplo, a possibilidade de se requerer isenção ou devolução de contribuições previdenciárias já devidamente recolhidas pelo segurado que nunca tenha precisado ser coberto pelo sistema.

Resta claro, portanto, que o Princípio da Solidariedade, assentado na preservação da sociedade diante dos riscos do trabalho, é o farol que deve sempre nortear os melhores caminhos

interpretativos tanto da Seguridade Social como um todo, como, especialmente, da previdência social.

Dotada de um corpo principiológico constitucional próprio, a Seguridade Social constitui-se, para Silva (2014, p. 311), como: “instrumento mais eficiente da liberação das necessidades sociais, para garantir o bem-estar material, moral e espiritual de todos os indivíduos da população”.

No mesmo diapasão, Horvath Jr. (2010, p. 110) define como “um sistema em que o Estado garante ‘liberdade da necessidade’ [...] para que o indivíduo consiga suplantar as adversidades”, sendo um direito público subjetivo, irrenunciável, inalienável e intransmissível.

Especificamente quanto ao pilar da previdência social, observa-se que o modelo brasileiro está calcado na relação de trabalho, vez que o trabalho é, a um só tempo: a base do seu custeio; é também de onde nasce, de regra, a relação jurídica de filiação do segurado ao seu sistema; é, finalmente, a própria razão de ser de sua existência, que é ofertar proteção social por meio de benefícios e serviços em decorrência de certas e eleitas contingências sociais relacionadas com o exercício - ou a impossibilidade do exercício - do trabalho remunerado.

Visa-se, portanto, o equilíbrio social diante de eventual impossibilidade do trabalhador de garantir seu próprio sustento ou o de seus dependentes. Dentre as contingências eleitas, cita-se: velhice, maternidade, incapacidade temporária ou permanente, sequelas, desemprego involuntário<sup>18</sup>, encarceramento e morte.

Essa estreita relação com o trabalho, aliás, é o que o diferencia dos demais instrumentos de proteção social. A Seguridade Social divide-se em subsistema não-contributivo, saúde e assistência social, e contributivo, previdência social.

A saúde, que oferta serviços e benefícios, é universal, sendo direito de todos e dever do estado, garantido indistintamente a quem dela demanda, ainda que estrangeiro não residente no país. A assistência, por sua vez, depende dos critérios normativos que identifiquem vulnerabilidade social para que esteja sob sua vigilância socioassistencial e efetivo amparo. Não obstante essa delimitação, Amado (2020a), particularmente, entende que a Assistência Social atua de forma complementar aos regimes de previdência caso esses não alcancem ou sejam insuficientes para consecução da dignidade humana.

Com a Emenda Constitucional nº 103/2019, inovou-se com um novo instituto de proteção social para além desses três pilares, o Sistema de Proteção Social dos Militares -

---

<sup>18</sup> Apesar do texto constitucional dispor desta hipótese como uma contingência social abarcada pela previdência social, na prática, é regulamentado por lei específica, atualmente a Lei nº8.036/90, com programa e financiamento próprio, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS.

SPSM, direcionada especificamente aos militares, isto é, forças armadas e polícias militares estaduais, e que foi regulamentado pela Lei nº 13.954/19. Segundo Vasconcellos (2022), trata-se de um subsistema jurídico contido no regime constitucional próprio dos militares.

Se esse subsistema, mesmo que previsto pelas normas constitucionais militares, compõe à Seguridade Social ou se apresenta como figura jurídica de proteção social autônoma e paralela, reservando a Seguridade Social, portanto, aos civis, ainda não se tem um notório enfrentamento jurisprudencial e doutrinário a respeito.

De toda forma, como já assinalado, é pela previdência social, enquanto norma de direito público, que se efetiva, por meio de benefícios e serviços, com a cobertura das contingências da maior parte do mercado de trabalho. Assim, por essa vertente concessiva da relação previdenciária, observa-se uma complexa disposição de planos previdenciários existentes (AMADO, 2020a).

A previdência social brasileira se divide em dois grandes grupos de planos: básicos e complementares, distinguindo-se quanto à compulsoriedade de filiação. Os do primeiro grupo, de regra, não dependem da vontade do trabalhador para sua filiação, e que estão incluídos pelo simples exercício da atividade laboral remunerada. Os planos do segundo grupo detêm, como característica, serem facultativos, imperando a autonomia de vontade de filiação.

Amado (2020), a respeito desse último grupo, aliás, ressalta que essa facultatividade não esvazia a sua condição social, vez que os contratos firmados, de natureza *sui generis* – sobre as quais, por exemplo, incidem as normas do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) na previdência complementar privada aberta, pois detém fins lucrativos – não os eximem de prezar pela sua função social protetiva.

Dentro do primeiro grupo, dos planos básicos, coexistem: i) o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), destinados aos segurados categorizados como empregados, trabalhadores avulsos, empregados domésticos, contribuintes individuais e facultativos, além dos dependentes de cada categoria; ii) o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), destinados aos servidores públicos efetivos de todos os entes federativos, excluindo-se os servidores que são apenas titulares de cargos em comissão, temporários e empregados públicos, que ficam abarcados pelo RGPS; e iii) o Plano de Seguridade Social dos Congressistas - PSSC, destinados aos Deputados Federais, Senadores e seus respectivos suplentes, com adesão facultativa, sendo, portanto, exceção ao caráter compulsório de filiação dos planos básicos. Todos são de repartição simples.

Quanto aos planos complementares, dividem-se em públicos e privados. Estes, privados, podem ser abertos ou fechados. E, quanto aos fechados, são submetidos à regulamentação pela Lei Complementar nº 108 e nº 109, ambos de 2001.

A exemplo, tem-se como plano complementar público o Regime Complementar dos Servidores Públicos que, desde a Emenda Constitucional nº 103/2019, cuja constituição passou a ser obrigatória para todos os entes federativos que tiverem RPPS, apesar da filiação pelo servidor ainda ser facultativa. Já o plano complementar privado aberto, tem-se o que é instituído e explorado por sociedades anônimas com autorização governamental, com filiação facultativa. Finalmente, quanto aos planos complementares privados fechados, são mantidos por entidades fechadas, como associações e fundações.

A previdência social como instrumento de proteção social, portanto, apresenta-se essencial aos riscos da vida laboral, independentemente, em tese, da função exercida ou da racionalização político-econômica que gerencie o Estado, uma vez que detém a premissa de sempre garantir, por meio da solidariedade, a estabilidade nas relações que orbitam o trabalho.

A respeito do seu objetivo, é necessário ter em vista que, conforme já mencionado no item anterior, não se pretende com esse instrumento protetivo a manutenção do padrão de vida do trabalhador, mas tão somente o mínimo e padronizado (TAVARES, 2017).

No que se refere aos riscos sociais, registra-se, novamente, que sua concepção moderna nasce com a já mencionada Constituição Mexicana de 1917 (BALERA, 2010). Alguns defendem a utilização da expressão necessidades sociais (IBRAHIM, p. 2018).

Conforme SANTOS (2019), risco social refere-se à ocorrência futura que acarrete dano, o que guarda melhor relação aos seguros sociais, que destinam proteção aos que efetivamente contribuem. As necessidades sociais, por sua vez, se desprendem da ideia de indenização ou proporcional cotização, mas para prover mínimos sociais – é o fim, aliás, da Seguridade Social.

Todavia, a relação jurídica com a Seguridade Social só se concretiza com as contingências sociais, isto é, situações de fato concretizadas, além de que, independem de efetivo dano, bastando a prévia eleição como necessário de cobertura. Assim, a melhor terminologia seria mesmo contingência social.

Quanto aos regimes de financiamento, toma-se nota das lições de Martins (2014):

Os sistemas de previdência podem ser: (a) de capitalização, em que é feita uma espécie de poupança individual, que rende juros e correção monetária. Esse regime não depende de solidariedade entre as pessoas; (b) repartição simples: as pessoas se solidarizam, fazendo contribuições para um fundo, que é usado quando ocorrem contingências; (c) misto, que compreende uma combinação dos regimes de capitalização e repartição simples.

Além dessa classificação básica, ainda se pode elencar outras variações, como o *national accounts*, em que, embora seja um regime de repartição simples, são registradas em contas individualizadas, possibilitando identificar as contribuições por segurado. Trata-se de uma forma de capitalização escritural das contas individuais, utilizada na Itália e Suécia, por exemplo.

A importância dessas disposições é de identificar que o sistema de repartição simples, também chamado de *pay as you go system*, detém uma natureza solidária não apenas horizontal, por ser fundo único, mas também vertical, isto é, entre gerações, pelo qual a população economicamente ativa, que está no exercício laboral remunerado, contribui para garantir o benefício de quem, sobretudo, está saindo de forma definitiva do mercado de trabalho, como pelo benefício das aposentadorias. É o que se denomina de “pacto intergeracional”.

A respeito disso, pode-se afirmar que esse enquadramento, atualmente, carece de maior complexidade na abordagem, dado que nem só de contribuições dos empregados, empregadores e do governo pode se sustentar esses fundos. Há a possibilidade da diversidade na base de financiamento, usando outros fatos geradores como base de cálculo.

Além disso, não se pode esquecer da financeirização da previdência, seja pela presença e atuação desses fundos no mercado de ações, os chamados “fundos de pensão”<sup>19</sup>, que atuam nas bolsas, mercados de ações, aplicando e investindo no setor especulativo para se valorizar; seja pelos interesses da securitização<sup>20</sup> de eventual dívida decorrente da cobertura estatal.

Ademais, em última instância, o tesouro público sempre estará presente para uma emergencial cobertura necessária, a exemplo do que, cotidianamente, ocorre nos entes federativos que complementam, com seus fundos públicos, juntos aos desequilíbrios de seus regimes próprios de previdência.

Outro grande exemplo do suporte do tesouro público, se deu de forma marcante na última grande crise financeira, a do *subprime* de 2007-2008<sup>21</sup>, em que o Estado, notadamente o norte-americano, mas não somente, interveio diretamente em setores da economia prejudicados, com planos de socorro que abarcaram, por exemplo: devolução de parte do imposto de renda; estatização de seguradora<sup>22</sup>; compra em centenas de bilhões de dólares de ações, inclusive para

---

19 Fenômeno financeiro que será abordado no item 2.2.

20 “A securitização é uma prática financeira que consiste em agrupar vários tipos de ativos financeiros (títulos de créditos), convertendo-os em títulos padronizados negociáveis no mercado secundário. Dessa forma, os credores da dívida (bancos comerciais) recuperam rapidamente os valores emprestados originalmente e ainda diluem os riscos entre os vários investidores que adquirem os títulos securitizados” (TRINDADE; FRADE; PUTY, 2021, p. 722).

21 Crise financeira mundial por, sobretudo, especulação imobiliária norte-americana (NAKATANI; MARQUES, 2020).

22 American International Group, a maior seguradora do mundo à época (NAKATANI; MARQUES, 2020).

salvar tradicionais empresas<sup>23</sup> da falência; além de medidas de flexibilização monetária que ficaram conhecidas como *Quantitative Easing ou Monetary Easing*, com uma “maciça criação monetária por meio de títulos privados efetuada pelos bancos centrais desses países e em geral a aplicação de uma taxa real de juros negativa” (NAKATANI; MARQUES, 2020).

Descritas minimamente as características principais da previdência social brasileira, cabe, então, entender, por que desde sua vigência vem sendo objeto de questionamentos e, ainda nos primeiros anos, de reforma legislativa e constitucional, tudo no intuito de descaracterizá-la do modelo idealizado pelo constituinte, explícita ou intrinsecamente? Tais medidas reformistas, como se verá adiante, são decorrentes da mudança de paradigma para a racionalidade político-institucional ocorrida no final do século XX.

Quanto aos meios utilizados internamente no Brasil para esse movimento, Mota (2015) identifica como a “cultura da crise”, que, em síntese, trata-se de um movimento de dimensão mundial, mas com traços particulares de cada formação social, em que se adota uma estratégia de um processo de construção hegemônica da elite econômica para a prevalência de determinado projeto social regional do capital – incluindo a descaracterização de outro não desejado.

No Brasil, Mota (2015) identifica a década de 1980 como aquela em que se veio a, efetivamente, sentir as consequências dessa crise mundial. A elite local percebe que seus processos políticos de “transição pelo alto”<sup>24</sup> não são mais viáveis.

Assim, faz-se uso de outra estratégia para se garantir a hegemonia do capital em meio aos seus projetos de mudança econômica. “Daí, a necessidade de formar uma cultura política de crise, como condição para empreender mudanças *consentidas*, que adquirem o estatuto de *iniciativas positivas no enfrentamento da crise econômica*” (MOTA, 2015, p. 79).

É importante destacar que, nesse período, trabalhadores, notadamente industriais, vinham em uma ascendente de organização mobilização política, sindical e partidária. A pressão pela redemocratização, o voto direto, tudo em um crítico período de crise econômica e inflacionária, o que aumentaram os anseios pelas redefinições de projetos sociais. É o que Mota (2015, p. 68) percebe como um aumento do “grau de socialização da política”.

---

23 A General Motors e a Chrysler, as duas maiores empresas automobilísticas do mundo à época (NAKATANI; MARQUES, 2020).

24 Movimento praticado pelas elites dominantes junto aos governos desenvolvimentista que, conforme Pinto (2021a), a transição do que denomina de regime militar-empresarial, pelo Estado desenvolvimentista, para à democracia ocorreu de forma gradual, negociada e conservadora entre os setores empresariais e políticos, e de forma tutelada pelos militares, de tal maneira que não ocorreu uma substituição dos grupos de poder, mas sim uma reconfiguração, redesenhando-se, assim, “por cima”, uma Nova República.

Com efeito, nada mais natural que a elite atue em ofensiva para contornar a problemática, o que, pela sua tática traçada e adotada, dá-se de maneira sofisticada e ideológica, por uma espécie de “movimento molecular, formador de cultura” (MOTA, 2015, p.117).

Para Mota (2015, p. 70) “[t]rata-se de inflexionar o objeto da resistência – os impactos da crise sobre os trabalhadores – num objeto de adesão e consentimento”.

É um confronto, pois, em um só tempo, no campo das ciências sociais, da economia e da ciência política (MOTA, 2015).

Dissecando seu método, projeta-se um discurso que trata a crise econômica vivenciada, de forma indistinta, pois que afeta toda a sociedade e, a partir disso, se requer frentes indiferenciadas de ação, com modos operativos de enfrentamento, abandonando, assim, as particularidades de classe. Faz-se o inverso, exprime uma necessidade de consenso de classe para, em conjunto, enfrentar essa crise indiferenciada. Busca-se, assim, um conformismo social.

Pela perspectiva programática neoliberal, tenta-se instituir consensos como: “a desqualificação teórica, política e histórica da existência de alternativas positivas à ordem capitalista e a negação de qualquer mecanismo de controle sobre o movimento do capital, seja enquanto regulação estatal, seja por meio de outros mecanismos democráticos de controle social” (MOTA, 2015, p. 108).

Por macrodeterminações desse consenso hegemônico, especificamente quanto à Seguridade Social, Mota (2015, p. 131) aponta dois vetores:

*as mudanças no mundo do trabalho*, aqui entendidas como parte do processo de reestruturação produtiva e produto das estratégias de superação do modelo fordista-keynesiano, em favor da acumulação flexível; *as mudanças na intervenção do Estado*, cuja inflexão é marcada pela crise do keynesianismo e pela emergência do neoliberalismo

Quanto aos efeitos práticos dessa aceitação cultural, consentida por todos, tem-se os ajustes globais e reformas, como a reestruturação do processo de produção, a gestão de força de trabalho, novas formas de contratação, flexibilização e, de maneira complementar, reformas legislativas, como a trabalhista e, também, a previdenciária.

Quanto a esta última cultura de crise, a reforma previdenciária, segundo Mota (2015), iniciou deste antes da CRFB/88, em 1979, quando da unificação dos institutos de aposentadorias e pensões. Eis, então, ao menos por essa tese, uma possível origem da problemática levantada no início deste item, do porquê uma novel previdência, sob um forte e complexo sistema de seguridade social, enfrentou reformas já desde seus primeiros anos.

A reflexão jurídico-constitucional dessas reformas, permite que se conclua que, por ser o direito previdenciário um direito social e decorrente do princípio da dignidade humana, goza

de intangibilidade pelo Poder Constituinte reformador, mais especificamente quanto ao seu núcleo essencial em que se assegura a vida digna ao sujeito (BARROSO, 2018).

Resguardado isso, tudo mais seria então passível de reforma. Até porque, como explica Amado (2020b), as reformas, em geral, não podem ser tratadas como excepcionais, uma vez que as mudanças sociais constantemente reclamam da previdência um reajuste financeiro e atuarial para se manter o lastro de seu modelo. Porém, o sistema jamais pode ser substituído, visando alterar, por exemplo, o atual regime de repartição por outro de capitalização.

Ocorre que, na prática, as reformas previdenciárias, ou até as “minirreformas previdenciárias”, não se limitam a uma modernização legislativa, administrativa ou, ainda, a proceder à adaptação normativa a uma nova realidade de riscos sociais, demográficos, fiscais, financeiros e atuariais, por exemplo. Há uma “contrarreforma”, que agride a previdência social enquanto política pública (JESUS, 2015). Adverte Fagnani (2005) que o processo de contrarreforma se efetiva também pelo não cumprimento do texto constitucional.

Ademais, vale atentar para a classificação de Mesa-Lago (2000) sobre os tipos de reformas aplicadas à seguridade social: i) não estruturais; e ii) estruturais. As primeiras são aquelas que preservam o sistema público, visando apenas o seu aperfeiçoamento, sem o intuito de eliminá-lo, combiná-lo ou, ainda, pô-lo em competição com diferentes sistemas de seguro.

Quanto às reformas estruturais, Mesa-Lago (2000) classifica-as em três tipos: a) “substitutivo”, que fecham o sistema público, impedindo novas filiações, sendo substituído por outro novo sistema, capitalizado com financiamento individual; b) “misto”, em que se reforma o sistema público a ponto de torná-lo um mero plano básico, que deverá ser complementado; e c) “paralelo”, que, apesar de não fechar, desmonta o monopólio do sistema público e cria um novo sistema de capitalização plena individual para competir com o primeiro.

Quanto às duas últimas reformas estruturais, “misto” e “paralelo”, o terreno é sempre nebuloso, por geralmente ocorrerem de maneira gradual e de difícil percepção. Ao contrário, é incontroversa a reforma não estrutural, pois mantém o sistema original para fins de aprimoramento e adaptação. Entretanto, requer sempre vigilância para o sistema não sofrer ajustes ocultos que tragam efetiva alteração estrutural, mas de forma velada.

Quanto à impossibilidade de se ter uma reforma do tipo estrutural substitutivo, nota-se, na prática, que os mesmos efeitos nocivos podem ocorrer não só pela proibição expressa de filiação, mas com o efetivo distanciamento do trabalhador à filiação.

O trabalhador informal, por exemplo, que, geralmente, está enquadrado na categoria de segurado contribuinte individual, isto é, dependendo de seu próprio ato de inscrição para efetivar sua filiação junto à previdência social. Entretanto, por estar em condição subjugada de

precariedade, baixa remuneração inclusive para verter suas contribuições, não consegue se formalizar e, portanto, estar socialmente protegido em seu trabalho. Trabalho este que, vale o destaque, sequer detém uma relação excepcional com o risco, mas decorre da própria natureza “precarizante” da informalidade.

A respeito dessas mudanças na organização do trabalho, aqui entendidas como vetor de macrodeterminação da cultura da crise pela racionalidade neoliberal, atingem não apenas financeiramente, mas até o próprio objetivo da previdência social, de proteção social dos trabalhadores e dependentes.

É o que se propõe abordar na seção a seguir.

## **2. A DISRUPTURA NEOLIBERAL NA ORGANIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO E OS SEUS IMPACTOS NA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Como demonstrado na seção anterior, a crise econômica das últimas décadas do século XX provocou a derrocada da racionalidade do EBES, bem como de toda sua matriz econômica keynesiana e a organização produtiva taylorista-fordista, que haviam sustentado o processo de expansão capitalista com base na alta produtividade e trabalho assalariado em massa. Como alternativa de racionalidade, o movimento político-institucional neoliberal apropria-se da situação de crise, implementando medidas e ambientando reconfigurações estratégicas para o seu exercício hegemônico, incluindo a livre atuação do capital financeiro.

Dentre os diversos aspectos disruptivos nesse processo de transformação, estão as mudanças na organização do mercado de trabalho e as lógicas pertinentes, que, a partir da hipótese desta pesquisa, sinalizam para a também alteração da capacidade protetiva das contingências sociais pela previdência social.

Este é o tema do estudo nesta seção.

Para tanto, enfrenta-se, em um primeiro momento, o debate da existência ou não do que se entende por racionalidade neoliberal, bem como os principais pontos de contraposição desta corrente ao modelo de EBES.

Em seguida, analisam-se os distintos traços de reconfiguração da organização do mercado de trabalho, tanto pelo aspecto produtivo, quanto das relações de trabalho, como terceirização, precarização, uberização, além de se identificar ideologias incorporadas pelo trabalhador como o empreendedorismo de si. Aprecia-se, ainda, a propagação e a defesa da formação de um Estado regulador, garantidor e, aparentemente, mínimo, bem como os efeitos pós-pandemia da Covid-19, notadamente no cenário brasileiro.

Por fim, visa-se dimensionar os impactos dessa racionalidade no mercado de trabalho a partir dos efeitos da informalidade na previdência social brasileira.

## 2.1. O NEOLIBERALISMO: A CONSTRUÇÃO DE UMA (IR)RACIONALIDADE HEGEMÔNICA

Assim mencionado nesta pesquisa, pelas modernas correntes das teorias da razão do Estado, em que, no exercício do poder político, quando se busca e estabelece uma adequação ótima entre os meios e os fins, trata-se do sentido categórico de racionalidade. A exemplo, tem-se a racionalidade liberal, que, posteriormente, fora substituída por outra racionalidade, a do EBES, amplamente abordada na seção anterior.

Ocorre que esta última racionalidade, diante da crise vivenciada a partir do último quartel do século XX, deu margem para uma nova proposição de razão do Estado, com novos arranjos da referida adequação.

Neste sentido, Michel Foucault, em um dos seus cursos ministrados na década de 70, intitulado *Sécurité, territoire, population*, ao abordar o exercício da soberania política que se configurava efetivamente naquele mesmo período, enxergou uma nova e particular readequação de prática governamental, apontando para a concretização de uma nova racionalidade, a racionalidade neoliberal, que imperaria até os tempos hodiernos (AVELINO, 2016).

Entretanto, especificamente quanto a esta última racionalidade, percebe-se certa controvérsia. Isto é, em que pese existir expressiva produção científica que aborda e avança no estudo dessa temática, há, ao menos no campo político-ideológico, proporcional negativa quanto à própria efetiva existência desta distinta racionalidade, alegando-se se tratar tão somente de uma retomada liberal diante de uma sintética acusação de ineficiência da natureza intervencionista que seria inerente ao EBES.

Diante disso, o estudo da racionalidade neoliberal, na presente pesquisa, parte do entendimento histórico, político e econômico, de onde se pode extrair as mais profundas determinações para que se compreenda a formação e a constituição deste fenômeno, para, então, se enfrentar as consequências desta racionalidade sem esbarrar em uma eventual falácia da negação do antecedente, em que se nega ou falseia a premissa para, confundindo condição suficiente com necessária, impossibilitar ou falsear qualquer conclusão.

Quanto ao surgimento do neoliberalismo, Anderson (1995) assevera ter iniciado como uma forte reação teórico-política contra a figura do Estado intervencionista e de Bem-Estar social.

Para compreender os motivos desse embate é necessária uma retomada histórica da conjuntura político-econômica a partir da grande crise do início do século XX em que o liberalismo sucumbiu à paradigmática matriz econômica keynesiana, deixando como órfãos justamente os que conseguiriam, na oportunidade certa, impor por disruptura suas diretrizes com consequências que perduram até os dias atuais.

A partir da crise internacional de superprodução e de financeirização de 1929, houve uma virada paradigmática. Com a quebra generalizada de empresas e demissões em massa, deprimiu-se a demanda interna, o que, somado às expectativas ruins, provocou uma retração de investimento. Pôs-se em xeque, portanto, a ortodoxia<sup>25</sup> de um inabalável pleno emprego e negação da superprodução.

Isso fez com que o cenário econômico mundial caísse em uma espécie de espiral para baixo que, pela lógica econômica a partir da perspectiva da produção - em que toda oferta determina ou causa sua correspondente demanda, com base na denominada Lei de Say<sup>26</sup> -, atestou a insuficiência deste dogma econômico ortodoxo em apresentar uma solução de reversão para aquela realidade de crise (SOUZA, 1996).

O caso ainda se agravou quando, além da conjuntura de crise global, houve ainda uma ameaça do modelo socialista como alternativa para uma, agora mais ainda escancarada, frágil estrutura do Estado capitalista. Como se nota, o processo de incorporação de um perfil social pelo Estado para amenizar os efeitos do capital tornou-se cada vez mais agudo por meio da promoção dos direitos sociais, inclusive em nível constitucional (DELGADO; PORTO, 2019).

Em todo caso, frente ao fenômeno da superprodução, negado até a concretização do *crash* de 1929, Keynes apresenta suas ideias como alternativa para sair do cenário de recessão. Com um esforço intelectual, abstrai a perspectiva econômica anterior que dependia da capacidade produtiva e a ilusão do fácil alcance ao pleno emprego e cria uma taxonomia própria, o Princípio da Demanda Efetiva, a qual distingue a demanda em potencial do efetivo consumo, alterando a lógica determinante do equilíbrio do mercado e as variáveis que a circundam (CARVALHO; CARVALHO, 2013).

Em sua famosa “Teoria Geral”, demonstra que o volume de emprego está primordialmente ligado ao nível nacional de produção, entretanto, este é determinado pela

---

25 Conforme Dequech (2007), entende-se por ortodoxia como a econômica da escola de pensamento dominante, enquanto a heterodoxia teria uma definição negativa, isto é, tudo o mais que não é ortodoxia. No caso em tela, a ortodoxia tratava-se da teoria liberal clássica seguida da neoclássica.

26 Segundo Carvalho e Carvalho (2013, p. 48) e sem adentrar na similitude com a Lei de Mercado de James Stuart Mill e a verdadeira autoria das ideias, a Lei de Say “é um princípio básico que serviu e serve de suporte à teoria econômica dos economistas clássicos e neoclássicos”.

demanda agregada, isto é, o efetivo consumo. E, em uma recessão, não há forças de “auto-ajustamento”. Era o fim da crença no *laissez-faire* como regulador dos fluxos real e monetário da economia (VASCONCELLOS; GARCIA, 2008).

Logo, não era a oferta que determinava a demanda, como preceituado pela Lei de Say, mas o inverso, e de maneira efetiva, isto é, de acordo com a capacidade real de consumo, pelas suas necessidades, independentemente do esperado pelas empresas. É justamente por isso que é a demanda efetiva que determina o pleno emprego (SOUZA, 1996). Sem o “auto-ajuste” do mercado, fica a cargo do próprio Estado intervir na economia com gastos públicos (VASCONCELLOS; GARCIA, 2008).

Assim, como elenca Souza (1996), o Estado intervém, utilizando-se de: políticas fiscais, como as políticas tributárias e/ou de gastos, estimulando ou inibindo gastos na economia; políticas monetárias, controlando direta ou indiretamente a quantidade de moeda e títulos públicos existentes na economia; políticas cambiais e comerciais, interferindo em variáveis relacionadas ao setor externo da economia, tais como taxa de câmbio e estímulos fiscais e creditícios, além do mercado de exportações; e as políticas de rendas, com intervenção direta na formação de renda com controle e congelamento de preços (SOUZA, 1996).

O perfil interventor do Estado, escancaradamente como investidor e provedor de políticas variadas, supera o liberalismo anterior. Somado ao período bélico em meio à Segunda Grande Guerra Mundial, a centralização estatal transborda a área econômica, ou melhor, adiciona a esta a importância social para a noção de desenvolvimento.

Aliás, segundo Chang (*apud* NIEDERLE, 2016), esse peculiar cenário interventor em busca do desenvolvimento associa-se à própria definição do chamado “Desenvolvimentismo”, que pode se dar tanto em forma de “em rede”, com intervenção comercial e monetária, com ocorreu nos EUA, quanto em forma “burocrático e centralizador”, como se deu nos países latino-americanos (NIEDERLE *et al.*, 2016).

Diante de todo esse cenário, sabe-se que fagulhas reacionárias a essas mudanças paradigmáticas sempre estiveram presentes e que se intensificou no pós-Segunda Guerra Mundial até o efetivo destaque teórico em momento que se pôde materializar práticas governamentais perante das crises da década de 1970.

Como se percebe, sua exata origem é imprecisa, mas suas inspirações iniciais convergem e, portanto, não chegam a deter divergências contrapostas, o que, ressalta-se, é natural para um estudo da origem de uma corrente de pensamento. Conforme Bianchetti (1999, p. 45): “Indagar sobre as origens de uma corrente de pensamento, supõe ingressar em um espaço

cruzado de afirmações e questionamentos, que demonstram a dinâmica dos processos históricos-sociais”.

Anderson (1995), por exemplo, cita o “O Caminho da Servidão”, de 1944, de Friederich Hayek, como texto inicial base do neoliberalismo. Hayek, logo após o fim da grande guerra, convocou uma reunião na Suíça com alguns célebres “inimigos” tanto dos planos de bem-estar europeu, quanto do “New Deal” norte-americano, a exemplo de Milton Friedman, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lippmann, Karl Popper, Lionel Robbins, Michael Polanyi e Salvador de Madariaga, fundando a chamada “Sociedade de *Mont Pèlerin*”, dedicada e organizada ao combate aos então reinantes keynesianismo e solidarismo.

Fleck (2021), por seu turno, se refere à obra de Hayek, intitulada “A boa sociedade”, de 1937, a qual teria grande importância para o surgimento de um novo liberalismo que viria a ser também chamado de neoliberalismo. A relevância também reside no fato de que, em razão da sua edição francesa de 1938, com outro título, “A cidade livre”, aproveitou-se o ensejo para a realização, no mesmo ano, do “Colóquio Walter Lippmann” para reunir um conjunto de teóricos que convergiam para uma renovação e discutir aquela obra.

Brown (2019) aponta justamente esse Colóquio como o momento em que fora cunhado o termo neoliberalismo e onde também se lançou as bases político-intelectuais do que, uma década após, viria a ser a já citada Sociedade de *Mont Pèlerin*.

Bianchetti (1999) acrescenta a esses mencionados pensadores alguns outros de origem norte-americana como Irvin Kristol, Michael Novak, James Wilson, Daniel Moynihan e Daniel Bell. Todos reivindicam termos liberais no campo econômico e, no campo político, compartilham critérios elitistas e conservadores, além de utilizarem categorias econômicas para a análise das relações sociais, do Estado e até da política. O último citado, Bell, por exemplo, ao abordar sua categoria de “sociedade pós-industrial”<sup>27</sup>, chega a decretar “o fim das ideologias”, referindo-se ao fim dos ideais marxistas.

Como se nota, trata-se de uma corrente de pensamento germinada deste a primeira metade do século XX, já em contraposição ao *mainstream*<sup>28</sup> da época, de matriz keynesiana e que, segundo Anderson (1995), permaneceu em teoria até ganhar efetivo espaço prático a partir da crise econômica da década de 1970. Apresenta-se, na verdade, não apenas como alternativa

---

27 Categoria que serviu ainda de base teórica para o desenvolvimento da ideia de “sociedade do conhecimento”, entendidas como aquela que enxerga o poder tributário do conhecimento (BIANCHETTI, 1999).

28 Conforme Dequech (2007, p.5), entende-se por *mainstream* como a corrente de pensamento “que é ensinada nas universidades e faculdades de maior prestígio, é publicado nas revistas de prestígio, recebe fundos das mais importantes pesquisas fundações, e ganha os prêmios mais prestigiosos” (tradução livre).

a uma estrutura macroeconômica keynesiana que não respondia diante da crise instalada, mas à própria decadência da Era de Ouro da racionalidade do EBES.

Pode-se citar três principais escolas de pensamento neoliberal, conforme Moraes (2001): a escola austríaca, liderada por Hayek; a escola de Chicago, encabeçada por Friedman; e a escola de Virgínia, também conhecida como *public choice*, capitaneada por Cushman.

Para além de todo esse arranjo e efetivo movimento teórico nutrido e desenvolvido ao longo do século XX pós-crise de 1929, tal panorama ganhou contornos práticos justamente quando dos primeiros sinais de inoperância da racionalidade até então vigente, do EBES Social e sua matriz keynesiana, notadamente a partir da década de 1970.

O primeiro na linha temporal que se pode citar é o programa neoliberal aplicado no Chile, nos anos 1970, sob o regime autoritário de Pinochet e influência da segunda escola acima mencionada. Tal programa aplicou desregulação, privatização, repressão sindical, gerando desemprego em massa e aumento na concentração de renda (ANDERSON, 1995).

Após quase uma década desse programa chileno, ocorreu o que hoje se considera o de maior destaque e referência neste início da racionalidade neoliberal, o do Reino Unido, implementado pela então primeira-ministra Margaret Thatcher, em 1979.

Esse modelo inglês serviu de exemplo mundial para a contração de emissão de moeda, a elevação das taxas de juros, a redução drástica de impostos sobre os altos rendimentos, a maior liberdade do fluxo financeiro, abafar o movimento grevista, privatizações e, finalmente, cortes de gastos sociais e a alta massificação do desemprego (ANDERSON, 1995).

Em seguida, vieram a implementação do modelo norte-americano, pela presidência de Ronald Reagan, em 1980, além de modelos aplicados na Alemanha, em 1982, e na Dinamarca, em 1983 (ANDERSON, 1995).

De toda forma, foi a partir desse período que se designou a era do “capitalismo contemporâneo”, consumando a “mundialização do capital” e com um modo de funcionamento específico e, já no final dos anos 1980, com o colapso das experiências de transição socialista ou socialismo real, enfraquecendo o modelo de produção alternativo e concorrencial ao capitalismo, há uma espécie de domínio incontestável do capital ao ponto de anunciarem o “fim da história”<sup>29</sup> (HAESBAERT; PORTO-GONÇALVES, 2006; NETTO; BRAZ, 2006).

Quanto às aplicações na América Latina, além do caso chileno, cabe ressaltar outro importante marco histórico: o “Consenso de Washington”. Consoante Batista (1994, p. 5):

Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados -

<sup>29</sup> Ideia sustentada por Francis Fukuyama, em sua obra intitulada “O Fim da História?”, de 1989.

FMI, Banco Mundial e BID - especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo Institute for International Economics, sob o título "Latin American Adjustment: How Much Has Happened?", era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiência de seus países também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. As conclusões dessa reunião é que se daria, subseqüentemente, a denominação informal de "Consenso de Washington".

Por este acordo, estabeleceram-se diretrizes econômicas neoliberais para remediar o que entendiam ser as causas da crise da época. Essas diretrizes foram dominantes na região, dentre as quais se pode citar a liberalização comercial, a privatização e o ajuste fiscal, e que, segundo Bresser Pereira (1996), representou mais que isso, vez que implicou, na verdade, em uma profunda guinada conservadora - apesar da ressalva de entender não ser tão dogmática quanto os ideários neoliberais afora.

Diante de várias escolas teóricas e modelos aplicados, a busca de uma definição única de neoliberalismo invariavelmente resta prejudicada. Como adverte Brown (2019), de fato não há algo estabelecido, uniforme e constante, ao ponto de até colocarem em dúvida a própria existência do fenômeno. Entretanto, tal pensadora refuta tal proposta justamente porque as ideias, as instituições, as políticas e a racionalidade neoliberal, moldaram a história mundial recente como qualquer outro grande fenômeno que ocorreu no mundo, como o feudalismo, o cristianismo e o fascismo.

Não obstante, ao enxergar os significados do neoliberalismo, Moraes (2001, p. 3) aduz ser “1. uma corrente de pensamento e uma ideologia (...); 2. um movimento intelectual organizado (...) 3. um conjunto de políticas adotadas pelos governos neoconservadores”. E, na tentativa de uma síntese, ainda Moraes (2001, p. 4) identifica como pontos em comum do neoliberalismo, o retorno de um modelo ideal do capitalismo com a:

máxima financeirização da riqueza, a era da riqueza mais líquida, a era do capital volátil - e um ataque às formas de regulação econômica do século XX, como o socialismo, o keynesianismo, o Estado de bem-estar, o terceiromundismo e o desenvolvimentismo latino-americano.

Especificamente quanto à contraposição à estrutura econômica anterior e a toda racionalidade do EBES de fundo, Kerstenetzky (2012) destaca que modelo do *Welfare State* foi “desnaturalizado” a reboque da “desnaturalização” do modelo econômico keynesiano do pós-guerra, já ineficiente.

Por essa racionalidade neoliberal que molda o capitalismo contemporâneo, Antunes (2015) explica que, especificamente quanto ao mundo do trabalho, ocorre uma metamorfose que tende a “desproletarização do trabalho industrial e fabril”, “subproletarização” presente no trabalho parcial, temporário, precário, subcontratado e terceirizado, gerando o denominado “desemprego estrutural”.

Como se constata, o EBES é forjado no trabalho, ou melhor, trabalho em massa assalariado com voz ativa no processo de conflito contributivo da riqueza produzida. Entretanto, a partir da racionalidade neoliberal, percebe-se que se inicia um processo para se minar por dentro essa lógica estrutural, e, uma das principais formas, é subjugar o trabalho em si.

No Brasil, esta agenda veio junto com a pressão para a nova inserção do País na Divisão Internacional do Trabalho (DIT), notadamente com a vitória do então Presidente da República Fernando Collor de Mello, em 1989. O intuito disruptivo, notadamente quanto às reformas, ainda sofreu certa resistência (WERNECK, 2014).

Conforme Antunes (2020), aplicou-se o que denominou de “pacote de desertificação neoliberal” significando: i) maior concentração de riqueza e propriedade da terra; ii) aumento de lucros e ganhos de capital; iii) privatização do setor produtivo estatal; e iv) desregulamentação de direitos sociais e do trabalho, conferindo poder ao capital, o que, por consequência, engendrou bolsões de precarização dos assalariados e dos desempregados.

Com efeito, verifica-se exatamente o inverso dos que rejeitam a existência do neoliberalismo afirmando ser apenas um retorno do viés liberal, pois que com este não se confunde. Há uma autonomia demasiadamente complexa.

Em comparação, o pressuposto liberal nasce da luta da burguesia contra um poder aristocrático-absolutista, limitando o Estado a ser apenas defensor da ordem, e, no aspecto econômico, deixa tudo à mercê da “mão invisível”, que, ao se deparar com a evolução industrial, não fora suficiente para lidar com as consequências sociais decorrentes.

O progresso técnico na produção, o aumento das dimensões empresariais e da concentração de capital, a reação sindical e a política dos movimentos operários, com lutas de classe e negação do próprio capitalismo, tornou insustentável a separação inicial do Estado da sociedade e da economia.

Assim, após quatro décadas de políticas estatais intervencionistas, regressa-se às cartilhas liberais, porém, com remodelações e inserida dentro de uma economia mundializada e com contexto histórico e político próprio, ganhando-se plena autonomia de pensamento.

Como esclarece Nunes (2019, p. 164), o neoliberalismo não significa o retorno ao ponto de partida do liberalismo, o *laissez-faire* e o mercado livre de intervenções estatais. O projeto neoliberal requer um “estado de classe” forte para garantir o correto funcionamento do capital financeiro, a livre circulação de capital dentro da economia global, a privatização dos serviços públicos e o desmonte dos direitos sociais.

Segundo Moraes (2001), o neoliberalismo trava seu combate frente ao conjunto institucional que defendia o EBES, à planificação ou outro grau de intervenção estatal na economia.

Portanto, resta evidente que o que se denomina por neoliberalismo detém em si um arcabouço teórico próprio e autônomo, com uma trajetória histórica consistente, construída e desenvolvida racionalmente, inclusive se propondo a disputas políticas e ideológicas predominantemente convergentes diante de seus adversários.

Mais que isso, alcançou nível de articulação tamanho que se apropriou de formas práticas governamentais, suficientes para ditar não apenas um determinado modelo de gestão pública, mas também uma disruptiva racionalização global que envolve e influencia politicamente, tanto o entendimento de gestão e utilidade estatal, quanto a própria conduta do indivíduo.

A respeito desses profundos traços disruptivos na dinâmica e estrutura da sociedade, especificamente quanto ao mercado de trabalho, que é o grande mote e pano de fundo da proteção social por meio da previdência social, incluindo seus efeitos no Brasil, serão tratados nos itens seguintes, ainda nesta seção.

## 2.2. A DISRUPTIVA DINÂMICA NEOLIBERAL NO MERCADO DE TRABALHO: UMA RECONFIGURAÇÃO DA LÓGICA LABORAL

Ao se admitir, finalmente, que a racionalidade do EBES foi indubitavelmente confrontada e entrou em processo de substituição pela racionalidade neoliberal, cabe neste momento, portanto, analisar as consequências para o mercado de trabalho, desde os mais intrínsecos e ideológicos efeitos, até os mais empiricamente evidentes dessa experiência disruptiva.

Em uma ressalva inicial importante, faz-se necessário esclarecer a terminologia “mercado de trabalho” empregada na presente pesquisa, assegurando que não se parte do ponto de vista econômico neoclássico, que se limitaria à percepção autorreguladora pela lógica de oferta e demanda.

Na verdade, pretende-se analisar aqui as modificações, formas e os (re)arranjos do e no trabalho, seja subjetivamente, por correntes teóricas que visam explicar as diferentes dinâmicas, seja de maneira empírico-analítica, a partir de dados secundários, tudo para compreensão das implicações na lógica do sistema de proteção social, notadamente pelo instrumento da previdência social.

Apenas para fins de reflexão, diante do que se propõe, não haveria objeção a se utilizar de outras expressões cabíveis e eventualmente até mais rigorosas, tais como mão de obra, mundo do trabalho ou, ainda, (nova) morfologia do trabalho – essa última de assinatura do professor brasileiro Ricardo Antunes (2021) para tratar justamente das recentes alterações do trabalho consolidado pelo século XX até a atualidade.

Em todo caso, justifica-se a escolha predominante da expressão mercado de trabalho apenas pela maior abrangência e domínio público, sem, entretanto, incorrer no risco de não compreensão ou distorções por omissão.

A começar pela análise do trabalho por um componente mais subjetivo e de forte cunho ideológico advindo com a racionalidade neoliberal, com fortes consequências sociais, tem-se o fenômeno denominado de “empreendedorismo de si”.

Segundo Peres (2019), sua origem pode ser creditada ao economista Schumpeter com seus conceitos de inovação e “destruição criadora” servindo de base para o desenvolvimento daquele componente, hoje objeto de estudo de diversas áreas de conhecimento - como o direito, economia, psicologia, sociologia, administração, entre outras - o que pode dificultar a existência de indicadores e seu efetivo papel no crescimento econômico.

Entretanto, é inegável que a racionalidade neoliberal foi um marco para o “empreendedorismo”, vez que se utilizou deste componente para propagá-lo, como solução ao desemprego ambientado em crise. Assim, por essa lógica, o desemprego não era mais visto como problema social, mas derivado de falha de adaptação individual.

Além dessa responsabilização do indivíduo, há um fomento à competição e ao individualismo, camuflando a flexibilização e precarização do trabalho. Não é raro, inclusive, que essa condição de empreendedor esteja, pelas dificuldades competitivas, sem a devida formalização, juridicamente regular e protegida, isto é, na informalidade (CARMO *et al.*, 2021).

A flexibilização, do ponto de vista de seu impacto nas relações de trabalho, expressa-se pela diminuição das barreiras entre as atividades laborais e o espaço da vida privada, a partir do enfraquecimento da legislação que regulamenta o trabalho, resultando em diferentes formas de contratação, notadamente postos de trabalho com redução de direitos trabalhistas e marcados pela precarização e informalidade (ANTUNES; PRAUN, 2015).

A desregulamentação, a flexibilização e a terceirização, juntamente com outras práticas prevalentes no “mundo empresarial”, refletem, na verdade, uma lógica societal na qual o valor é atribuído ao capital, enquanto a força de trabalho humano é considerada apenas uma parte essencial à reprodução desse mesmo capital. Isso ocorre porque o capital depende do trabalho

humano para se valorizar e, embora seja possível reduzir a quantidade de trabalho necessário, não é possível eliminá-lo (ANTUNES, 2001).

Essa potencialização do indivíduo é mais um traço distinto da razão neoliberal e que se contrapõe à ideia de Bem-Estar por meios coletivos. Para Han (2020, p. 14), há um traço psicológico em que “[c]ada um é senhor que explora a si mesmo para a sua própria empresa. Cada um é senhor e servo em uma única pessoa. A luta de classes também se transforma em uma luta interior consigo mesmo”.

Como se nota, a exploração, que pela visão marxista sempre fora vista como algo advindo das relações sociais, pelo empreendedorismo de si, dispensa essa figura de um terceiro como patrão, ocorrendo, agora, uma “autoexploração”.

Ademais, Carmo *et al* (2021) ainda advertem que a ideia do empreendedorismo, que detém forte persuasão entre diversos grupos políticos, sustenta como seu inimigo de difusão e concretização a forte presença do Estado, seja na economia, como a carga tributária, seja nas relações jurídicas, acusando, por exemplo, os empecilhos de uma legislação trabalhista supostamente defasada. Com efeito, novamente pela intelecção da razão neoliberal.

Quanto ao fomento da competitividade, este é, aliás, um grande traço distintivo dos neoliberais dos seus inspiradores liberais. Como explica Lazzarato (2011), diferentemente destes liberais, que reivindicavam um mercado espontâneo, aqueles, os neoliberais, aduzem que o mercado é concorrencial.

É justamente essa a ideia que leva à propagação da desigualdade como algo positivo, uma vez que, enquanto a troca pressupõe igualdade, a concorrência pressupõe desigualdade entre os concorrentes.

Ademais, para o "deixar andar" de um Estado neoliberal, é necessária a intervenção, porém, não na economia, sobre o mercado, mas sim uma intervenção estatal por meio do mercado, em que este dita as razões governamentais daquele (LAZZARATO, 2011).

Finalmente, para que se cultive a desejada concorrência neoliberal, deve-se eliminar os mecanismos que o falseiam, isto é, que demonstram que a lógica concorrencial não é suficiente para a redistribuição de riqueza, dependendo, para tanto, de elementos não econômicos, como a justiça social e seus instrumentos que subsidiam o desemprego (LAZZARATO, 2011).

Assim, ou sustentam uma tese teórica-matemática da existência uma taxa natural de desemprego, ou seja, que existirá independentemente de políticas econômicas, descredibilizando o tema como um problema central de governo.

Ou, ainda, pretende substituir os instrumentos protetivos solidários, como a previdência social, pela securitização privada dos riscos e dentro do mercado (LAZZARATO, 2011).

Dardot e Laval (2016) asseveram que a defesa da agenda neoliberal se sustenta na promoção do individualismo e do empreendedorismo, em todos os domínios, inclusive no nível microeconômico. Assim, diferentemente dos liberais antigos que defendiam o livre mercado, os neoliberais compreendem que o mercado é um “produto artificial de uma história e de uma construção política” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 164) e, deste modo, precisa da intervenção pública estatal pautada em políticas concorrenciais.

Como bem aduz Foucault (2008, p. 164), “[a] ‘concorrência pura’ deve ser e não pode ser senão um objetivo, um objetivo que supõe, por conseguinte, uma política infinitamente ativa. A concorrência é, portanto, um objeto histórico da arte governamental, não é um dado natural a respeitar”.

Mais que isso, o excesso de individualismo somado à concorrência, desestimula a identificação de grupo de um trabalhador com o outro, o que a teoria marxista denominaria de perda da identificação de classe.

Como Antunes (2015) percebe, essa desunião entre os trabalhadores enfraquece a ação sindical. Nota-se, assim, um forte componente subjetivo, com desestímulo e até perda de representatividade para o conflito distributivo.

Aliás, a própria noção de conflito distributivo da riqueza esvazia seu sentido quando se justifica a perda ou queda salarial ou de rendimento pelo auto responsabilização do trabalhador, que incorpora as ideias de produtividade em função unicamente de si e sua "performance" – expressão curiosa que, por si só, denuncia a distorção humana do trabalho.

A respeito desse retrocesso sindical, observa-se no Brasil que se reafirmou inclusive de forma normativa com a chamada Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017), quando a contribuição sindical deixou de ser obrigatória, enfraquecendo, pois, também financeiramente os sindicatos. Os frutos desse micro e macro desarticulação, quem colhe são os que não precisam mais conflitar com o trabalhador pela riqueza.

Com efeito, é errôneo compreender o neoliberalismo apenas como um modelo econômico ou uma ideologia, é necessário compreendê-lo como uma racionalidade, a qual “tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas até a própria conduta dos governados” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 15).

Portanto, o projeto neoliberal destrói as políticas sociais e reconstrói a realidade social e política por meio da identidade empresarial, transferindo a responsabilidade estatal para o indivíduo.

Essa forma “racional” é introjetada em todos os âmbitos da sociedade e, com efeito, dispensando métodos de coerção externas para garantir a execução do trabalho, o próprio

indivíduo realiza essa cobrança a fim de se tornar o mais eficaz e produtivo. Ocorre uma transformação do trabalhador assalariado em uma empresa de si mesmo, responsável pelo seu sucesso e pelo seu fracasso (DARDOT; LAVAL, 2016).

Nesse sentido, o neoliberalismo finaliza a disputa entre o capital e o trabalho por meio da transformação dos indivíduos em capital, isto é, o homem econômico ao realizar hora extra, ao ser explorado em nome da produtividade, está promovendo um investimento em si mesmo, em seu valor de mercado. Assim, “[n]ão há trabalhadores na história neoliberal. Há apenas gente que investe em seu capital humano. Empreendedores cuja própria vida é um projeto de negócio e que têm total e completa responsabilidade pelo resultado” (MARÇAL, 2017, p. 103).

Os pobres seriam, então, os grandes culpados pelo seu fracasso ou pelo seu comodismo em políticas assistencialistas, retornando ao, há muito defasado, debate inglês travado no final do século XIX, para a virada do século XX, quando da guinada da fase liberal para um olhar sobre o grau de responsabilidade que o Estado deveria ter sobre a população em estado de carência, remoto cenário descrito por T. H. Marshall, em sua obra *Política Social* (1965).

Por uma perspectiva de gênero, as mulheres, em especial, detiveram contornos mais profundos desta inteligência do empreendedorismo de si.

Consoante Hobsbawm (1995, p. 306), na década de 60, houve a inserção de uma nova e massiva parcela das mulheres no mercado de trabalho, a dizer as mulheres casadas, na maioria mães, todas essencialmente oriundas do ambiente de classe média educada, que representou a segunda onda do movimento feminista. De toda forma, o historiador reconhece “uma força política importante, como não era antes”, vez que as mudanças não se limitam à natureza das atividades, mas também aos papéis desempenhados e sua importância pública.

O neoliberalismo, portanto, se apropriou das legítimas reivindicações defendidas pela segunda onda do movimento – o ingresso de mulheres brancas e donas de casa no mercado de trabalho - e as incorporou alterando sua essência solidária para, ao longo dos anos, fomentar o aspecto individualista (FRASER, 2019).

Desse modo, de forma involuntária, o feminismo de segunda onda forneceu combustível ao espírito empreendedor neoliberal, pois este se apropriou do desejo emancipatório das mulheres brancas e de classe média de ingressarem no mercado de trabalho e o utilizou nas políticas de autonomia individual e meritocráticas, permitindo que se tornassem mulheres que buscam seu sucesso e se responsabilizam pelo seu fracasso.

Assim, por mais que o neoliberalismo tenha expandido as reivindicações feministas, transmutou a essência do movimento e substituiu uma opressão e dominação por outra, isto é, estão sob a rédea de uma irracionalidade inalcançável e autodepreciativa para quem a busca.

Se antes a luta por direitos das mulheres se via constantemente amordaçada, agora de fato ganhou coro em sua voz, mas com um sotaque neoliberal, perdendo o senso coletivo de sua reivindicação, o que, por sua vez, conserva privilégios, aumenta desigualdades entre a categoria e enfraquece a luta como um todo.

Segundo Fraser (2019), há ainda uma segunda onda de apropriação neoliberal do movimento feminista em que se promove críticas ao EBES, em razão de suas características androcêntricas, economicistas e estaticistas. O cidadão, à época, era mais associado ao trabalhador homem, branco, heterossexual e chefe de família. Acreditava-se que o seu salário deveria ser a principal fonte de renda familiar, os ganhos financeiros das mulheres eram encarados como um mero complemento.

A partir da incorporação de uma segunda onda feminista pela irracionalidade neoliberal, o ponto nevrálgico não seria mais a necessidade de integração das mulheres, mas a forma como isso é feito, isto é, compreender sua real participação na esfera produtiva e na esfera reprodutiva, sempre com a consciência da opressão orquestrada.

Guedes e Araújo (2011) assinalam que o ingresso das mulheres no mercado de trabalho não promoveu uma diminuição ou uma desnaturalização das obrigações impostas a elas em relação aos serviços de cuidado e doméstico. Logo, as políticas neoliberais não promoveram uma emancipação ao incentivar seu ingresso no mercado de trabalho. Na verdade, realizam uma intensa exploração de sua mão de obra.

Ocorreu ainda a diminuição da função social do Estado, com o processo de desregulamentação das relações trabalhistas e a redução do aparelhamento social, a exemplo da diminuição de creches, de políticas habitacionais, educacionais e de saúde, o que gerou consequências.

Para além desses aspectos subjetivos do empreendedorismo de si e do fomento à competitividade - inclusive com espectros de complexidade, como a questão da divisão binária de gênero, ou questões de raça, etnia, cor, orientação ou de identificação sexual, por exemplo, mas que, por carecer do devido rigor, mereceriam estudos complementares mais aprofundados - as disrupturas ocorrem em níveis institucionais, notadamente de um famoso campo de debate teórico: o grau de intervenção do Estado na economia.

De início, vale a advertência que essa aferição do grau de intervencionismo não se faz de forma tão simples e exata. O Estado, para o capitalismo, sempre esteve direta ou indiretamente envolvido na proteção do mercado interno, isenção deliberada na regulamentação do capital financeiro, relações de trabalho que não estavam na disputa política por categorias

ou, até mesmo, em disputas geopolíticas por territórios que garantissem ao mercado matéria prima e mercado consumidor.

Entretanto, para entender o embate neoliberal e as suas reais implicações, deve-se pesquisar a partir de quando os argumentos foram desenvolvidos. Como já visto ao longo dessa pesquisa, com a crise econômica da década de 1970, todo o arcabouço racional vigente até então fora atacado, isto é, houve p embate não apenas à matriz econômica keynesiana, mas à própria finalidade social do Estado prestador de bem-estar, como a garantia de direitos sociais.

Segundo Nunes (2019), para tanto, o neoliberalismo retoma o velho mito de separar o Estado da economia e o Estado da sociedade. Com efeito, a economia seria atinente apenas à esfera privada, à sociedade com seu “livre mercado”, restando ao Estado, por sua vez, somente garantir a liberdade individual e concorrencial, sem, entretanto, assegurar igualdade de oportunidade a todos para concorrerem.

Portanto, visa-se substituir o Estado intervencionista, provedor, para louvar e servir ao “deus-mercado” com seu primado da livre concorrência não falseada.

Todavia, o caminho percorrido para este estágio não foi tão curto, nem teve súbito efeito. O Estado capitalista, em um primeiro momento, ganhou uma “nova máscara”: a de “Estado regulador”. Nesta disposição, seus propagadores se esforçaram para convencer a todos de que não há um integral abandono do viés intervencionista, que o Estado continuaria a definir a regulação jurídica do mercado em nome do interesse público (NUNES, 2019).

Entretanto, como bem adverte Nunes (2019), esse nunca foi o real interesse, mas sim assegurar o bom funcionamento do mercado, isto é, o lucro, revelando que o tal Estado regulador é fundamentalmente liberal.

Em um segundo momento, a partir das ideias do cientista social britânico Anthony Giddens, tentou-se propor uma “terceira via” diante do *Welfare State* e o neoliberalismo de Thatcher, portanto, uma via intermediária entre o Estado e o mercado.

Diferentemente da política compensatória da Era de Ouro do EBES, a abordagem de investimento social dessa terceira via é a ênfase na prevenção da intervenção do Estado Social, sem renunciar ao papel protetivo. Sua distinção, portanto, estaria em dar condições ao indivíduo, às famílias e as comunidades de promoverem seu próprio Bem-Estar, aliviando a necessidade de proteção social estatal tradicional.

É o que Kerstenetzky (2013) denomina de “estado capacitador” ou “esperto”, fornecendo uma proteção social preventiva e capacitadora.

Nunes (2019), por sua vez, denomina esta via de “estado garantidor” ou “estado garantia”. Lembra, finalmente, que esta versão foi conduzida pelo Estado regulador e testada

no plano político no governo do Primeiro-Ministro britânico Tony Blair no final da década de 1990.

Essa alternativa aumenta o grau de complexidade de se revelar a sua face oculta. Ao se obrigar a garantir a oferta de serviços, devendo colocá-los à disposição do cidadão, mas sem prestar diretamente esse serviço, não apenas se abre, mas literalmente se garante ao capital privado as condições necessárias para que este o faça.

Assim, o Estado garantidor, garante muito mais que o serviço ao cidadão, assegura, também, reserva de mercado com lucro certo às empresas privadas prestadoras do serviço, e, mais que isso, com o Estado ainda lhe assegurando os riscos do negócio.

No Brasil, este cenário nos remete claramente ao sistema de privatização do serviço público em que o Estado, para cumprir a obrigação de não interromper a prestação do serviço à sociedade, torna-se garantidor da subsistência do negócio, inclusive diante dos riscos, a exemplo da lógica de garantia do reequilíbrio econômico e financeiro dos contratos administrativos.

De certo que há diretrizes que, em tese, posicionam o Estado, nesta relação com a empresa prestadora de serviço, em um nível acima, sobre o degrau da prevalência do duvidoso interesse público sobre o particular. Entretanto, na prática, o que mais se verifica é uma socialização dos prejuízos quando, por exemplo, do não cumprimento do contrato pela empresa e a invariável obrigação de se dar continuidade da prestação do serviço. Ou, ainda, da desestatização de determinada estrutura que apenas o Estado poderia construir, seguida de alienação à iniciativa privada para que o Estado supostamente aliviasse seus custos, e passasse a ser, então, consumidor do que a pouco lhe pertencia, tudo sob duvidosas vantagens.

Para Nunes (2019, p. 309), ao contrário do que inicialmente possa parecer, o tal “estado garantidor” não tem “alma social”, mas sim de fiador e mantenedor de um mercado lucrativo, revelando-se uma “forma bizarra” de mercantilizar os serviços que foram conquistados ao longo da história da nossa civilização.

Trata-se de uma nova veste “a um estado cada vez mais despido das suas responsabilidades no terreno da economia e justiça social, que veio enterrar definitivamente o que restava da soberania econômica do estado” em que “garante ao capital o que o mercado não poderia lhe garantir: lucros sem riscos”; cria-se, com efeito, um capitalismo sem risco e sem falência, que, se tivesse êxito, até seria brilhante, mas, o que se denota, é apenas a garantia de ganhos e a socialização dos prejuízos (NUNES, 2019, p. 363).

As razões de todas essas estratégias implementadas pela racionalidade neoliberal se originam de uma falácia central: a necessidade de estado mínimo para o capitalismo. E, quanto a isto, valem as seguintes observações que descortinam a realidade.

Primeiro, que a relação entre Estado e neoliberalismo sempre fora bastante harmônica desde as primeiras efetivas implementações da teoria, a exemplo do programa político chileno implementado por um estado autoritário, isto é, por meio de um estado máximo.

A respeito disso, Bianchetti (1999) observa que as ditaduras militares que se instalaram na América Latina por volta da década de 1970 serviram para aplicar, de maneira impositiva, a nova ordem neoliberal que se apresentava, que, paradoxalmente, pregava a liberdade e a não interferência do estado.

Segundo que, como ficou demonstrado nesta seção, seja pelos moldes do “estado regulação”, seja pelo “estado garantia”, há, de forma admitida ou não, uma intervenção estatal sempre para atender aos anseios e interesses do grande capital.

Lazzarato (2011, p. 17) adverte que o mercado neoliberal é “anti-naturalista” e o axioma “deixa andar”, para existir, depende do máximo de intervenção, logo, “não se trata de intervir ‘sobre’ o mercado, mas ‘pelo’ mercado”.

No que se refere ao grande capital, aliás, cumpre um destaque especial a sua mais poderosa vertente nesta racionalidade, que, como mencionado na seção anterior deste estudo, é um dos objetivos de favorecimento pelo neoliberalismo, qual seja o capital financeiro.

A exemplo disso, pode-se falar dos efeitos nos fundos de pensão dos trabalhadores que Lazzarato (2011) denominou de “revolução silenciosa”, em que se investe as contribuições previdenciárias no mercado de ações. Aliás, tal movimento financeiro se tornou essencial para a virada monetarista neoliberal, vez que financiou os *déficits* das grandes economias.

No Brasil, conforme Brettas (2020, p. 246), “[o] grande carro-chefe da financeirização das políticas sociais é, sem dúvida, a Previdência Social. Este é a política que mais foi descaracterizada em relação à formulação original aprovada na CF 88”.

A estratégia central é a cada reforma, ou melhor, contrarreforma, reduzir direitos previdenciários e dismantelar o sistema previdenciário público, empurrando, em um primeiro momento, para previdências complementares com investimento no mercado de ações, até a efetiva possibilidade, da administração privada, seja da complementar ou pública, ainda que a constitucionalidade desta última hipótese, como visto na seção anterior, seja, no mínimo, questionável.

O capital financeiro ainda tem o poder de eliminar a visível separação entre capital e trabalho que era exposta no modelo produtivo fordista pela figura do salário. Assim, desnorteia-

se o clássico conflito distributivo pelos ganhos de produtividade, pela estabilidade no trabalho ou ainda, pela manutenção ou ganho no poder de consumo do trabalhador. A mesa de negociação passa a ser o dos ganhos de rentabilidade. Longe, portanto, da esfera produtiva, criando um “esquizofrênico”<sup>30</sup> assalariado capitalista não proletário. Ao mercado de trabalho, importa o desaparecimento da solidariedade entre a classe, enfraquecendo os movimentos sindicais, sobrando-lhes apenas a conduta defensiva (LAZZARATO, 2011).

Cabe, ainda, a observação de que o capital financeiro se encontra do lado oposto do setor produtivo, muito embora viva em boa parte da especulação sobre esta dicotomia. Pochmann (2008, p. 196), valendo-se dos debates entre os clássicos da economia, explica sobre o trabalho improdutivo:

Em contraposição aos trabalhadores envolvidos na fase de produção de mercadorias, haveria o trabalho improdutivo. Este não geraria valor econômico considerável, já que o resultado do trabalho improdutivo não seria sequer suficiente para a manutenção do trabalhador empregado, menos ainda para a apropriação do excedente econômico. (...) A base da repartição do valor econômico gerado para os ocupados seria oriunda do emprego dos trabalhadores produtivos. Assim, o trabalho improdutivo poderia ser reconhecido por sua vinculação às esferas de circulação do capital (formas de capital dinheiro e capital mercadoria), como o capital comercial ou financeiro.

Dada a importância do capital financeiro para essa racionalidade, Nunes (2019, p. 305) constata que o neoliberalismo, na verdade, “não dispensa um estado forte” para defender interesses da “ditadura do capital financeiro”, tudo sob as custas da dignidade dos trabalhadores. A respeito deste último e específico ponto, cabe se debruçar quanto às diversas táticas de desproteção social.

Em um primeiro momento, as práticas neoliberais buscaram alternativas para a crise no expansivo modelo taylorista/fordista que estruturava grande parte do mercado de trabalho da maior parte do século XX, e que, no Brasil, regia-se normativamente pelo trabalho assalariado em regime celetista. Assim, no início dos anos 1990, em busca de um modelo de acumulação flexível de capital, arriscou-se inspiração no modelo toyotista, com a produção “*just in time*”, isto é, de acordo com a demanda e não mais em larga escala.

Em um estudo comparando o cenário dos anos 1990 quanto à estrutura ocupacional no mundo e no Brasil, Pochmann (2012) analisou por três perspectivas que ilustram as consequências do que denomina, na experiência brasileira, de “processo de reconversão econômica”: a) a mudança na composição ocupacional, quanto à qualificação do trabalhador e os postos de trabalho; b) o nível de participação relativa das ocupações industriais, dadas as

---

<sup>30</sup> Um termo mais adequado, para se distanciar de um indesejável capacitismo, poderia ser “contraditório”.

mencionadas mudanças de padrão técnico-produtivo; c) o nível de participação relativa das ocupações de serviços, como reflexo da análise anterior.

Na primeira avaliação, percebe-se que o Brasil se distingue das demais economias do mundo, notadamente as avançadas, por apresentar alta concentração de trabalhadores em ocupações classificadas como inferiores e baixa concentração de ocupações de qualificação média e intermediária.

Na segunda análise, há um registro de queda no Brasil da participação relativa de emprego industrial quanto ao total de ocupações, regredindo a um nível próximo ao registrado nos anos 1940.

Por derradeiro, quanto ao setor terciário, dada sua heterogeneidade, subdividiu-a em distribuição (como comunicação, transporte e comércio), produção (em auxílio ao setor industrial), social (de consumo coletivo, como educação, segurança e saúde) e pessoal (de consumo individual, como lazer, alimentação e embelezamento). Como resultado, predominou no comportamento no Brasil um aumento na área de distribuição, mantendo-se os níveis na área social e reduzindo a já pouco desenvolvida área da produção.

Em reflexão conclusiva, Pochmann (2012) verifica que, a partir da década de 1990, há um aumento do setor de serviço, absorvendo, mas sem conseguir compensar, os efeitos da perda dos postos de trabalho industrial. Entretanto, o caso brasileiro ainda tem um agravante que o distancia da realidade do mundo, uma vez que setor de serviço produtivo não apenas não aumentou, mas chegou a reduzir, o que sinaliza que sequer acompanhou a virada técnico-produtiva mundial que visava ao acúmulo flexível de capital.

Com a virada do século, ocorreu a intensificação da globalização, da informatização e da *internet*. Para se readaptar diante dos limites no acúmulo de capital, reformularam-se as estruturas de terceirização, “pejotização”, até os trabalhos que atualmente identificamos pelo uso de plataformas digitais intermediárias, movimento que pode ser sintetizado como “uberização” do trabalho.

A uberização é um termo originalmente derivado da denominada Economia do Compartilhamento que, em suma, apresenta-se como expressão genérica a várias modalidades de negócio em que se utiliza de tecnologia e de ideias de compartilhamento, colaboração, bicos, estruturas em rede e entre iguais (SLEE, 2017). A intenção econômica é de que, por uso de *software*, se reduzam custos com a força de trabalho (CONSENTINO FILHO, 2020).

Quando adicionado à locução “do trabalho”, detém intenção pejorativa para configurar uma específica forma de precarização do trabalhador, em que, baseado numa ideologia de autonomia, independência e empreendimento de si, o indivíduo se submete a uma exploração

velada, mas sentida, pela excessividade de jornada de trabalho, além de arcar com custos e manutenção dos instrumentos do trabalho, estar socialmente desprotegido e juridicamente desamparado, por completamente desassociado dos que efetivamente lucram, situação essa, inclusive, mantida por estratégias, influência e até estratégias junto ao Poder Judiciário para não se produzir jurisprudências em desfavor à essa nova modalidade relação trabalhista.

Para percorrer esse trajeto até os dias atuais, Antunes (2015) assevera que o capitalismo contemporâneo sob a racionalidade neoliberal detém por traço característico, além dos já mencionados, o que ele denomina de “metamorfose no mundo do trabalho” que tende à “desproletarização do trabalho industrial e fabril”, “subproletarização” presente no trabalho parcial, temporário, precário, subcontratado e terceirizado, gerando o fenômeno do “desemprego estrutural”.

Assim, o que antes era a base da matriz econômica do EBES, isto é, o trabalho em massa assalariado, com o neoliberalismo, torna-se objeto de mitigação. Além da forte crise econômica que afetou a sustentação dos empregos formais, soma-se à introdução dos componentes subjetivos do empreendedorismo de si e da valorização da concorrência aos trabalhadores, deixando o emprego, ou melhor, a condição de trabalhador, não mais a cargo de uma política pública pelo qual o Estado é responsável, mas do próprio trabalhador em função da heterogênea “meritocracia”.

Como se percebe, o fenômeno do desemprego estrutural nos leva para além da percepção da mera queda dos empregos fabris e industriais, uma vez que essa massa de trabalhadores desempregados, quando não reinseridos no mercado de trabalho ou caem em desalento<sup>31</sup> ou se realocam justamente na informalidade tipicamente precarizada – sendo certo que, como veremos adiante, a precarização também ocorre no setor formal.

No que diz respeito ao termo precarização, apesar de amplamente utilizada e, de certa forma nos remeter a um significado imediatamente compreensível de precariedade do trabalho, como condições, insegurança, inclusive normativa, a expressão carrega consigo maior complexidade que merece atenção.

Segundo Vargas (2014), a precarização do trabalho pode ser compreendida tanto em uma dimensão objetiva, quanto subjetiva. A primeira remete ao risco do exercício de um trabalho em condições sem proteção social, incluindo a previdenciária. A segunda, entretanto,

---

31 Conceito utilizado pelo IBGE quanto aos que gostariam de trabalhar a até estariam disponíveis a isso, entretanto, não buscam trabalho por entender que não conseguiriam por um ou vários fatores. Será melhor abordado no item seguinte.

trata do aspecto interno ao trabalhador, com suas subjetividades psíquicas, mentais e emocionais, que são afetadas diretamente pela objetividade da dimensão do trabalho precário.

A essa segunda dimensão, não há qualquer minoração de importância. Ao revés, Safatle, Silva Junior e Dunker (2020) abordam, justamente, o “neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico”, destacando toda variedade de carga gerada pelas premissas dessa (i)racionalidade que vige no capitalismo.

Como visto, a disruptura imposta pela racionalidade neoliberal ao mercado de trabalho reconfigurou a lógica das reações e normas laborais, com características próprias.

Em síntese, podemos elencar: o empreendedorismo de si; a potencialização do indivíduo, seja pelo individualismo – que, somado à competitividade, enfraquece a micro e macro articulação coletiva dos trabalhadores – seja pela responsabilização do indivíduo em um raciocínio meritocrático; a autoexploração do trabalhador com produtividade baseada na performance; a bizarra figura do assalariado capitalista não proletário.

Finalmente, tem-se ainda por características específicas à América Latina, notadamente o Brasil – e, como de verá na seção seguinte, o México também – as desregulamentações laborais, propiciando a terceirização, a flexibilização e a consequente precarização do trabalho, nas suas mais diversas expressões, como “pejotização”, “uberização” e demais formas de subproletarização que, dentre suas características, tem a falta regulação legal – e, portanto, proteção social – constituindo o chamado setor informal da economia.

A respeito da informalidade e de seus impactos notadamente no Brasil, propõe-se desenvolver de maneira apartada no item seguinte para melhor compreensão e relação com o objetivo geral de estudo deste trabalho científico.

### 2.3. A INFORMALIDADE E SEUS IMPACTOS NA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

Antes de se aventurar em qualquer análise empírica que ilustre o comportamento da informalidade que permite fazer as reflexões jurídicas com a devida criticidade, cumpre esclarecer metodologicamente que o uso dos dados desta pesquisa se fez por fontes secundárias, com dados já previamente tratados. Quanto às informações obtidas dos dados, ora são por referências bibliográficas, ora se dão pela própria análise direta desta pesquisa.

Além disso, deve-se registrar que alguns conceitos utilizados dentro da literatura para a análise do mercado de trabalho não são consenso. Mais que isso, o risco inerente é que as

definições detêm limitações e, quando não compreendidas ao menos nos parâmetros pré-estabelecidos, aumentam a chance de distorção.

O mesmo ocorre com as próprias informações dos mais variados bancos ou bases de dados, que, a depender da sua origem e natureza, detêm suas específicas limitações para se tratar e extrair informações a contento para uma pesquisa com relativo grau de complexidade. Assim, na busca de um entendimento suficiente, deve-se enfrentar ao menos o debate existente.

No que diz respeito ao termo “economia informal”, foi cunhado em 1971 pelo antropólogo Keith Hart, quando da descrição do tipo dos migrantes rurais do norte de Gana para as cidades do sul. De lá para cá, a expressão foi incorporada aos mais diversos marcos analíticos, dando base teórica para inúmeras políticas públicas. O significado do termo consistia em “englobar uma série de formas de organização da produção e de possibilidades de inserção no mercado de trabalho que não correspondiam às firmas e relações trabalhistas predominantes nas economias centrais” (RAMOS, 2007, p. 115).

Já quanto ao específico termo “setor informal”, surgiu antes, em 1969, quando do Programa Mundial de Emprego da OIT. Atribui-se comumente a um estudo sobre o Quênia, de 1972, como referência básica de definição, qual seja, o conjunto de unidades de produção em que sua forma de produzir detém traços característicos de: fácil entrada; dependência aos recursos nativos; propriedade de natureza familiar do empreendimento; operações de pequena escala; intensidade de trabalho; tecnologia adaptada; qualificações obtidas fora do sistema formal de ensino; e atuação em mercados não-regulamentados e concorrenciais (CACCIAMALI, 2007).

Outra perspectiva que merece destaque é a do Programa Regional de Emprego para a América Latina e Caribe (PREALC), implementado pela OIT e que, por quase duas décadas, foi um dos principais centros de pesquisa sobre a informalidade (RAMOS, 2007).

Conforme o PREALC, em 1978, entendia-se por setor informal urbano a manifestação do excedente estrutural de mão de obra nos países latino-americanos, dada a heterogeneidade da estrutura produtiva, e que tinha seu papel funcional, pois absorvia o que o setor formal não abarcava, sobretudo em tempos de recessão econômica (KREIN; PRONI, 2010).

Outra expressão que chama atenção é a de “economia subterrânea”, usada para explicar a reestruturação produtiva a partir da década de 1990, com altas taxas de desemprego somada a uma precarização do trabalho e do emprego, e ao crescimento das atividades não regulamentadas (FILGUEIRAS; FRUCK; AMARAL, 2004).

Ao atualizar o debate, destaca-se o confronto das perspectivas de segmentação com a da escolha. Conforme Ramos (2007, p. 127), “a hipótese da segmentação implica a existência de

mercados de trabalho ‘balconizados’, subconjuntos que trabalham de forma independente, com lógicas de formação de rendimentos e de demanda de trabalho particulares”.

Portanto, nota-se que há um fator valorativo, como a questão da qualidade, independentemente da atividade ou região, além de se inserir na discussão, também, fatores como pobreza e discriminação.

Já a outra vertente, parte do pressuposto de que o trabalhador ingressa no setor formal por escolha, a exemplo das razões de flexibilidade ou rendimento vantajoso. Entretanto, a esta falta correspondência empírica, sobretudo diante dos comportamentos em países economicamente distintos, como os periféricos. Além de que só seria possível sustentar a existência de escolhas quando há opções para tanto, o que, em país periférico, inexistem às expressivas camadas mais sensíveis (RAMOS, 2007).

Uma possibilidade, entretanto, para que haja sustentação da vertente da escolha, diante dos impasses colocados, seria justificar tal realidade pelo denominado “culturalismo” (RAMOS, 2007). Não de forma genuína e espontânea, mas, no máximo, algo próximo à tese sustentada no item 1.3 sobre o movimento molecular de hegemonia que incute um consenso ao imagético geral de vantagens em meio às desvantagens.

A exemplo disso, o abordado no item anterior desta mesma seção, 2.2, sobre a (auto)promessa do empreendedorismo de si e meritocracia. De toda forma, explicaria apenas o vício da vertente e não propriamente a confirmaria.

Assim, consciente das variantes existentes, pode-se aferir com a devida cautela os dados que, não raro, sob tortura, conseguem expressar o que o inquisidor, ou melhor, pesquisador, procura.

Ao tentar se verificar os impactos desse fenômeno da informalidade no Brasil, vale, primeiramente, a profunda percepção analítica de Abílio (2021, p. 2021):

Historicamente, a informalidade é predominante no mercado de trabalho brasileiro. Operando como um parâmetro central do mercado de trabalho, o trabalho informal é tomado como referência para a análise das condições de trabalho, sendo a informalidade comumente associada à precariedade, insegurança e ausência de proteção social, em oposição à seguridade e regulações que constituem o trabalho formal. A informalidade opera, assim, como espelho invertido do trabalho formal, sendo elemento central para a compreensão da evolução do mercado de trabalho, pautando políticas públicas, referenciando os debates e horizontes da crítica sobre a precarização e exploração do trabalho.

Como se percebe, a informalidade não é uma novidade no cenário laboral do Brasil ao longo de sua jovem, tardia, mas dinâmica história de desenvolvimento capitalista industrial. A descrever as primeiras manifestações do início da industrialização nacional, Pochmann (2012, p. 58) assim dispõe:

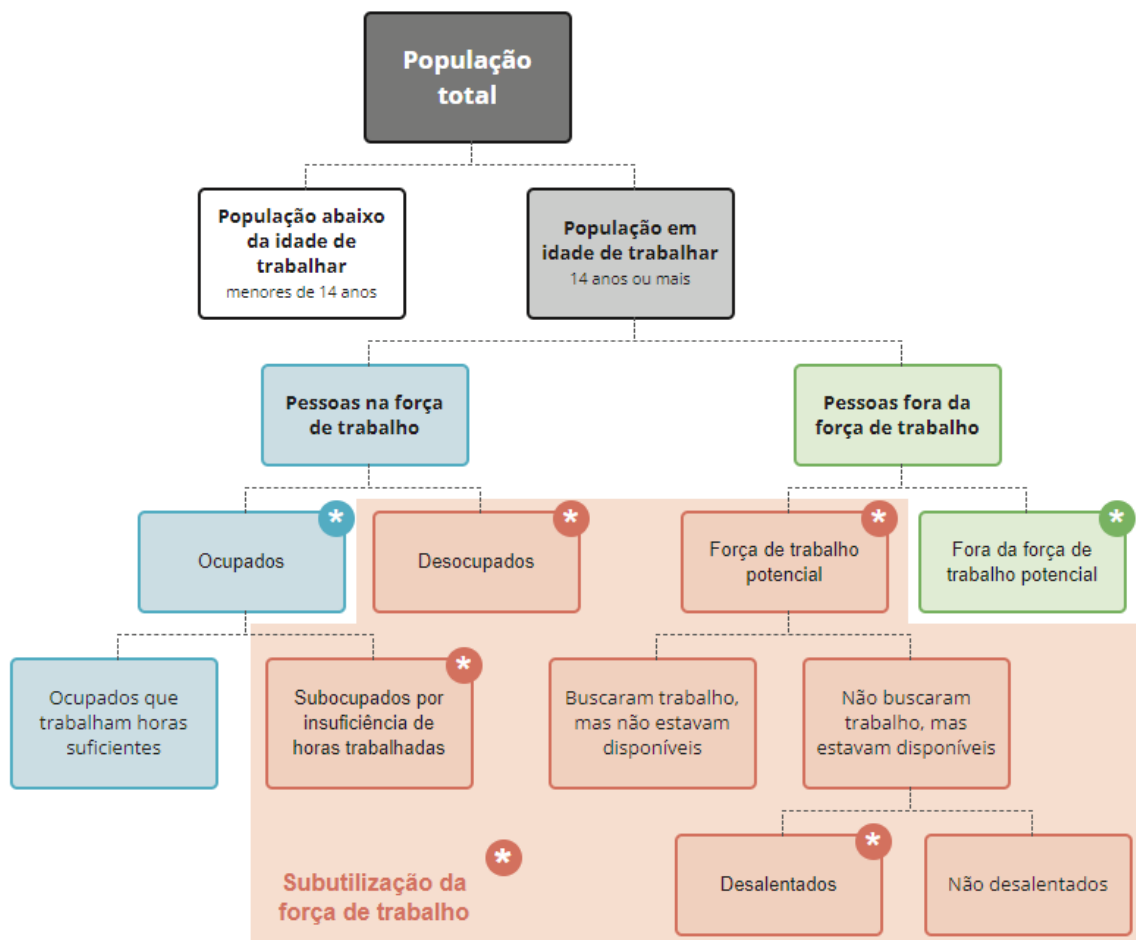
Historicamente, o setor de serviços como um todo já apresentava na economia brasileira um inchamento, influenciado pelo efeito combinado do drástico êxodo rural com a geração de empregos no setor industrial insuficiente ao universo de trabalhadores disponível no mercado de trabalho urbano. Em função disso, as alternativas de ocupação e renda no meio urbano terminaram sendo direcionadas para o chamado setor informal, que abrigava parcelas expressivas de trabalhadores nas ocupações de serviços, sobretudo na classe de distribuição (comércio, comunicações e transportes).

O mercado de trabalho brasileiro, portanto, sempre conviveu com a informalidade, mudando-se, porém, as suas causas. Para o que se propõe a analisar nesta seção, faz-se um recorte metodológico temporal para justamente se verificar os efeitos da implementação da racionalidade neoliberal e seus impactos nessa seara da informalidade que já acompanhava a trajetória da economia do País.

Não obstante, é necessário primeiro o esclarecimento acerca das principais terminologias utilizadas não apenas nos estudos científicos, mas também veiculadas na grande imprensa e apropriados nos grandes debates públicos a respeito.

O IBGE (2022a), uma das principais fontes sobre o tema, entende o mercado de trabalho a partir da totalidade da população, separando-a por vários critérios. Para ilustrar, colaciona-se:

**Fluxograma 1 - Divisões do mercado de trabalho para o IBGE.**



Fonte: IBGE, 2023a.

A partir dos destaques acima, a presente pesquisa buscou sintetizar seus respectivos significados:

**Tabela 1 - Definições de categorias decorrentes da divisão do mercado de trabalho proposta pelo IBGE.**

CATEGORIAS	DEFINIÇÕES
<b>Ocupados</b>	Empregados, autônomos, empregadores, trabalhadores domésticos com ou sem CTPS, trabalhadores familiares sem remuneração.
<b>Desocupados/ Desempregados<sup>32</sup></b>	Os que não estão trabalhando, mas adotaram alguma providência efetiva para conseguir trabalho e estão disponíveis para assumir, caso consigam.
<b>Força de trabalho potencial</b>	Os que, embora estejam fora da força de trabalho, possuem potencial para serem absorvidas à atividade.
<b>Fora da força de trabalho potencial</b>	Os que não tem interesse ou condições de trabalhar. Dentre eles, estudantes, aposentados e donas de casa – estas a despeito do trabalho reprodutivo <sup>33</sup> .
<b>Subocupados por insuficiência de horas trabalhadas</b>	São os que têm jornada de trabalho inferior a 40h semanais, mas que gostariam e estão disponíveis para trabalhar em uma jornada maior.
<b>Desalentados</b>	Os que gostariam de trabalhar a até estariam disponíveis a isso, entretanto, não buscam trabalho por entender que não conseguiriam por um ou vários fatores.
<b>Subutilização da força de trabalho</b>	Conjunto de categorias que engloba os desocupados, os que estão na força de trabalho potencial e os subocupados por insuficiência de horas.

Fonte: elaboração própria com base nas informações do IBGE (2023a).

Em que pese a especificidade de hipóteses, existem algumas situações que podem gerar distorções de análise. Os chamados desalentados, por exemplo, não são computados como desempregados/desocupados em razão do critério de certa desistência da procura pelo trabalho em determinado tempo. Logo, há ou uma supressão desse quantitativo ou uma divulgação em separado, como se subcategoria fosse, quando não o é.

O inverso aparentemente ocorreria com os ocupados. Pessoas que fazem “bico”, por exemplo, e que, portanto, estão em uma subcategoria da ocupação pelo critério de jornada semanal, são comumente entendidas como empregados, sem a ressalva que o fazem sem registro, isto é, na informalidade.

Entretanto, para não incorrer nessa distorção, o IBGE (2023, p. 3) trabalha com a chamada “ocupação informal”, considerando em sua composição “[e]mpregado no setor privado sem carteira de trabalho assinada; Empregado doméstico sem carteira de trabalho assinada; Empregador sem registro no CNPJ”.

Como se percebe, seu critério central de ocupação informal perpassa pela existência ou não de registro, isto é, a formalização. Uma das principais implicações disso é conseguir identificar quem está fora do alcance da cobertura protetiva do sistema previdenciário.

Entretanto, vale ressaltar que ao descrever o seu conceito de “setor informal”, o mesmo IBGE (2023c, *online*) se utiliza de outros critérios:

<sup>32</sup> Expressão usada como sinônimo de desocupado.

<sup>33</sup> Expressão utilizada para designar “as atividades que dizem respeito à manutenção material das pessoas (...) e dos objetos necessários a esta manutenção (ALVES, 2021).

Compreende as informações sobre unidades econômicas que produzem bens e serviços com o principal objetivo de gerar ocupação e rendimento para as pessoas envolvidas, operando, tipicamente, com baixo nível de organização, com alguma ou nenhuma divisão entre trabalho e capital como fatores de produção, e em pequena escala, sendo ou não formalmente constituídas.

Como se vê, o critério acima se centraliza no grau de organização. Sob essa perspectiva, mesmo que exista registro, um trabalho formal, se em baixo nível de organização, será inserido a esse específico conceito de “setor informal”. Assim, deve-se ter atenção para que os termos “ocupação informal” e “setor informal”, não sejam levados como equivalentes.

De toda forma, quanto à relação da categoria geral de ocupados, dentre formais e informais, e suas condições de contribuintes a um regime de previdência, o referido Instituto detém interessante indicador específico a partir de sua Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua).

Desse cenário de categorias e ferramentas, parte-se, então, para a presente construção da análise e efetiva avaliação dos impactos organização do trabalho sob a racionalidade neoliberal, notadamente a mazela da informalidade, na previdência social, impactos esses que, como se verá, podem se expressar em pelo menos duas grandes ordens.

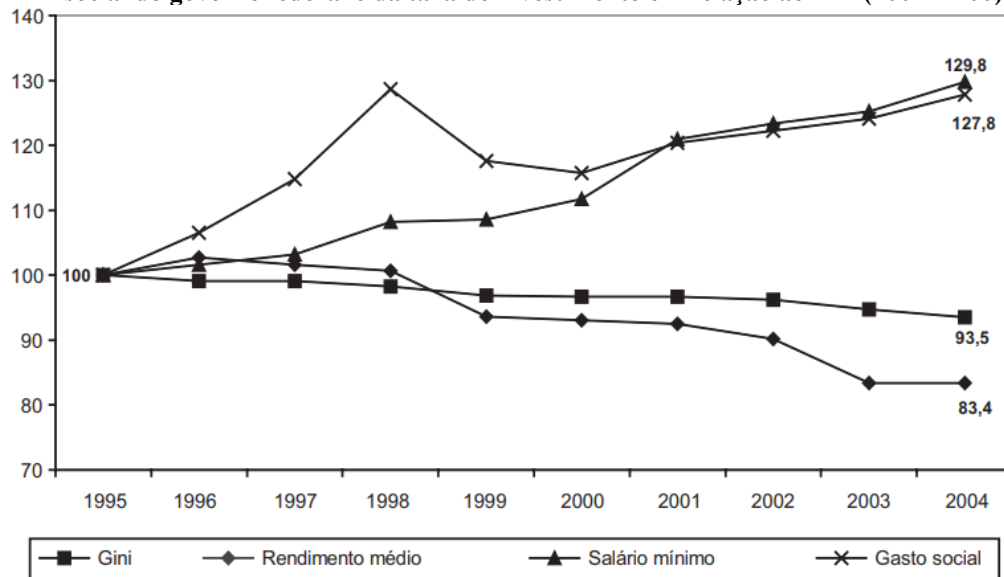
A primeira é a questão contributiva, observando a capacidade do trabalho informal enquanto parcela da população ativa que deixa de financiar o sistema previdenciário brasileiro. A segunda questão é o alcance protetivo da previdência social que se torna inversamente proporcional ao aumento do trabalho informal, vez que, como já visto nesta pesquisa, em sua maioria não estão inscritos ou simplesmente não detêm remuneração suficiente para manter sua regularidade quanto às obrigações tributárias com a previdência social, ou, não raro, sequer iniciá-las, prejudicando sua qualidade de segurado, isto é, seu vínculo jurídico.

Quanto ao recorte temporal, analisa-se a partir das efetivas implementações da racionalidade neoliberal no Brasil, que, como visto, ocorram tão logo promulgada a CRFB/88, no primeiro mandato presidencial.

Em janeiro de 1991, por exemplo, os trabalhadores com carteira de trabalho assinada representavam 55% da força de trabalho, ao passo que os empregados sem carteira e os autônomos registrados atingiam 20% cada, e, os empregadores, 4,5%. Dez anos após, em janeiro de 2001, entretanto, os empregados com carteira caíram 12,8%, enquanto os sem carteira aumentaram 8,1% (NORONHA, 2003).

Assim, houve uma queda de rendimento médio entre a soma desses grupos ocupados, bem como do índice de Gini<sup>34</sup>, em contraste com o aumento do gasto social demandado. Assim:

**Gráfico 1 - Brasil: índice de evolução do rendimento médio dos ocupados, do salário-mínimo, do gasto social do governo federal e da taxa de investimento em relação ao PIB (2001 = 100)**

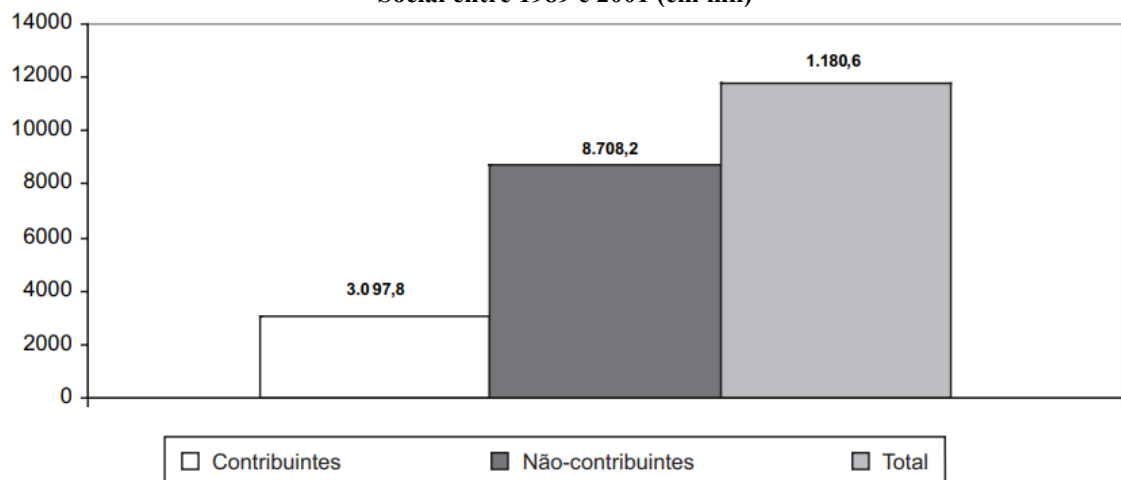


Fonte: POCHMANN, 2008

Observa-se que, pelo recorte temporal proposto, o rendimento médio do trabalho vem caindo em contraste com o aumento dos gastos sociais, mesmo com a inflexão positiva do salário-mínimo, o que denota uma situação de ocupação de baixa remuneração e que, não à toa, faz demandar maior gasto com políticas públicas complementares à renda.

Quanto à perspectiva contributiva, observa-se que já na primeira década neoliberal no Brasil, a previdência social deixou de contar com a maior parte da população ocupada:

**Gráfico 2 – Brasil: saldo da evolução das ocupações com contribuição e não-contribuição à Previdência Social entre 1989 e 2001 (em mil)**



Fonte: POCHMANN, 2008

<sup>34</sup> Índice que varia de zero a um ou zero a cem, utilizado para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo, apontando a diferença entre os mais pobres e os mais ricos (IPEA, 2023).

Em análise das razões desse cenário, Pochmann (2008, p. 201) observou que “[s]omente 26,2% do total de ocupações abertas entre 1989 e 2001 fizeram parte do segmento contributivo da Previdência Social, indicando mudanças mais gerais na natureza do emprego assalariado, com intensa expansão da informalidade”.

Já durante o período de 2004 a 2012, houve um crescimento médio de postos de trabalho formal de 5,5% ao ano, o que ocorreu mesmo durante momentos de baixo desempenho da economia. Dentre as razões, destaca-se que parcela considerável desse aumento se deu pela rapidez no processo de formalização das relações de trabalho, que foi acima da própria geração de novos postos de ocupação. Isto é, a conversão de trabalhos informais em formais ocorreu de forma mais rápida do que a criação de trabalhos formais novos (ANFIP, 2013).

Como consequência direta desse processo de formalização das ocupações, ao contrário de outros períodos já verificado, houve o crescimento da arrecadação previdenciária. Consoante a ANFIP (2013, p. 47), o contínuo crescimento das receitas previdenciárias por contribuição se deu por uma conjugação de três fatores: “aumento quantitativo de trabalhadores segurados, especialmente os contratados como empregados; as melhores condições de remuneração propiciadas pela diminuição crescente de desemprego(...) maior grau de cobertura previdenciária dos trabalhadores ocupados”.

Em um cenário mais recente, com a crise global pandêmica, o Brasil registrou uma taxa de desemprego de 14,7% em fevereiro de 2021 (PERUCHETTI, MARTINS; DUQUE, 2021), representando a menor taxa de crescimento da população ocupada em relação ao mês do ano anterior, desde a recessão<sup>35</sup> iniciada no segundo trimestre de 2014, até o momento da pesquisa, registrando, em janeiro de 2021, uma queda de 8,3%.

Além disso, foi a maior queda da história da série de taxa de crescimento da população ocupada em relação ao mês do ano anterior, com 17,7%, também até o momento da pesquisa (PERUCHETTI, MARTINS; DUQUE, 2021).

Ao buscar dados primários da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD Contínua), verifica-se que, para aquele primeiro trimestre de 2021, a taxa de desocupação foi além, chegando ao pico recorde, desde o início da série histórica, de 14,9% (IBGE, 2022b).

Até o setor de serviços, que concentra por volta de 70% do emprego gerado no Brasil, também foi fortemente atingido pela pandemia, anotando uma queda de 14,5% em junho de 2020 (PERUCHETTI; MARTINS; DUQUE, 2021).

---

35 Ocorreu durante o início do segundo mandato do governo Dilma, marcado por forte instabilidade política e sob a pressão retardatária da crise econômica mundial de 2008.

Vale lembrar que é justamente este setor de serviços que sustenta a “processualidade contraditória” da nova morfologia do trabalho supramencionado, em que há uma expansão do assalariamento em contraposição aos fenômenos da “desproletarização” e “subproletarização” (ANTUNES, 2015).

A importância do acompanhamento da organização do mercado de trabalho a partir da mensuração do setor formal para a previdência social se dá basicamente por dois grandes motivos que geram consequências na lógica solidária previdenciária idealizada pela Constituição, tratada na primeira seção desta pesquisa.

O primeiro motivo é o fato de que o setor informal, apesar de compor a população economicamente ativa, tende a não poder contar com a proteção social por seus integrantes geralmente não estarem inscritos no sistema previdenciário, isto é, deixa a maioria dos trabalhadores informais simplesmente desprotegidos das contingências sociais do labor e da vida humana e que afetam a toda sociedade, como já abordado na primeira seção deste trabalho.

O segundo motivo é que esta não inscrição de boa parte do setor informal implica em uma perda de receita ao orçamento da seguridade social, ou seja, com força de afetar a proteção social pelo lado financeiramente, em especial a previdência social, único pilar securitário calcado em um sistema contributivo.

No Regime Geral de Previdência Social, apesar de constituir vínculo obrigatório com a previdência social pelo simples exercício da atividade laboral remunerada, nos casos de segurados da categoria “contribuinte individual” a sua filiação, na prática, fica condicionado ao ato do próprio trabalhador de fazer a sua inscrição junto à instituição.

Ademais, ainda quanto ao contribuinte individual, constata-se maior fragilidade no primeiro aspecto, o de proteção social, uma vez que existe a regra de carência ao direito do benefício, em que o início de sua contagem é condicionado ao primeiro recolhimento em dia da contribuição previdenciária por parte do trabalhador, isto é, não admite pagamento em atraso, ainda que indenizado, para esse específico fim (AMADO, 2020a).

A importância do controle contributivo da população ocupada é tamanha que o IBGE possui indicador específico.

Assim, confere-se esse índice dos últimos dez anos até o ano de 2022 (2023, p. 18):

**Tabela 2 – Indicador de ocupação por contribuição para instituto de previdência**

População de 14 anos ou mais de idade OCUPADA - Contribuição para Previdência	Distribuição(em %)										
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Contribuição para instituto de previdência em qualquer trabalho	62,2	63,3	64,9	65,4	65,8	64,4	63,7	63,1	64,9	63,4	63,7
Não contribuição para instituto de previdência em qualquer trabalho	37,8	36,7	35,1	34,6	34,2	35,6	36,3	36,9	35,1	36,6	36,3

Fonte: IBGE, 2023.

Assim, percebe-se que, em média, mais de um terço dos considerados ocupados desfalcam o financiamento do sistema previdenciário, mesmo que, em regra, sejam obrigados a tanto por força de lei, em respeito aos princípios da filiação obrigatória e da natureza contributiva.

Dentre outros fatores que geralmente estão relacionados a essa falta contributiva, estão a baixa remuneração ou instabilidade conjuntural inerente a este setor informal. Assim, dificulta-se o acesso dessa massa informal ao sistema de proteção previdenciária, reduzindo-o a um mero evento estatístico ao invés de efetiva categoria protegida (BODI, 2011).

Revela-se, portanto, um cenário de sujeição a toda sorte de contingências inerentes à vida laboral, já precária, em alarmante insegurança, tudo apesar de existir um instrumento constitucional de proteção social voltado especificamente à manutenção dessa almejada estabilidade mínima do mercado de trabalho e seus dependentes, refletindo diretamente na harmonia da sociedade.

Finalmente, adotando-se uma perspectiva mais heterodoxa, vale a tentativa de se trazer estudos e olhares mais críticas, no intuito de se romper com o engessamento científico e autorreferencial, possibilitando a abertura de novas reflexões.

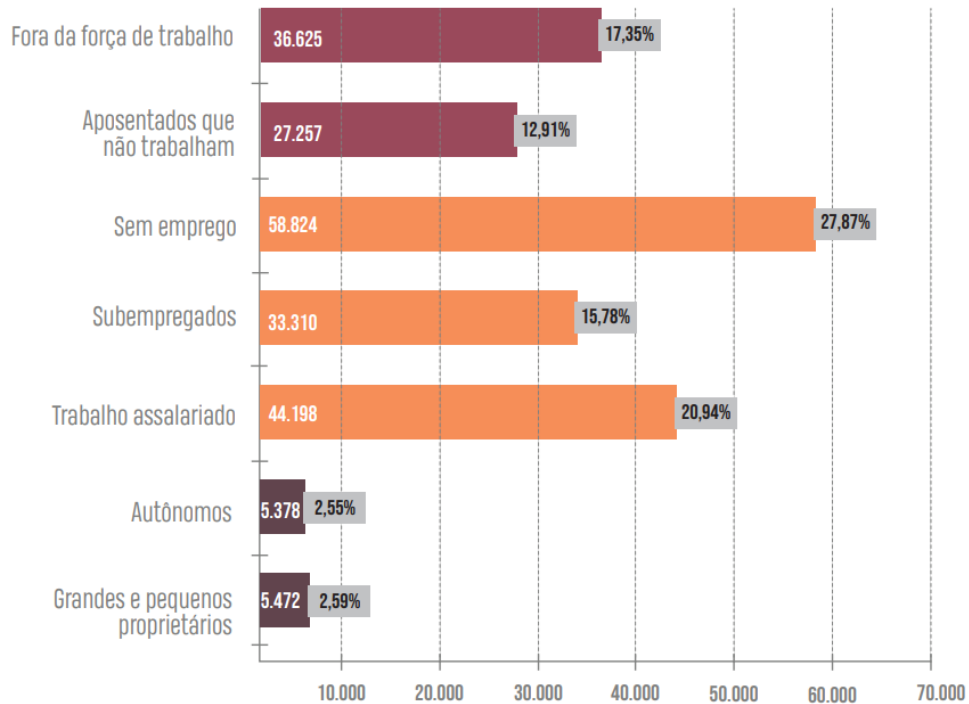
Para tanto, traz-se a perspectiva do Anuário Estatístico do ILAESE<sup>36</sup> (2021, p. 7-8), que separou os trabalhadores em sete grandes categorias: i) fora da força de trabalho (crianças e adolescentes menores de quinze anos); ii) aposentados (apenas os que estejam efetivamente fora do mercado de trabalho); iii) sem empregos (que são força de trabalho, não são aposentados

36 Instituto Latino-americano de Estudos Socioeconômicos.

e, ainda assim, não trabalham); iv) subempregados (total de pessoas em atividades informais<sup>37</sup>; v) trabalho assalariado (total de trabalhadores totais da PNAD); vi) autônomos (os com registro de CNPJ); e vii) os pequenos e grandes proprietários (somado aos empresários com CNPJ).

Assim, com o cruzamento de dados<sup>38</sup> do ano de 2020, chegou-se ao seguinte gráfico:

**Gráfico 3 – Distribuição em percentual por categoria pré-definida em um total de 211,064 milhões de habitantes (em mil pessoas), no ano de 2020**



Fonte: ILAESE, 2021.

Por essa distribuição mais detalhada, pode-se extrair alguns cenários impactantes. Ao se excluir da conta as crianças e os adolescentes menores de quinze anos e os já aposentados, que já não mais trabalham (linhas na cor vinho), percebe-se que, para cada pessoa protegida juridicamente, existem duas desprotegidas, uma vez que a soma dos que estão sem emprego ou estão subempregados, na informalidade, representa 62,58% dos que estão disponíveis para o trabalho.

Ademais, essa fotografia se releva uma constante ao longo do tempo, um padrão percentual que se mantém nos últimos anos. Neste sentido, confere-se, agora em números absolutos, a comparação dos últimos quatro anos ainda a contar de 2020:

<sup>37</sup> Empregados no setor privado sem carteira de trabalho assinada; empregados domésticos sem carteira e trabalho assinada; empregador sem registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ); trabalhador por conta própria sem registro no CNPJ; e trabalhador familiar auxiliar.

<sup>38</sup> Como IBGE, PNAD, RAIS-TEM e DATAPREV.

Tabela 3 – Distribuição por categoria pré-definida em números absolutos (2016-2020).

	Números absolutos				
	2016	2017	2018	2019	2020
<b>POPULAÇÃO</b>	204.535	206.207	207.856	209.476	211.064
<b>GRANDES E PEQUENOS PROPRIETÁRIOS AUTÔNOMOS</b>	4.429	4.993	4.991	5.400	5.472
<b>TRABALHO ASSALARIADO</b>	47.369	46.398	46.327	46.625	44.198
<b>SUBEMPREGADOS</b>	35.056	36.324	37.362	38.363	33.310
<b>SEM EMPREGO</b>	47.788	48.476	48.870	47.964	58.824
<b>APOSENTADOS QUE NÃO TRABALHAM</b>	26.666	27.253	27.312	27.796	27.257
<b>FORA DA FORÇA DE TRABALHO</b>	38.934	38.538	38.480	38.442	36.625

Fonte: ILAESE, 2021.

Como se pode analisar, a proporção aproximada de dois desprotegidos para um protegido se mantém no recente recorte temporal destacado.

Mais que isso, nota-se também que quase metade dos brasileiros – apenas pela soma dos “sem empregos” com os “subempregados” em comparação ao total da população nacional – está simplesmente desprotegida socialmente quanto à cobertura previdenciária.

É dizer, esse quantitativo está a toda sorte de contingências sociais inerentes ao trabalho e à vida humana, representam efetivo prejuízo a eles e às suas famílias que deles dependam, o que pode ocorrer a curto ou a longo prazo, refletindo-se, de forma inescapável, assim, a toda a sociedade.

Ao mesmo tempo, essa mesma grande massa de trabalhadores desprotegidos representa uma lacuna de contribuintes ao sistema previdenciário. Parte, por estarem desobrigados, e parte por, mesmo juridicamente obrigados, como os “subempregados”, vez que exercem atividade laboral remunerada, mas, cuja baixa rentabilidade, torna inviável o ato de inscrição seguido do efetivo recolhimento tributário – assim, excluídos como se sem emprego estivessem.

A racionalidade neoliberal, portanto, propicia ao Brasil um arranjo informal crônico em cima do enfraquecimento do modelo produtivo taylorista/fordista da expansão industrial tardia brasileira, vivenciada durante grande parte do século XX, e que, como alternativa, introjeta e dissemina um bojo político e ideológico que rompe com o modelo de emprego assalariado.

Diante do problema constatado, parte-se, a seguir, para o estudo comparado para se avaliar caminhos que tragam um melhor entendimento do que se fazer ou, ainda, não se repetir.

### **3. ALTERNATIVAS À PREVIDÊNCIA SOCIAL A PARTIR DO DIREITO COMPARADO: A EXPERIÊNCIA DO MÉXICO COMO LIÇÃO**

Diante do atual estágio em que o mercado de trabalho se encontra em meio ao ápice das consequências da racionalidade neoliberal, entende-se necessário ampliar o debate e tentar alcançar possíveis alternativas para a subsistência da proteção social por meio da previdência social.

Para tanto, essa seção lança mão da riqueza metodológica do Direito Comparado ao modelo de previdência social no Brasil para, a partir de parâmetros de seleção e critérios metodológicos pré-determinados, relacionando-se com outros modelos estrangeiros jurídicos de proteção social em equivalência ao de previdência social e que possam proporcionar apontamentos críticos de reflexão.

Assim, elege-se o maior país na América Latina, depois do Brasil, em população absoluta, população economicamente ativa e forte informalidade, o México. Seu cenário geopolítico e jurídico apresenta semelhanças com o brasileiro, tanto na problemática do mercado de trabalho, quanto converge nas estratégias jurídico-protetivas para se tentar amenizar as contingências sociais decorrentes. Ademais, como se desenvolverá nesta seção, existe uma relação histórica entre os direitos previdenciários dos países em comparação.

#### **3.1. CONSIDERAÇÕES SOBRE O DIREITO COMPARADO**

O cenário atual da previdência social brasileira, como constatado na seção anterior desta pesquisa, encontra-se operando sob uma racionalidade política distinta de quando fora idealizada. Tal modificação ocasionou uma disruptura na organização do mercado de trabalho, agravando um antigo problema da informalidade, mas que, sob o viés neoliberal, calcifica-se não apenas juridicamente, pelas constantes contrarreformas legislativas, mas também por um convencimento político-ideológico que cega à sociedade quanto aos prejuízos do trabalho informal.

Esse panorama constatado, como também apontado na seção anterior, não é de exclusividade do Brasil. A racionalidade neoliberal insere-se em um mundo globalizado em que seus danos podem ser mensurados com menor ou maior grau a depender da referência geopolítica. Na América Latina - onde se encontram os países periféricos da economia global com contextos históricos, econômicos e sociais relativamente semelhantes, sobretudo diante de

seu capitalismo tardio - não se encontra dificuldades de similitude, por exemplo, a respeito das características sobre informalidade, desigualdade e precariedade do trabalho.

Como os países sul-americanos, vizinhos ao Brasil, abordam essas questões, pode-se encontrar distinções pertinentes de estudo, notadamente para fins de prospecção de medidas estratégicas semelhantes que podem ser adotadas, evitadas ou, até mesmo, em um eventual estágio de compreensão mais complexa e profunda, pensar-se na necessidade de atualização ou mesmo reformulações, mais ou menos drásticas.

Para se tentar conseguir tais prospecções reflexivas ou mesmo essa compreensão de maior densidade crítica, evoca-se a riqueza do Direito Comparado, que, conforme o grande juscomparatista brasileiro Haroldo Valladão<sup>39</sup> (1971), é a grande forma da comunicação social para se extrair decisivas lições da experiência das nações vizinhas e semelhantes. Mais que isso, é forma de compreensão mútua que propicia o ideal jurídico de um direito integrado, comunitário com comum esforço para felicidade e sobrevivência de todos e não para uma parcela privilegiada.

Em sua visão mais profunda, Valladão (1971, p. 14), acredita que o Direito Comparado “realiza, assim, a Justiça, e realizará a Justiça Social, pelo democrático sistema dos vasos comunicantes, pois diminuindo e afinal suprimindo as distâncias, estabelece perfeita igualdade”.

Para melhor ambientação do fértil terreno de pesquisa, o Direito Comparado é a mais jovem dentre as disciplinas jurídicas e, portanto, há muito a se construir. Trata-se, aliás, de uma construção científica, superando a mera “legislação comparada”, isto é, apenas o confronto, aproximação ou cotejo das leis. Aliás, por sua autonomia científica, está também para além de um método comparativo, ainda que o objeto da comparação seja algo mais complexo que o arcabouço legal, como instituições jurídicas de estados distintos (COELHO, 2013).

A respeito desse entendimento do Direito Comparado como ciência em contraposição a ser apenas um método de comparação, Jerónimo (2015) já atesta ser incontroversa a sua constituição como um saber autônomo dentro da ciência jurídica, muito embora tal dualidade de posições tenha atravessado os séculos até, pelo menos, a primeira década do presente.

---

39 Como bem ressalta Tavares (2009) em artigo biográfico, Prof. Haroldo Valladão foi um mestre brasileiro do Direito Comparado que detinha o verdadeiro “espírito da juscomparação”, com atuação de transcendia à vasta produção acadêmica e às participações em eventos internacionais como conferencista, mas que também imprimia no exercício da advocacia e com contribuições para elaboração de projetos de lei.

A exemplo disso, destaca-se a publicação de Dantas (2000) na virada do milênio, expondo extenso debate a respeito entre os autores do século XX. Ademais, Carvalho (2008), há exatos quinze anos, e, portanto, bastante recente, ainda publicou artigo trazendo à baila essa discussão. Ambos os autores, ressalta-se, posicionam-se reforçando os aspectos científicos do Direito Comparado e a razão para tanto é a clara existência de objeto e métodos próprios.

Assim, como objeto de observação e pesquisa, tem-se a pluralidade de ordens ou ordenamentos jurídicos que estão em vigência (ALMEIDA; PIZZORUSSO *apud* DANTAS, 2000). Neste aspecto, como bem atenta Coelho (2013), a variedade de sistemas jurídicos é a própria condição de existência do Direito Comparado. Por uma perspectiva um pouco mais abrangente do autor lusitano Vicente (2022), o objeto é a pluralidade e diversidade de expressões culturais a serem comparados.

Em todo caso, a constituição desse objeto, segundo Coelho (2013), se dá pelo conjunto de fontes do Direito e que envolve considerações de natureza econômica, sociológica, histórica e filosófica, sem, entretanto, quedar em eventual enciclopedismo, vez que essa variedade de contribuição converge sob um mesmo ponto de vista, o jurídico. Ademais, o pesquisador comparatista deve sempre esclarecer e delimitar suas fronteiras de atuação dentro dos campos comuns de pesquisa com outras ciências, sob pena da perda da profundidade científica exigida.

Quanto ao método, o distinto “método comparativo”, é imprescindível ao Direito Comparado. Entretanto, não é uma particularidade desta disciplina jurídica, vez que é também indispensável, por exemplo, para o estudo da História do Direito e da Filosofia do Direito (DANTAS, 2000). Ademais, ressalta-se que para o Direito Comparado é uma condição necessária, mas nem sempre suficiente, isto é, havendo, por vezes – e não raras vezes – a necessidade de aplicação conjunta a outros existentes, como se verá mais adiante.

Nota-se que esse específico método não se confunde com o mero estudo comparativo de um único ordenamento jurídico estrangeiro, histórico ou mesmo coleções de fontes adversas. Em última instância, tem-se a pluralidade do objeto – denotando sua direta relação a ele – somado a uma contínua confrontação da perspectiva nacional com a estrangeira (COELHO, 2013).

Neste particular, Coelho (2013, p. 265), conjugando objeto e método do Direito Comparado, assevera que “as regras de direito interessam ao comparatista, menos em sua expressão normativa do que na medida em que manifestam uma certa posição doutrinária”.

Isto é, reforça-se a ideia de que não se trata de uma mera confrontação objetiva da norma posta, mas destas sob o contexto social, econômico, político e cultural, que geralmente estão retratados e depuradas pela doutrina do país comparado.

Coadunando neste sentido, Dantas (2000) recomenda, dentre outras fontes, as “Enciclopédias Jurídicas, os comentários e estudos monográficos feitos por doutrinadores representativos do pensamento jurídico que se pretende analisar”. Eis, então, a relevância doutrinária na pesquisa comparativa.

Quanto à suficiência desse método comparativo, Carvalho (2008) faz a ressalva de que o pesquisador não deve a ele se limitar, vez que há diversos outros que subsidiam a comparação, inclusive instrumentos metajurídicos por uma imposição holística própria de uma ciência contemporânea, percebendo-se, ainda, certa hipertrofia de método.

Aliás, se há um consenso doutrinário hoje é de que não há apenas um único caminho metodológico na empreitada comparatista, podendo o método conjugar com os objetivos pretendidos na comparação. Atualmente, é até celebrada por vários autores a pluralidade de métodos de comparação. Entretanto, tal diversidade não implica em falta de rigor metodológico, ao revés, recai sobre o pesquisador maior responsabilidade na definição e uso (DUTRA, 2016).

Neste sentido, como bem salienta Cury (2014, p.184):

[a] primeira tarefa do comparatista é, portanto, *conhecer as opções metodológicas* que se encontram à sua disposição para consciente *delas*, considerar as particularidades e os objetivos de sua investigação e, *fundamentalmente*, proceder à escolha d(as) alternativa(s) que conduzir(ão) metodologicamente sua análise.

Com efeito, o que se impõe cientificamente ao pesquisador comparatista não é a escolha de um único caminho, mas sim cautela ao pré-definir seu caminho metodológico e perseverança ao perquiri-lo, independentemente se plural ou não.

Assim, na tentativa de uma listagem dos métodos possíveis, Hoecke (*apud* DUTRA, 2016), identificou ao menos seis: o funcional; o analítico; o estrutural; o histórico; o contextualizado ou *law in context*; e o núcleo comum ou *common core*.

Segundo Dutra (2016), esses seis métodos diferenciam-se por suas formas de explicação, podendo ou não ser usados em complementariedade, isto é, não são excludentes entre si; além disso, adverte que todos possuem, contra si, críticas relevantes; em todo caso, são tratados pelo autor como métodos fundamentais para a pesquisa comparada.

O método funcionalista é o mais conhecido e tradicional e, portanto, aqui merecedor de maior destaque. Sua origem se deu por influência da teoria sociológico-funcionalista que visa proporcionar resultados analíticos por abordagens holistas de estudo sistematizado do objeto. No Direito Comparado, foi fundado por Ernest Rabel e desenvolvido pelos professores alemães Konrad Zweigert e Hein Kötz, estes considerados a maior expressão e fiel defensores desse método (CURY; 2014; DUTRA; 2016).

Nos ensinamentos de Dutra (2016, p. 198), o “método funcionalista pode ser definido como aquele que pretende identificar respostas jurídicas similares ou distintas, em conflitos sociais que se assemelham mesmo ocorrendo em lugares distintos no mundo”.

Assim, por este método, pressupõe-se que há uma “equivalência funcional” entre as diversas abordagens jurídicas que visam enfrentar problemas semelhantes pelo mundo. Assim, há uma presunção de similitude das soluções jurídicas, *praesumptio similitudinis*, ou, ao menos, uma convergência para tanto. Caberia ao Direito Comparado, então, encontrar por harmonização e unificação e por um propósito de “comparação integradora”, uma melhor resposta sistemática e global dentre os sistemas jurídicos que detêm função semelhantes diante de um problema comum a todos (DUTRA, 2016; VICENTE, 2022).

Na busca de uma síntese, Cury (2014, p. 179) subdivide o método funcional em cinco etapas e em quatro princípios:

- (i) Questionamento: como um determinado problema é solucionado? (ii) Escolha dos ordenamentos jurídicos e relatórios sobre as respectivas soluções para o problema pesquisado. (iii) Processo comparativo *stricto sensu*: em que medida se assemelham as soluções? Em que pontos elas coincidem; através de quais características elas diferem entre si? (iv) Construção de uma sistemática para análise das soluções, esclarecimento de semelhanças e diferenças. (v) Valoração crítica dos resultados, o que eventualmente poderá conduzir à avaliação (discricionária) da melhor solução. (...) o método se baseia nos princípios (i) da presunção de similitudes, (ii) da fixação da função como elemento externo ou *tertium comparationis*, (iii) da consequente pretensão de neutralidade do comparatista no processo comparativo e (iv) da valoração dos resultados, prevista na última etapa do processo.

Não obstante sua densidade teórica, esse método não esteve livre de críticas, a exemplo do denominado “*comparative law and economics*”, tributário da análise econômica do direito, em que a metodologia de comparação aplicada operaria de forma “neutra”, isto é, focada apenas no padrão de eficiência metodológica (DUTRA, 2016). Assim, sobressaindo-se à maximização das utilidades dos recursos e minimização dos custos de transição, esta opositora vertente desconsidera os valores éticos inerentes aos institutos jurídicos comparáveis, bem como os contextos culturais destes (VICENTE, 2022).

Ademais, para fins de registro, esse método funcionalista fora objeto também de revisões, como, a título de exemplo, pela teoria crítica de Frankenberg, pelas teorias pós-modernas, como a de Legrand e a de Jayme, e, ainda, por perspectivas contemporâneas, a exemplo do chamado “método funcional moderado” de Husa e a tentativa de “reconstrução” do método funcional por Michaels (CURY, 2014).

Quanto aos demais seis métodos fundamentais para a pesquisa comparada, tem-se ainda o analítico, em que se assume que há interligação, com maior ou menor grau de dependência, dos conceitos jurídicos das regras do sistema jurídicos do qual ele deriva. Não obstante,

entende-se que, ainda que a similitude seja bastante próxima, sempre será possível identificar as particularidades de cada sistema e, com isso, extrair pontos relevantes de comparação (DUTRA, 2016).

O método estrutural, por seu turno, visa uma abordagem bem mais abrangente. Propõe-se a analisar, por diversas formas, sistemas jurídicos de origem, tradição e/ou famílias distintas, pondo-os em contraposição em sua estrutura (DUTRA, 2016).

O histórico se trata de um método que se destina a um olhar das origens históricas do objeto estudado. Ressalta-se que ele pode ser visto também apenas como uma das etapas do *law in context*, isto é, compondo o método de comparação contextualizado (DUTRA, 2016).

O contextualizado condiciona o êxito da comparação a um processo de contextualização, seja sociocultural ou, ainda, descortinando a dimensão política do direito observado. Esse método, vale ressaltar, apresenta-se necessariamente para ser conjugado com outros, como o funcionalista e o estrutural (DUTRA, 2016).

Finalmente, o método do núcleo comum, desenvolvido na Universidade de Cornell, destina-se precipuamente a encontrar pontos similares entre os objetos confrontados, no intuito de se desenvolver e criar normas comum que possam ser compartilhadas pelos sistemas jurídicos em comparação (DUTRA, 2016).

Assim, ainda no intuito de justificar a autonomia científica do Direito Comparado, Carvalho (2008) soma ao argumento da existência de objeto e métodos próprios o fato de haver também discurso com formulações proposicionais lógicas, os quais regem seu desenvolvimento e apresentam novos paradigmas, além da existência de uma autonomia literária e didática.

Com efeito, sendo antes uma disciplina científica do que um ramo da ordem jurídica, (VICENTE, 2022), cumpre então compreender suas potencialidades a partir de suas modalidades, funções e utilidade.

Consoante Jerónimo (2015), o Direito Comparado pode assumir várias modalidades, das quais duas se destacam: a macrocomparação e a microcomparação. E, conforme Carvalho (2008), ambas as modalidades se dividem em três fases: conhecimento ou fase analítica; compreensão ou fase integrativa; e comparação ou síntese comparativa.

Neste particular e diante de todos os métodos aqui já expostos, pode-se perceber que o método comparativo, como visto, é tão somente uma de suas ferramentas e, portanto, não se confundindo com o Direito Comparado em si. Já o ato de comparação em si, apesar de imprescindível, é, como visto, uma das múltiplas etapas, a última fase do método comparativo.

No que tange à distinção entre as modalidades, tem-se que a macrocomparação se propõe ao estudo de grandes análises, a exemplo de duas ou mais ordens jurídicas de famílias

e naturezas ou mesmo dois sistemas partes de um todo, mas de forma integral, com a análise de um sistema tributário ou penal. Já a microcomparação, por sua vez, detém objeto de estudo determinado, como um instituto e/ou sob um enfoque específico. Assim, ainda que se delimite um sistema, não se pretenderia se esgotar toda sua estrutura e possibilidades de análise (DANTAS, 2000).

Ao abordar com os métodos fundamentais já explicitados, Dutra (2016) destaca que o funcional e o analítico se identificam com a modalidade de microcomparação, dada o grau maior de profundidade e especificidade. Em contraposição, o estrutural guarda relação com a macrocomparação, dada sua maior abrangência. Quanto aos históricos e contextualizados, reserva-se apenas um papel complementar aos demais métodos.

Ambas as modalidades, segundo Coelho (2013, p. 272):

(..) revestem-se de importância especial logo que se sistematizam os procedimentos hermenêuticos, onde, ao lado das espécies de interpretação gramatical, lógica e histórica, se alinha a interpretação sistemática, pela qual a norma jurídica a ser interpretada é considerada no contexto formado pelas outras normas da mesma espécie ou no formado pelo grande sistema jurídico ao qual pertence.

Assim, desse complexo arranjo juscientífico do Direito Comparado, observam-se dois pontos importantes, mas que muito esclarecem o trabalho do pesquisador nesta seara.

O primeiro é a plena compatibilidade das técnicas hermenêuticas do direito interno com a observação do sistema jurídico externo observado. O segundo é que o processo de trabalho, aqui entendido como técnicas jurídicas, do Direito Comparado, decorre muito também do próprio instituto jurídico a ser observado em comparação. Assim, a compatibilidade observada no primeiro momento deve se somar à atenção da realidade jurídica do sistema comparado.

Ademais, sob às lições de Constantinesco (*apud* DUTRA, 2016), os comparatistas e juristas nacionais podem até percorrer os mesmos caminhos, sob os mesmos métodos, mas encontram distinção justamente por aqueles estarem muito mais atentos a novos olhares.

Quanto aos objetivos, funções e utilidades das conclusões do Direito Comparado, pode-se categorizar de duas formas contributivas, uma ligada à ciência, técnica e política jurídica e, outra, ao próprio pesquisador comparatista. Dentre as nomenclaturas empregadas às respectivas categorias mencionadas, tem-se: objetivo profissional e objetivo pessoal (DANTAS, 2000); funções realistas e funções utópicas (ALMEIDA *apud* CARVALHO, 2007); e funções heurísticas e funções epistemológicas (VICENTE, 2022).

Nesta esteira, a partir de Carvalho (2007), destacam-se em relação às duas categorias: a melhor compreensão do direito interno quando da compreensão do panorama externo; o aperfeiçoamento da legislação nacional, sobretudo pelo instituto da recepção legislativa; a

aplicabilidade na administração da justiça, na advocacia e na diplomacia; além da função cultural ao pesquisador comparatista, reduzindo seu isolamento e provincianismo e atribuindo-se maior autossuficiência.

Compreendidos a importância, a natureza e as reais potencialidades do Direito Comparado para a presente pesquisa, resta então, delimitar, a partir da modalidade escolhida, o objeto estudado, com todas as considerações interdisciplinares que a ele orbitam, traçando o campo de trabalho e os instrumentos metodológicos escolhidos e passíveis de serem utilizados.

É o que se fará no item a seguir.

### 3.2. DEFINIÇÃO DOS CRITÉRIOS METODOLÓGICOS ADOTADOS

Por critérios de escolha, além das justificativas esposadas adiante, registra-se que não se exime de um certo grau de arbitrariedade do pesquisador, por ser simplesmente inevitável, como adverte Dantas (2000).

Com efeito, diante da riqueza de possibilidades para a presente pesquisa, faz-se o recorde metodológico que se inicia pela opção da modalidade da microcomparação da previdência social Brasileira com o sistema previdenciário correspondente no México.

Ao se especificar o objeto, pretende-se abordar a previdência social enquanto instrumento de proteção social e diante da configuração do mercado de trabalho, notadamente frente ao fenômeno da informalidade.

Como método fundamental da pesquisa comparada, adota-se o método funcionalista conjugada com o *law in context*, isto é, em conjunto ao método contextualizado, sem dispensar os traços históricos. Para o caso em tela, observa-se possível enquadramento aos pressupostos metodológicos propostos, como a similitude das problemáticas neoliberais que afligem a América Latina como um todo quanto ao mercado de trabalho e à funcionalidade de solução por proteção social, notadamente pelo instrumento previdenciário.

A justificativa para a seleção dos países a serem comparados encontra-se, primeiramente, na sua importância histórica para a previdência social, sobretudo de ordem constitucional. O México, como visto na primeira seção desta pesquisa, foi o primeiro país do mundo que previu expressamente em texto constitucional o direito à previdência.

Trata-se da Constituição do México de 1917, que, no Brasil, surtiu efeito no aspecto econômico e social e pautou as preocupações para a renovação legislativa que precedeu o texto da Constituição de 1934, corolário do processo revolucionário de 1930 que vinha se formando desde décadas anteriores (TAVARES, 1990).

Aliás, conforme Balera (2010), a importância da constituição mexicana consiste em ter inaugurado o denominado “constitucionalismo social”. Assim, pela primeira vez, colocou-se no centro o tripé dignidade, trabalho e economia.

Como afirma Tavares (1990), assim com o direito do trabalho, o direito previdenciário brasileiro foi bastante permeável às influências do direito estrangeiro e com atuação de organismos internacionais, por meio do fenômeno do “contágio legislativo”.

Dado esse panorama histórico de ligação, percebe-se que o país selecionado para o presente estudo marcou a lógica inicial e, como tal, encontra-se inevitavelmente nos registros genéticos, das mais variadas aplicabilidades, da previdência social brasileira na atualidade.

Outro ponto importante é que existe certa proximidade do México ao Brasil. Para além da relevância geopolítica de ambos no Continente Americano, observa-se ainda algumas semelhanças quanto às características na configuração do mercado de trabalho e o peso da proteção social que com ele se relaciona.

A respeito do aspecto dimensional, mormente em população absoluta e economicamente ativa, com alto grau de informalidade, ambos os países despontam como os dois maiores da América Latina (CEPALSTAT, 2023). De outra banda, atualmente, o México possui o *Instituto Mexicano del Seguro Social* – IMSS, enquanto o Brasil, o Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, ambos de longa tradição e peso do ponto de vista institucional para promoção de proteção social aos seus trabalhadores e dependentes.

Mais que isso, como retratado na seção anterior desta pesquisa, a racionalidade neoliberal rearranjou as bases teóricas, político-institucionais e ideológicas a partir das últimas décadas do século XX em toda a América Latina – incluindo os países em questão – e gerando impactos sobretudo na organização do trabalho.

A microcomparação, relembra-se, é composta pelas fases analítica, integrativa e síntese comparativa. É o que se proporá no item a seguir. Isto é, pretende-se contextualizar o sistema existente, extrair as definições dos institutos abordados, verificar a dinâmica do mercado de trabalho atual e tecer reflexões acerca dos seus impactos na lógica e operacionalização do sistema protetivo estudado.

Como material de análise sobre o sistema jurídico de proteção social no México, a ser observado por similitude, toma-se como base a obra do jurista mexicano Alberto Briceno Ruiz<sup>40</sup> (2016) intitulada *Derecho de la Seguridad Social* (Direito da Seguridade Social).

---

40 Presidente da Academia Mexicana de Direito Previdenciário e da comissão julgadora da Lei Federal do Trabalho, diretor do Seminário de Direito Previdenciário da Faculdade de Direito da Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM) e membro da Academia Mexicana de Direito do Trabalho e Previdência Social,

Finalmente, de forma complementar, utilizam-se outras obras, publicações e coleções de artigos científicos que tratam dos temas e institutos estudados, sejam de origem estrangeira ou mesmo nacionais, estes quando comparativos, sobretudo para esclarecimentos histórico-contextuais e, ainda, reflexivos, para diálogo argumentativo.

### 3.3. O MODELO PREVIDENCIÁRIO MEXICANO

Na busca do entendimento do atual cenário mexicano de proteção social previdenciária diante da racionalidade neoliberal que altera a organização do mercado de trabalho, faz-se necessário, primeiramente, conhecer a lógica protetiva do México dentro de um breve contexto histórico, para, assim, fixar as definições institucionais e as principais reflexões conjunturais.

É sempre importante o registro de que o México foi a primeira nação do mundo a ter em seu texto constitucional a garantia de importantes direitos sociais.

Por pressões decorrentes de lutas internas<sup>41</sup> e por pressão estrangeira, convocou-se a integração do Congresso Constituinte em 1916 para se atualizar as normas constitucionais datadas de 1857. Assim, a paradigmática Constituição de 1917 assegurou as proteções sociais do trabalho e de seguridade social (RUIZ, 2017), no *caput* do artigo 123<sup>42</sup> e seus incisos (denominados de “*fraccs.*”) XIV e XXIX (MÉXICO, 2023, *online*). Vejamos:

*Art. 123. —El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo. (...) XIV.—Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario. (...) XXIX.—Se consideran de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de Instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.*<sup>43</sup>

---

da Sociedade Mexicana de Geografia e Estatística, da Academia de Direito Processual do Trabalho e do Instituto Latino-Americano de Direito do Trabalho (RUIZ, 2016).

41 Aparecida (1986) destaca a influência do conturbado movimento revolucionário iniciado em 1910, após a derrocada da ditadura que havia durado mais de trinta anos. Em meio a luta armada, que perdurou por sete anos, em 1914 ocorreu um impasse político entre os próprios revolucionários, do qual prevalecera os ideais dos chamados constitucionalistas sobre os do movimento do campo, que reivindicava imediata reforma agrária.

42 As atuais normas reguladoras de proteção social mexicana, são frutos do “parágrafo A” desse dispositivo, que trata dos trabalhadores e empregadores em geral, e do “parágrafo B”, sobre servidores públicos e governo.

43 “O Congresso Nacional e as Assembleias Legislativas dos Estados deverão emitir leis sobre o trabalho, fundadas nas necessidades de cada região, sem violar as bases seguintes, as quais regerão o trabalho dos

A Constituição, portanto, enfrenta os riscos do trabalho, inclusive identificando as responsabilidades nos casos de incapacidade laboral decorrente de acidente do trabalho e de doenças profissionais, bem com outras contingências sociais, como o risco à vida e cessação involuntária do trabalho, protegidas por seguros, cujo *status* concedido pelo próprio texto constitucional é de utilidade social.

Desde essa redação da Constituição de 1917, houve apenas duas significativas alterações, nas reformas de 1929 e de 1973, sem que, conforme chama atenção Ruiz (2017), nenhuma tenha alterado a competência legislativa do Presidente da República para tanto. A regulamentação ficou a cargo da *Ley del Seguro Social* (Lei de Seguro Social - LSS) de 1929 que, pela alteração constitucional de mesmo ano, passou a constar expressamente como um item de utilidade social no dispositivo constitucional supra.

De lá para cá, as reformas previdenciárias se deram em nível infraconstitucional nos anos de 1992, 1993, 1994 e outra, em destaque, pelo chamado “*Diagnóstico de 1995*”, com vigência a partir de meados de 1997, no intuito de se implementar “A nova era do IMSS”, remetendo-se ao órgão operacional mexicano de seguridade social, o Instituto Mexicano de Seguro Social. Atualmente, a LSS vigora ao lado da “*Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*” (Lei dos Sistemas de Poupança para a aposentadoria) de 2006 (RUIZ, 2017).

A respeito do mencionado Diagnóstico, vale o destaque para os seus princípios, que nortearam as mudanças propostas (apud RUIZ, p. 114):

*El sistema de seguridad social no se privatizará. 2. No debe haber más cargas a los trabajadores y las empresas en cuanto a sus aportaciones al IMSS. 3. Se deben explorar mecanismos para conciliar las finanzas sanas del Instituto con la viabilidad de los ramos de aseguramiento. 4. Se debe procurar la ampliación de la cobertura del Instituto y estimular su papel como promotor del empleo y la productividad. 5. Ei proyecto hacia la Nueva Era del IMSS debe contar con el consenso de la clase trabajadora del país.<sup>44</sup>*

---

operários, trabalhadores, empregados, domésticos e artesãos, e de uma forma geral qualquer contrato de trabalho. (...) XIV.- As entidades patronais são responsáveis pelos acidentes de trabalho e pelas doenças profissionais dos trabalhadores, sofridas por ocasião ou no exercício da profissão ou do trabalho que executam; por conseguinte, os empregadores devem pagar a indenização correspondente, conforme tenham causado a morte ou uma simples incapacidade temporária ou permanente para trabalhar, de acordo com as leis. Esta responsabilidade subsistirá ainda no caso de o empregador contratar o trabalho por um intermediário. (...) XXIX.- Consideram-se de utilidade social: a criação de Caixas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cessação involuntária de trabalho, de acidentes e outros com fins análogos, em que, tanto o Governo Federal como o de cada Estado, devem promover a organização de instituições deste tipo, a fim de propagar e consolidar a previdência social.” (tradução nossa).

44 “O sistema de seguridade social não será privatizado. 2. Não deve haver mais encargos para os trabalhadores e as empresas quanto às suas contribuições para o IMSS. 3. Devem ser explorados mecanismos para conciliar as finanças sãs do Instituto com a viabilidade dos tipos de garantia. 4. Deve-se procurar alargar a cobertura do Instituto e estimular o seu papel como promotor do emprego e da produtividade. 5. O projeto para a Nova Era do IMSS deve contar com o consenso da classe trabalhadora do país.” (tradução nossa).

Apesar do diagnóstico sinalizar para o resguardo do trabalhador de alterações normativas que levassem a uma depreciação de direitos sociais, como ocorreu na reforma da LSS que entrou em vigor em 1997, esta alteração normativa, como ressalta Ruiz (2017), atendeu, todavia, aos princípios neoliberais.

Neste mesmo sentido, Laurell (*apud* RUIZ, 2017, p. 328) aborda a disruptura neoliberal, em que se privatizou o bem-estar social:

*Desde los años ochenta se ha dado un intenso debate sobre cómo concebir y organizar la política social en prácticamente todo el mundo. El renovado interés por esta temática nació de la reestructuración de las sociedades en la era de la globalización y bajo la influencia del Ideario del proyecto político-ideológico neoliberal. La intensidad de la discusión y de las confrontaciones alrededor de la puesta en práctica de las nuevas políticas obedece al hecho de que Incluyen un conjunto de derechos sociales, conquistados hace décadas, y que han sido consolidados progresivamente durante el período de posguerra. No resulta exagerado sostener que estamos presenciando no sólo una profunda ruptura de la compleja institucionalidad dirigida a generar beneficios y servicios sociales, sino, incluso, un intento de suprimir valores muy arraigados respecto a la justicia social y al derecho universal a la satisfacción de las necesidades humanas concepción decimonónica según la cual el bienestar es un asunto privado, responsabilidad de los individuos, por lo que la acción pública debe reducirse a programas mínimos y discrecionales para los pobres.<sup>45</sup>*

Como se nota, a disruptura político institucional da racionalidade neoliberal atuando frontalmente contra o EBES é também percebida pela doutrina jurídica mexicana, a qual traz incisiva análise valorativa da existência de afronta à justiça social e à direitos seculares conquistados pela humanidade, para além da esfera privada, mas como dever público do estado.

Quanto aos sistemas de seguros, atualmente são mistos, vez que há participação de organismos privados na administração e pagamento de pensões. Lista-se a previsão dos seguintes seguros, de acordo com a contingência a ser protegida: de risco de trabalho; de doenças e maternidade; de invalidez e vida; de aposentadoria e desemprego; e creches e prestações sociais.

Nota-se que os seguros são destinados tanto ao que identificamos no Brasil como direitos previdenciários, quanto aos de natureza de saúde, como prestações de serviços médicos, e até serviços assistenciais, como creches. Ruiz (2017) atesta complexidade e disparidade entre os sistemas privado e o público e, dentro deste, diferenças entre seus entes federativos.

---

45 “Desde os anos oitenta, ocorre um intenso debate sobre como conceber e organizar a política social em praticamente todo o mundo. O renovado interesse por esta temática nasceu da reestruturação das sociedades na era da globalização e sob a influência do ideário do projeto político-ideológico neoliberal. A intensidade da discussão e dos confrontos em torno da aplicação das novas políticas obedece ao fato de que elas incluem um conjunto de direitos sociais, conquistados há décadas, e que foram consolidados progressivamente durante o período do pós-guerra. Não é exagerado afirmar que estamos testemunhando não só uma profunda ruptura de institucionalidade complexa destinada a gerar benefícios e serviços sociais, mas, inclusive, uma tentativa de suprimir valores muito arraigados em relação à justiça social e ao direito universal à satisfação das necessidades humanas oitocentista, segundo a qual o bem-estar é um assunto privado, responsabilidade dos indivíduos, pelo que a ação pública deve ser reduzida a programas mínimos e direcionados aos pobres.” (tradução nossa).

Entretanto, todos apresentam elementos em comum, como os tipos de seguros, a obrigatoriedade e as quotas.

Quanto à classificação dos regimes de seguros, dividem-se em dois tipos, o obrigatório e o voluntário. O primeiro é o regime obrigatório por preenchimento das condições de norma cogente e enquanto elas perdurarem, logo, há uma imposição independentemente da vontade do sujeito. Já o regime voluntário adveio na década de 1960, com o período de estabilidade e crescimento econômico, visando garantir direito à população que não está no mercado de trabalho (RUIZ, 2017).

Entretanto, tem-se ainda um regime adicional, por meio de acordo entre o empregador e o sindicato. Assim, por uma espécie de negociação coletiva, há a incidência de contribuições adicionais. Nesse regime diferenciado, ocorre a possibilidade de acordo entre o empregador e o IMSS, desde que com a anuência do sindicato, para que se cubra determinadas contingências (RUIZ, 2017).

Cerca de 40% da população total mexicana está segurada. Os sujeitos do seguro social estão divididos em três grandes categorias: i) os “*solidariohabientes*”, que gozam do seguro solidariedade, destinado a um grupo economicamente marginalizado; ii) os sujeitos obrigados, que são os que se mais se obrigam tributariamente ao seguro, constituídos pelos empregadores e as empresas, a depender de seu tamanho; e, finalmente, os “*derechohabientes*”, a quem se efetivamente se destina o gozo dos seguros (RUIZ, 2017).

Os “*derechohabientes*” são, portanto, os beneficiários *latu sensu*, que, por sua vez, subdividem-se em beneficiários – aqui identificaremos como *strictu sensu* – e os assegurados, sendo que esses últimos podem ser obrigatórios ou voluntários.

Os beneficiários *strictu sensu* são os que correspondem à categoria dos “dependentes” no sistema brasileiro, isto é: o cônjuge, ou, em sua ausência, o companheiro e companheira, os filhos em todos os casos; e, na ausência dos anteriores, os ascendentes.

Os assegurados, quando obrigatórios, são: os trabalhadores; os membros de sociedades cooperativas; e as pessoas que o Presidente determinar por meio de Decreto, nos limites legais.

Finalmente, quanto aos assegurados voluntários, são os que compõe a lista do art. 13 da LSS, com destaque para os domésticos, autônomos, profissionais liberais, colonos, pequenos proprietários, empresas familiares e empregadores pessoas físicas.

O vínculo jurídico ao seguro se dá pelo instituto da filiação. O termo inscrição é usado como sinônimo. Já o termo registro, destina-se aos sujeitos obrigados, isto é, aos empregadores sobre quem, aliás, recai o dever, dentre outras obrigações, de inscrever seus empregados (RUIZ, 2017).

Compreendida minimamente a organização normativa e estrutural dos seguros sociais mexicanos, bem como das suas principais figuras e institutos jurídicos, cabe referir a outras variedades de figuras corretatas, até por algumas serem formas de manifestação, mas que, doutrinariamente, carregam distinções, como o “*asistencialismo social*”, a “*previsión social*” e, com maior abrangência, a Seguridade Social.

Nesta empreitada, o pesquisador mexicano Moreno (2013) traz um olhar histórico que identifica a atuação dessas figuras em campos distintos, mas de forma complementar, em que se caminhou progressivamente, pela intervenção do Estado, de um assistencialismo para a um regime de proteção individual destinado exclusivamente aos trabalhadores empregados e suas famílias – a “*previsión social*” – sendo esta uma primeira forma de manifestação do seguro social e que, com a virada para o século XX, ampliou-se a outros grupos sociais, assumindo a função, então, de concretização da extensa garantia trazida pela Seguridade Social.

Com efeito, constituem, em conjunto, a rede da proteção social mexicana. Entretanto, por sua abrangência, destacam-se as figuras do seguro social e da Seguridade Social, as quais merecem melhor análise, dentre relações e distinções. Para isso, parte-se, inicialmente do que a própria norma mexicana LSS aduz a respeito.

Assim, quanto ao seguro social, dispõe o art. 4º do referido diploma legal (MÉXICO, 2023, online): “*El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido com o un servido publico de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos*”<sup>46</sup>.

No que se refere à Seguridade Social, o art. 2º da mesma lei assim dispõe (MÉXICO, 2023, online): “*La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servidos sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo*”<sup>47</sup>.

Ruiz (2017) contribui para a distinção, esclarecendo que o seguro social é um instrumento técnico, sistemático e ordenado de prestações a cobrir determinados riscos e necessidades contingentes, para justamente subsistir a Seguridade Social, que, por seu turno, vincula-se à satisfação da humanidade em geral de necessidades permanentes, para, assim, se alcançar o bem-estar individual e coletivo, mediante instituições, normas e princípios.

---

46 “O Seguro Social é instrumento básico da seguridade social, estabelecido com o um serviço público de caráter nacional nos termos desta Lei, sem prejuízo aos sistemas instituídos por outros ordenamentos” (tradução nossa).

47 “A seguridade social visa garantir o direito à saúde, à assistência médica, à proteção dos meios de subsistência e aos serviços sociais necessários ao bem-estar individual e coletivo.” (tradução nossa).

A Seguridade Social, na perspectiva de Morales (2017), detém natureza de interesse público que merece lugar em todas as constituições do mundo e tem por objetivo principal o amparo à camada mais vulneráveis por medidas econômicas, jurídicas e sociais, protegendo-a de certas contingências, sob pena de desajustes e insegurança social.

Quanto à Seguridade Social especificamente mexicana e para os trabalhadores, o doutrinador assevera importante relação de dependência de efetividade com as relações de trabalho legalmente reguladas (2017, p. 278): “*Em nuestro sistema jurídico político, la seguridad social de los tabajadores em geral y de los servidores públicos no está bajo la competencia unificada de um solo organismo, y su prestación depende del régimen legal de la relación laboral*”<sup>48</sup>.

Quanto às suas bases principiológicas, Moreno (2013) lista, de forma não exaustiva, os clássicos princípios sustentados pela doutrina majoritária mexicana, estruturais da seguridade social, quais sejam: *de Universalidad; de Integridad* ou *de Integralidad*; e o *de Unidad Orgánica*. Expõe o autor, ainda, outros que por vezes são suprimidos, como os: *de Obligatoriedad; de Equidad; de Subsidiaridad; de Sustencialidad*; e *de Uniformidad*. Finalmente, pelo fenômeno da globalização da economia, acordos internacionais e alguns fatores, como a informalidade laboral, realçam a importância dos seguintes princípios *de Expansión* e *de Internacionalidad*.

Dentre os elencados princípios, vale o destaque de alguns que se conversam diretamente e ajudam a compreender a essência do espírito do sistema.

O Princípio da Solidariedade, denominado “*eje*” (eixo), sobre o qual toda a lógica de proteção social orbita e conforme o qual onde todos devem cooperar para a subsistência desse sistema, resguardado as possibilidades de cada indivíduo.

O princípio da Equidade, em complemento, visa ao tratamento equitativo – mas não formalmente igualitário – para além das condições socioeconômicas do assegurado, dentro dos parâmetros e diferenciações legais, proporcionando uma inevitável justiça redistributiva.

O princípio da Subsidiariedade reconhece a inafastabilidade do Estado para a prestação de proteção social, vez que, diante de eventual insuficiência de ordem material da pessoa humana para enfrentar os riscos sociais, a figura estatal tem o dever de lhe amparar, ainda que sob financiamento de terceiros, ou seja, de toda a sociedade.

---

48 “Em nosso sistema jurídico político, a seguridade social dos trabalhadores em geral e dos servidores públicos não está sob a competência unificada de um só organismo, e sua prestação depende do regime legal da relação laboral.” (tradução nossa).

Finalmente, tem-se o interessante Princípio da Internacionalidade, consoante o qual, com base na Convenção 102 da OIT, busca-se uma harmonização total das normas internacionais de seguridade social. Mesmo que o risco social ainda não exista, por esse princípio, parte do pressuposto de que as necessidades tentem a se tornar regionais e internacionais.

Assim, visa-se somar as experiências, podendo outros países inclusive garantirem suas aplicações pelo mecanismo de “portabilidade de direitos”, isto é, que o direito previdenciário de alguém o acompanhe em outro ordenamento estrangeiro, em uma espécie de “co-seguro”, a exemplo do sistema de previdência social previsto no “Tratado Mercosul”, na América Latina.

O seguro social, por seu turno, também detém seus próprios princípios. Elencam-se como alguns princípios doutrinários o da Solidariedade, o da Transparência, o da Honestidade, o da Simplicidade e o da Modernidade (RUIZ, 2017).

Há ainda algumas exposições de alcance e objetivos da norma previdenciária, quais sejam: o *Ahorro*; a *Política Económica y Social*; as *Prestaciones*; a *Generación del ahorro*; o *Pasivo contingente*; a *Transferencia de recursos*; os *Esquemas modificados*; o *Diagnóstico*; a *Comisión Tripartita*; e a *Transformación* (RUIZ, 2017).

Essas disposições, quando analisadas de forma sistemática, permitem que se conclua que carregam consigo intenções inafastáveis das diretrizes políticas que deveriam resistir às variações pelos governantes, isto é, consubstanciar a previdência social como uma política de proteção social de estado e não de governo.

Da análise principiológica aplicada à realidade legal aplicada, cabe tecer algumas considerações. A principal é com relação ao regime de financiamento baseado no sistema de contas individuais, aplicável no México, desde 1997, aos trabalhadores do setor privado.

Esse regime adveio por uma reforma em resposta a uma grave crise econômico-financeira de 1995 no México, quando a sua moeda enfraqueceu pelos ataques especulativos de investidores estrangeiros. Assim, uma das estratégias de controle e reversão seria o fortalecimento da poupança interna, notadamente a privada.

Como instrumento para tanto, houve reforma no sistema de pensão e aposentadoria por regime de previdência financiado individualmente. Curiosamente, após dez anos da sua implantação, os efeitos foram limitados, com pouca abrangência de proteção social, e diminutos, insatisfazendo os anseios dos seus segurados (RODRÍGUEZ, 2012).

Por esse sistema, é trabalhador quem, facultativamente, determina o valor de sua pensão condicionado as suas economias. Neste aspecto, Ruiz (2017) aduz que se entra em desacordo com o Princípio da Obrigatoriedade, ferindo direito do trabalhador.

Mais que isso, escanteiam-se os Princípios da Solidariedade e de repartição, que, historicamente, desde 1943, foram pilares previdenciários em proteção do trabalhador para lhes garantir a certeza dos seus benefícios a longo prazo (RUIZ, 2017).

Outro aspecto importante é a financeirização das contribuições, em que estas se convertem em ações das mais diversas carteiras, tornando o trabalhador um investidor submetido às normas instituições de direito comercial (como a Lei Geral de Sociedade Mercantil e a Lei do Mercado de Valores Mobiliários, além da Comissão Nacional dos Sistemas de Poupança), sem escapar da dependência das vicissitudes da bolsa (RUIZ, 2017).

Nessa ambientação de direito privado, somado à falta de conhecimento e ao assédio publicitário que advém com os interesses financeiros, o resultado torna o futuro desesperançoso ao jovem e, aos que já alcançaram a contingência da idade, quedam na indiferença e conformismo (RUIZ, 2017).

Essa transformação de regime de financiamento, sobretudo por suas razões políticas, é sintomática do período que o México, assim toda a América Latina, vivenciou. Isto é, a virada de um período de estabilização e crescimento produtivo em seu capitalismo tardio e periférico, para, diante da crise mundial da década de 1970, experimentar uma crise econômica, sob endividamento exorbitante e descontrolado o que foi imposto inclusive por suas instituições representativas, como o Banco Mundial, soluções panfletárias de uma nova racionalidade: a neoliberal (TRINDADE; FRADE; PUTY, 2021).

Nesse aspecto, o Ruiz (2017, p. 358) identifica essa interferência teórica, político-institucional neoliberal, que enfraquece o Estado enquanto regulador dos direitos sociais:

*Este sistema de cuencas individuales es de inspiración neoliberal; se basa en la apertura de la economía y en la integración de los procesos de globalización, en el repliegue del Estado en sus funciones de regulación, producción y redistribución, relegando la dirección a los mecanismos del mercado, con lo cual se establecen nuevas reglas del juego (Balassa et al, 1986; Sunkel y Zuleta, 1990}. El sistema incrementa "la renuncia del Estado a su papel regulador predominante (que) abre a la negociación y (auto)regulación entre los actores 'civiles', las empresas y los sindicatos"<sup>49</sup>*

O autor mexicano ainda chama atenção que essa racionalidade neoliberal rompe com o princípio da Solidariedade (2017, p.358): “(...) *y rompe el principio de solidaridad que es el régimen tradicional, el de reparto, para sustituirlo por el de capitalización individual*”<sup>50</sup>.

49 “Este sistema de contas individuais tem inspiração neoliberal; baseia-se na abertura da economia e na integração dos processos de globalização, na retirada do Estado de suas funções de regulação, produção e redistribuição, relegando a direção aos mecanismos do mercado, estabelecendo novas regras do jogo (...) O sistema incrementa ‘a renúncia do Estado a seu papel regulador predominante (que) abre à negociação e (auto)regulação entre os atores 'civís', as empresas e os sindicatos’” (tradução nossa).

50 “(...)e rompe o princípio da solidariedade que é o regime tradicional, o de repartição, para substituí-lo pelo de capitalização individual” (tradução nossa).

A influência neoliberal, todavia, não se limitou às mudanças diretas na legislação de proteção social. Há, ainda, uma interferência na lógica protetiva a partir da mudança de cenário do mercado de trabalho, que é de onde se extrai a razão de ser dos seguros mexicanos.

O mercado de trabalho, na justificativa de enfrentar a mencionada crise do final do século vinte, ganhou novos contornos e que, ao longo do tempo se potencializaram, como visto na segunda seção desta pesquisa sobre os impactos na organização do mercado e suas consequências sociais alarmantes. No México não foi diferente.

Neste aspecto, Ruiz (2017) atenta para o fato de que, nos últimos anos, a força de trabalho tem mudado quanto à idade e ao gênero, notadamente nos países em desenvolvimento, a exemplo de mulheres sob empregos precários, de baixa remuneração e qualificação, em setor informal da economia, cenários que as expõem à maior vulnerabilidade e abuso, como o psicológico por assédio e intimidação, o que agrava os transtornos relacionados ao trabalho.

Não obstante as particularidades de gênero, observa-se que, no México, o nível do setor informal com um todo se encontra atualmente – até o ano de 2022 - acima da média da América Latina e Caribe, sempre acima dos 50% em proporção ao setor formal e isso perdura desde o início deste século (CEPALSTAT, 2023).

Na busca das razões e consequências para tanto, as pesquisadoras mexicanas Olán, Franco e Ocanã (2023) contextualizam que a informalidade laboral no México tem raiz na adesão ao modelo econômico aberto a partir dos anos 1980.

Em consonância, Rodríguez (2012, p. 79) resume o cenário de crise financeira da década de 1980 e das medidas econômicas de abertura comercial na década de 1990, que propiciaram as modificações nas relações de trabalho mexicano:

*(...) el caso de nuestro país, a partir de la crisis financiera de principios de los años ochenta y apertura económica iniciada en los años noventa con la firma del Tratado de Libre Comercio, el mercado laboral formal en el ámbito urbano, esto es, trabajadores con empleo estable y cubiertos por la seguridad social, experimentó una contracción sustancial que no fue objeto de medidas para su tratamiento oportuno. Además, otro fenómeno que también se presentó en el mercado laboral fue el de trabajadores subcontratados, a tiempo parcial o sin contrato, empleados por microempresas intermediarias, que generó empleos inestables, salarios muy bajos y exclusión de la seguridad social.<sup>51</sup>*

---

51 “(...) o caso do nosso país, a partir da crise financeira de Princípios dos anos oitenta e abertura económica iniciada nos anos noventa com a assinatura do Tratado de Livre Comércio, o mercado de trabalho formal no âmbito urbano, ou seja, trabalhadores com emprego estável e cobertos pela seguridade social, sofreu uma contração substancial que não foi objeto de medidas para o seu tratamento oportuno. Além disso, outro fenômeno que também se manifestou no mercado de trabalho foi o de trabalhadores subcontratados, a tempo parcial ou sem contrato, empregados por microempresas intermediárias, que gerou empregos instáveis, salários muito baixos e exclusão da seguridade social.” (tradução nossa).

Com efeito, paulatinamente, configuraram-se novas formas de contratação, como terceirização e subcontratação, sob o mencionado argumento de se flexibilizar o emprego, criar postos de trabalho, aumentar a competitividade das empresas e fortalecer e modernizar a economia interna do país. Embora beneficiando empresas, deu-se às custas da precarização do trabalho, com redução de estabilidade e qualidade laboral (OLÁN; FRANCO; OCANÃ, 2023).

Sob os reflexos dessa nova racionalidade político-econômica, pois, similar ao que fora retratado na seção anterior deste trabalho quanto ao Brasil, o México também passou por um processo de modificação na organização do seu mercado de trabalho que, mais que densificar a conjuntura do setor informal, chegou a deformar o setor formal. A respeito deste último aspecto deformador dos trabalhos formais, destaca-se a observação de Ramírez (2020, p. 182):

*Por otro lado, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) señala que los trabajadores subordinados, aunque laboran para unidades económicas formales, lo hacen bajo modalidades en las que se elude el registro ante el Seguro Social, fenómeno que cada vez gana más terreno en el país: el 56.3% de los trabajadores (30.9 millones) se ubicaron en la informalidad en el segundo trimestre de 2019.<sup>52</sup>*

Como se percebe, a precarização do trabalho, inerente ao trabalho informal, também alcança o setor formal na medida em que há o desvirtuamento das suas condições legais, a exemplo, nas regras mexicanas, da sonegação da inscrição na Seguridade Social dos empregados pelos seus empregadores, tornando-os tão desprotegidos quantos os informais.

Dentre as mais recentes variações de subterfúgios, está o chamado “trabalho cooperativo” ou “trabalho de plataforma”, em que uma plataforma *online* conecta empresa e trabalhador gerando um posto de trabalho, como por aplicativos de transporte e entregas. A respeito disso, a doutrina mexicana constata igualmente uma desproteção social.

Sánchez-Castañeda (2019), em contrastante resposta a esse “avanço” tecnológico contemporâneo no mercado de trabalho, desprovido de direitos e proteção, remete às condições do século XIX, em que se negavam direitos a quem deveria ter.

O fundamento, ao contrário do que as empresas de plataforma tentam sustentar, está na constatação de que há sim o controle sobre o trabalhador, ainda que indireto. Algumas inclusive exercem mais controle que muitas empresas tradicionais. Logo, inafastável sua responsabilização legal sobre a relação laboral.

No início da pandemia, houve uma redução dos empregos informais em números absolutos. A razão decorreu do desaquecimento da economia pelas restrições sanitárias.

---

52 “Por outro lado, o Instituto Nacional de Estadística e Geografía (Inegi) assinala que os trabalhadores subordinados, embora trabalhem para unidades econômicas formais, o fazem sob modalidades em que se contorna o registo junto do Seguro Social, Fenômeno que ganha cada vez mais terreno no país: 56,3% dos trabalhadores (30,9 milhões) se situaram na informalidade no segundo trimestre de 2019.” (tradução nossa).

Entretanto, já no terceiro trimestre de 2020, ainda no primeiro ano pandêmico, houve no México, assim como em outros país latino, o Brasil incluso, a retomada do aumento da informalidade, tendo o setor formal, também demonstrado uma lenta recuperação, porém, com baixa qualidade (PINTO, 2021b).

Em todo caso, em médio prazo, a perspectiva é que a informalidade aumente no afã de geração de renda e, também, pelas conversões dos empregos formais em informais. Para piorar o cenário, a estimativa é de que isso ocorra sob baixíssima remuneração e caminhando para a extrema pobreza, o que piora sem proteção social (PINTO, 2021b).

Quanto às diretas relações da informalidade na Seguridade Social, pode-se visualizá-la sob dois ângulos. Se, por um lado, o setor informal ocasiona uma redução do financiamento da Seguridade Social mexicana, por outra vista, os instrumentos de proteção social também não estão desenhados para alcançar quem não está sob sua guarda. A título de exemplo deste último aspecto, tem-se as limitações do sistema de poupança de aposentadoria do México, Sánchez-Castañeda (2012, p. 17) constata:

*Tal y como está diseñado el sistema de fondos de ahorro para el retiro, resulta excluyente de la población no transformada o que siendo transformado se encuentra dentro del sector informal. Se trata de há número muy importante de personas que dada la condición y las características de su transformación a contar, al final de su vida productiva, há há mecanismo que les permita solventar transformado de su vejez.<sup>53</sup>*

Assim, verifica-se que as normas de aposentadoria mexicana não alcançam o setor informal ou os não remunerados, o que é sintomático de um grave problema também a longo prazo, vez que a contingência social em questão, notadamente a subsistência do trabalhador na velhice, restará desprotegida socialmente.

Contextualmente, *“La informalidad genera desigualdad, cuya persistencia deriva en inseguridad y violencia, lo cual desincentiva nuevas inversiones que podrían generar empleos formales mejorando el bienestar de la sociedad, desarrollo y crecimiento económico”<sup>54</sup>* (OLÁN; FRANCO; OCAÑA, 2023, p. 556).

Trata-se, como se vê, de se suprimir as capacidades protetivas previdenciárias, interferindo na sua própria finalidade jurídica e política. As consequências estão para além da

---

53 “Tal como está desenhado o sistema de fundos de poupança para a reforma, é excludente da população não transformada ou que sendo transformado se encontra dentro do setor informal. Trata-se de um número muito importante de pessoas que dada a condição e as características de sua transformação a contar, no final de sua vida produtiva, há um mecanismo que lhes permita resolver transformado de sua velhice.” (tradução nossa).

54 “A informalidade gera desigualdade, cuja persistência deriva em insegurança e violência, o que desincentiva novos investimentos que poderiam gerar empregos formais melhorando o bem-estar da sociedade, desenvolvimento e crescimento econômico” (tradução nossa).

prevenção e cobertura de contingências sociais, como já ressaltado, perpassam também pela perda de um fundamental instrumento de política social de aumento de bem-estar.

Corroborando tudo o que já foi exposto sobre a importância da proteção social, Monsalve (2012, p. 334) é categórico: *“una protección social fuerte es la única vía para combatir la pobreza absoluta y luchar contra la inequidad y la mala distribución de la riqueza, factor determinante para que no tengamos la paz que anhelamos”*<sup>55</sup>.

Denota-se, assim, um verdadeiro ciclo vicioso, dentre informalidade, desproteção social e agravamento da pobreza. É o que Sánchez-Castañeda (2012) denomina de “armadilha da pobreza”, condenando as próximas gerações a darem continuidade ou piorarem esse arranjo.

Diante de todo esse cenário vivenciado pelo México e muitas outras economias, como o Brasil, de mudança de racionalidade político-institucional que alteram as bases da organização do mercado de trabalho experimentada no ápice dos seus desenvolvimentos no capitalismo do século XX, alterando, ainda, a compatibilidade e eficiência da lógica da proteção social, notadamente previdenciária, o cenário que resulta é ao menos politicamente reflexivo.

Nesta linha de entendimento, Tiraboschi (2019, p. 82):

*a partir de los cambios en los modelos económico-productivos introducidos por la cuarta evolución industrial, ha permitido centrarse en los principales desafíos a los que serán llamados los sistemas de bienestar y las relaciones industriales. La superación definitiva de la producción en masa y la apertura de nuevos escenarios globales vinculados a la producción personalizada no sólo hacen inevitables algunos impactos que hemos ilustrado, sino que también lo hacen necesario para permitir la transformación, el replanteamiento de las dinámicas institucionales y sociales tomadas en el análisis. Por lo tanto, se entiende que es posible imaginar que la renovación de los sistemas de bienestar en términos de bienestar corporativo y en la perspectiva de un bienestar que acompaña a la persona durante las transiciones ocupacionales, así como una renovación de las relaciones industriales en clave participativa, puede ser un elemento que apoya a las empresas y los ecosistemas territoriales en la evolución hacia nuevos modelos de producción*<sup>56</sup>.

Como se percebe, deve-se repensar o bem-estar na atualidade justamente pelas inevitáveis transformações experimentadas, enfrentando-as como uma nova realidade, o que não implica também, simplesmente, aceitá-las.

---

55 “uma proteção social forte é a única via para combater a pobreza absoluta e lutar contra a desigualdade e a má distribuição da riqueza, fator determinante para que não tenhamos a paz que almejamos” (tradução nossa).

56 “a partir das mudanças nos modelos econômico-produtivos introduzidas pela quarta evolução industrial, permitiu centrar-se nos principais desafios aos que serão chamados os sistemas de bem-estar e as relações industriais. A superação definitiva da produção em massa e a abertura de novos cenários globais vinculados à produção personalizada não só tornam inevitáveis alguns impactos que temos ilustrado, como também o fazem necessário para permitir a transformação, o repensar das dinâmicas institucionais e sociais tomadas na análise. Assim, entende-se que é possível imaginar que a renovação dos sistemas de bem-estar em termos de bem-estar corporativo e na perspectiva de um bem-estar que acompanha a pessoa durante as transições ocupacionais, bem como uma renovação das relações industriais em chave participativa, pode ser um elemento que apoia as empresas e os ecossistemas territoriais na evolução para novos modelos de produção.” (tradução nossa).

Na busca de uma síntese dentre os desafios da Proteção Social, Sánchez-Castañeda (2012) elenca os três maiores: o crônico problema do seu financiamento, a falta de uniformidade de benefícios e as limitações dos fundos de pensão de aposentadoria diante do regime de capitalização individual.

Nesse enfrentamento, a doutrina especializada mexicana arrisca algumas propostas.

Quanto ao financiamento, Moreno (2013, p. 9) entende serem necessários profundas transformações tributárias e orçamentárias, vez que compõe “*las dos caras de una misma moneda*”<sup>57</sup>, por meio de proporcionalidade e equidade, em que a tônica da reforma fiscal é que esta detenha um “*rostro social*”, isto é, um rosto social, “*donde la seguridad social se vea como una inversión social y no un gasto, tener conciencia de clase y clase en la conciencia.*”<sup>58</sup>.

Sustenta, para tanto, uma política nacional de larga escala, com diálogo social democrático e em nível constitucional, para garantir maior rigidez normativa à seguridade social diante das variações políticas por alternância de poder e conjuntura.

Sánchez-Castañeda (2012), por sua vez, fala na diversificação das bases de financiamento para além da relação trabalhador e empregador, isto é, toda a sociedade deve participar na preservação e manutenção da seguridade social. Destaca-se sua proposta de contribuição social também sobre rendimentos de ativos e produtos financeiros.

Quanto ao regime de capitalização em contas individuais que fora inspirado no modelo chileno, relembra-se que administração e operacionalização se dão pela iniciativa privada, com cobranças de comissões para se garantir o lucro de quem explora essa atividade.

A esse respeito, Sánchez-Castañeda (2012) observa que, passado anos de implementação deste modelo no México, restou demonstrado a inviabilidade desse tipo de regime, sinalizando, assim, a necessidade de reformulação para se voltar aos trilhos da solidariedade em que se privilegie o interesse público e não o lucro da iniciativa privada.

Rodríguez (2012, p. 88), por sua vez, reconhece a impotência desse regime diante da informalidade e sugere um tratamento fiscal distinto a esse setor, inclusive fazendo distinção interna dada a variedade tipológicas desse trabalho:

*la énfasis puesto en México a la capitalización privada a través de cuentas individuales hizo que se perdiera la perspectiva del incremento constante de la informalidad en la economía, el crecimiento de la pobreza, así como el deterioro estructural del mercado laboral. (...) Pese a coincidir en la necesidad de establecer bases mínimas de carácter constitucional respecto a la seguridad social, consideramos que su tratamiento fiscal debe ser diferenciado; es decir, estimamos que no es factible dar el mismo tratamiento a los trabajadores del sector informal y*

57 “as duas faces de uma mesma moeda” (tradução nossa).

58 “onde a seguridade social se veja como um investimento social e não um gasto, ter consciência de classe e classe na consciência” (tradução nossa).

*autoempleados, que a los trabajadores del sector formal por cuanto pago de aportaciones. Este tratamiento diferenciado debe distinguir las distintas tipologías que presenta el trabajo informal*<sup>59</sup>

A respeito, observa-se que tal proposta estaria em sintonia com os princípios da Seguridade Social brasileira de Equidade na Forma de Participação do Custeio, sob à luz interpretativa do Princípio da Capacidade Contributiva e Isonomia Fiscal do Direito Tributário, onde se prega a progressividade fiscal em detrimento das práticas tributárias regressivas.

Dentre os caminhos sugeridos por Olán, Franco e Ocaña (2023), está o de uma minuciosa revisão legislativa para se evitar as distorções que ocorrem nas relações formais de trabalho e, ao mesmo tempo, desestimular a evasão para a informalidade.

Olhando pelo lado do direito previdenciário, Ramírez (2022, p. 198) vai além:

*Un segundo paso implicará la creación de una jurisdicción autónoma: tribunales en seguridad social, porque la materia es bastante compleja y diversas instituciones jurídicas resuelven los asuntos de esa naturaleza (juntas de conciliación y arbitraje, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o el Tribunal Federal de Justicia Administrativa). En su mayoría, los juicios que se ventilan ante esas instancias son en materia de seguridad social; es decir, éstas no responden a las funciones para las que fueron diseñadas. El derecho de la seguridad social ha pasado a ser una disciplina autónoma que debe regirse por sus propias normas sustantivas, procesales, y contar con el personal especializado, entre otras cosas.*<sup>60</sup>

Com efeito, evidencia a importância da matéria previdenciária que não é apenas autônoma, mas reconhecidamente complexa e que, portanto, merece todo um aparato administrativo especializado, inclusive dentre as competências do Poder Judiciário.

Assim, dentre as limitações e delimitações científicas desta pesquisa, buscou-se compreender o cenário estrutural, conjuntural do sistema previdenciário do México, bem como os principais posicionamentos jurídico-doutrinários mexicanos da atualidade, inclusive propositivos.

---

59 “A ênfase colocada no México à capitalização privada através de contas individuais fez com que se perdesse a perspectiva do aumento constante da informalidade na economia, o crescimento da pobreza, bem como a deterioração estrutural do mercado de trabalho. (...) Embora concorde com a necessidade de estabelecer bases mínimas de carácter constitucional relativamente à seguridade social, consideramos que o seu tratamento fiscal deve ser diferenciado; ou seja, consideramos que não é possível dar o mesmo tratamento aos trabalhadores do setor informal e auto-empregados, que aos trabalhadores do setor formal, pelo pagamento de contribuições. Este tratamento diferenciado deve distinguir as diferentes tipologias que apresenta o trabalho informal” (tradução nossa).

60 “Um segundo passo implicará a criação de uma jurisdição autónoma: tribunais em seguridade social, porque a matéria é bastante complexa e diversas instituições jurídicas resolvem os assuntos dessa natureza (conselhos de conciliação e arbitragem, o Tribunal Federal de Conciliação e Arbitragem ou o Tribunal Federal de Justiça Administrativa). Na sua maioria, os julgamentos que se expõem perante essas instâncias são em matéria de seguridade social, ou seja, estas não respondem às funções para as quais foram concebidas. O direito à seguridade social passou a ser uma disciplina autónoma que deve reger-se pelas suas próprias normas substantivas, processuais, e contar com o pessoal especializado, entre outras coisas”. (tradução nossa).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao fim desta pesquisa, uma premissa central deve ser destacada para o desdobramento das demais: ambos os modelos previdenciários estudados estão calcados na relação de trabalho remunerado. O trabalho é, a um só tempo, a base do seu custeio, a razão jurídica central de filiação e, finalmente, o principal objeto de onde se exsurge as contingências sociais que se proteger socialmente.

Entretanto, apenas o trabalho regulado, isto é, formal, consegue fazer com que o sistema previdenciário se sustente e cumpra com a sua função protetiva. É dizer, quem está na informalidade está descoberto, fora do alcance previdenciário para enfrentamento das contingências sociais; e o trabalho informal, ainda, tem pouca capacidade contributiva.

Pela visão comparativa do sistema previdenciário do México, o cenário detém um agravante. Seu regime de contas individuais, ou seja, sistema de financiamento por capitalização, notadamente para pensões e aposentadorias, após quase três décadas de implementação, se demonstrou insuficiente de cobertura. Tanto em quantidade de assegurados, quanto em qualidade protetiva. A baixa capacidade e constância contributiva do trabalhador, o desconto de comissão da administração mista privatizada, resulta um ínfimo retorno e proporciona apenas um desalento ao jovem e um conformismo ao idoso.

Diante disso e da pergunta problema desta pesquisa “de que forma as modificações neoliberais observadas no mercado de trabalho brasileiro impactam no modelo constitucionalmente adotado de previdência social no País?”, pode-se chegar à resposta com a confirmação da hipótese de que as modificações neoliberais na organização do mercado de trabalho produzem uma elevada informalidade e, com isso, prejudicam as lógicas protetiva e financeira previdenciárias vigentes.

E, com o auxílio do Direito Comparado, que teve como objeto o sistema previdenciário Mexicano, dada as similitudes na problemática do mercado de trabalho sob a racionalidade neoliberal, a intensificação da informalidade e convergência funcional resolutive – como a técnica de proteção social por meio da previdência, apesar das suas peculiaridades – nos permitiu valorosas reflexões e ensinamentos, tanto das experiências vivenciadas, quanto das críticas e propositivas abordagens doutrinárias mexicanas a respeito.

O primeiro ponto importante a ser destacado é que, assim, como no direito brasileiro, a previdência social mexicana tem previsão constitucional. Aliás, como registrado, a previsão mexicana foi a pioneira no mundo. Entretanto, seu destaque constitucional limitou-se a isso, vez que todo o resto do arcabouço jurídico fica a cargo da legislação infraconstitucional. O que

contrasta com a do Brasil, em que há, ou ao menos havia, até a última reforma pela EC nº 103/2019, a forte característica da constitucionalização de seu direito previdenciário, inclusive compondo o complexo sistema de Seguridade Social.

No direito nacional, estabelece-se na CRFB/88 normas com riquezas de detalhes que superam apenas diretrizes programáticas o que, vale a ressalva, não implica necessariamente na escassez de normas infraconstitucionais. A bem da verdade, como visto ao longo da história pátria da proteção social, chega a ser exaustivamente normatizado nas mais diversas hierarquias, legais e infralegais, além de se submeterem a constantes modificações.

Ambos, portanto, deixam a cargo de normas infraconstitucionais grande parte do ordenamento previdenciário, facilitando, além da insegurança jurídica, as manobras políticas que, ultimamente, pela racionalidade neoliberal, caminham sempre em direção à redução de direitos sob o discurso reformista por um cenário de crise.

A exemplo disso, a principal lei previdenciária mexicana, a LSS, sofreu, em um intervalo de apenas cinco anos, sofreu quatro modificações (1992, 1993, 1994 e 1995 com vigência em 1997), em contraste com suas reformas a nível constitucional, que, de forma profunda, só passou por duas desde a sua Constituição paradigmática, as de 1929 e 1973.

O período a que se referem as alterações infraconstitucionais mexicanas foi justamente na década de 1990, que, como visto na segunda seção desta pesquisa, deu início às efetivas implementações da racionalidade neoliberal reformista nos países da América Latina em momento de crise econômica, o México inclusive, conforme constatado no item anterior.

Da mesma maneira, a previdência social brasileira também fora objeto de tentativas e efetivas reformas na mesma década, ainda que com pouco tempo de vigência do novo marco constitucional de 1988. Não obstante, como visto no seu retrospecto da proteção social, abordado no item 1.1, as normativas de previdência detêm em sua história a característica de constantes modificações em movimento expansivo, ao menos em boa parte do período.

Entretanto, a partir da racionalidade neoliberal, o movimento passou a ser predominantemente de contração dos direitos sociais. De certo que, durante esse período, ambos os países estavam na luta para sair das suas crises econômicas. Assim, a partir desse período, a tônica reformista cada vez mais caminhou para a redução de custos sociais e, no caso previdenciário, a viabilidade financeira para sua manutenção.

À primeira vista, poderiam se classificar, portanto, como reformas do tipo não estrutural – conforme classificação defendida por Mesa-Lago e tratada no item 1.3, por serem necessárias e sem alterar a essência do sistema previdenciário. Ademais, pelas razões defendidas, estariam propícias a uma maior aceitabilidade, muito embora, no Brasil, as primeiras propostas

reformistas tenham sim sofrido resistência pelas mobilizações sociais, resquícios de uma força política que outrora possuíam.

Entretanto, seja pelo método de sistemáticas alterações e/ou pelo próprio conteúdo das mudanças, percebe-se que tratam, na verdade, de contrarreforma. Essa percepção deve ser somada à compreensão de que tais argumentos carregam consigo traços da já abordada “cultura de crise”, entendida como uma movimentação estratégica da elite hegemônica, que nos tornam indiferentes às particularidades das questões em prol de um propósito comum e de fácil adesão, ao largo das contestações críticas de movimentos sociais, visando, inclusive, diluí-las.

Ao se verificar ambas as doutrinas dos sistemas comparados, percebe-se que há o mesmo registro analítico em que se permite ir além das mais rasas percepções jurídicas, valendo-se da compreensão de que é impossível analisar os problemas sociais, notadamente o previdenciário diante das modificações laborais, que engendram o trabalho informal, sem considerar o movimento da racionalidade neoliberal que confere sustento a todo o discurso reformista.

A preocupação central consiste em não se distorcer as finalidades constitucionais que conferem a essência protetiva à previdência social. Essência essa que fora conquistada pela mobilização social ao longo dos anos, diante dos mais variados cenários. Seja a exemplo do triunfo da Constituição de 1917, ou, no caso brasileiro, da crescente formação dos direitos sociais à base de luta ou até posicionamentos pragmáticos da classe operária, a exemplo da conformidade da construção da figura da “cidadania regulada”. Aliás, como visto na primeira seção, essa figura marca a genética previdenciária nacional, baseada em um EBES fundado em relações de trabalho reguladas.

Pelo enfoque de se extrair experiências do sistema comparado diante da similitude da problemática da racionalidade neoliberal potencializadora do setor informal, consegue-se vislumbrar algumas práticas, bases teóricas e até proposições que se apresentam como interessantes instrumentos a servirem de inspiração e até incorporação, mesmo que de forma adaptada e complementar.

Neste sentido, destaca-se a figura do Diagnóstico, que consiste em um momento de profunda análise da situação previdenciária para se compreender os objetivos, motivos e alcances nas novas legislações. Tal diagnóstico, inclusive, é elaborado com base principiológica própria, para que justamente não se perca do trilho a essência protetiva já conquistada e desejada.

Entretanto, também como forma de aprendizado da experiência comparada, é importante ter em vista que esse Diagnóstico não é infalível, isto é, mesmo que suas diretrizes

estejam bem definidas, a realidade prática sempre deterá a capacidade de aplicar distorções, como de fato ocorreu no México.

Sobre essa ferramenta, não se sugere, com isso, que inexistam em nossa realidade nacional estudos preliminares para qualquer tipo de projeto de lei ou proposta de emenda constitucional. Diversos são os instrumentos preparatórios de auxílio ao poder legisferante, inclusive relatórios de comissões parlamentares, ou mesmo do próprio órgão gestor previdenciário, em que todos, aliás, igualmente estão sujeitos a serem, na prática, desconsiderados parcial ou integralmente no curso do processo legislativo.

O ponto de distinção sobre o Diagnóstico consiste em sua representatividade diante da sociedade. Percebe-se pela abordagem da doutrina mexicana, que esse instrumento possui uma maior relevância política para as decisões. Diferente, portanto, do que ocorre no Brasil, onde os anuários e relatórios, se revelam como meros documentos burocráticos, com pouca ou nenhuma divulgação e importância, alcançando apenas as suas próprias dependências físicas do órgão proponente e modesta constância em sites oficiais.

Uma outra interessante figura estrangeira é o denominado regime adicional no sistema previdenciário, em que, por uma espécie de negociação coletiva, entre o empregador e o sindicato, cria-se uma cota adicional. Ao que se percebe, há uma relevância atribuída aos trabalhadores ou, mais que isso, ao movimento organizado de trabalhadores, fundamentais para o conflito distributivo e que nas últimas décadas, como visto na segunda seção, foram diluídos pela racionalidade neoliberal.

A base principiológica também merece sua importância no estudo comparativo proposto. Primeiro, porque se percebe que ambos os sistemas previdenciários possuem como *eje* (eixo) e essência a solidariedade, reforçando seu papel protetivo do trabalhador e suas famílias, por meio da cooperação e interesse de toda a sociedade em socializar os encargos das contingências sociais.

Nota-se que mesmo no sistema mexicano, em que se tem um regime de financiamento distinto, como o de contas individuais, e uma administração mista, com participação da esfera privada, esse princípio não desapareceu. Há, inclusive, como corolário da solidariedade, o princípio da subsidiariedade, em atribui o Estado como protetor último, isto é, ainda que haja insuficiência financeira para a garantia protetiva.

A respeito do mencionado regime de financiamento mexicano, que aderiu às pressões do Banco Mundial na década de 1990 e alterou para o de contas individuais, nota-se ser o ponto crítico desse país, como asseverado de pronto nessas considerações finais.

Após quase três décadas de implementação desse regime de capitalização, restaram as críticas de insuficiência protetiva, justamente por dependerem do próprio trabalhador, em um cenário, ou, melhor, em uma racionalidade, onde se prolifera o setor informal, que, dentre diversos prejuízos, conta com baixa remuneração. Assim, exigir-se contribuição deste trabalhador informal, somado aos custos do lucro da iniciativa privada, é simplesmente inviabilizar a lógica protetiva pelo fracasso do sistema.

Tamanha é a insatisfação, que parte da doutrina sugere o retorno às verdadeiras bases da solidariedade, privilegiando o interesse público e não o privado. Assim, embora esse regime de capitalização não seja, como visto, um exemplo a ser adotado, revela-se útil por ser um exemplo a não ser seguido. Isto é, cabe uma reflexão de projeção do que não se deseja. Uma espécie de comprovação empírica negativa do que muito se sugere atualmente. Com efeito, se por um lado não se pode extrair do estudo comparado uma terceira alternativa, ao menos se consegue eliminar a alternativa existente.

Considerando às funcionalidades do Direito Comparado para esta pesquisa, não se pretende descortinar panaceias que supostamente estavam escondidas no mundo jurídico estrangeiro. De forma mais realista, encaram-se as duras experiências, os fracassos institucionais e as frustrações particulares.

Isso, ao contrário do que se possa, à primeira vista, pensar, não se trata de um demérito científico. Ao revés, nos possibilita identificar caminhos a serem evitados, teorias a serem contestadas e direitos a serem defendidos para, somente assim, propostas a serem ofertadas.

A partir disso, caberia então um duro reconhecimento da cruel capacidade lesiva da racionalidade vigente diante de seus efeitos. Ou, quem sabe, somente a completa incompatibilidade funcional da previdência social moldada pela Constituição de EBES regulado, por justamente se deparar com uma organização do trabalho que atualmente precariza em massa trabalhadora pela informalidade.

Se por um lado é insuficiente ou inalcançável a possibilidade de se tentar uma reorganização de produção e distribuição de riqueza ou mesmo se voltar ao trabalho regulamentado e protegido, que, ao menos, se repense a lógica central da previdência social. Isto é, não mais partindo do exercício da atividade remunerada e regulada/formal (como ficou nesta pesquisa evidenciado), mas da dignidade do homem em meio aos arranjos produtivos e suas explorações.

Assim, na esfera reflexiva e seguindo as sugestões da doutrina previdenciária mexicana sobre a necessidade de se repensar o bem-estar sem necessariamente aceitar a precária realidade nos imposta, caberia o exercício cognitivo de se estruturar uma proteção social até com as

mesmas contingências hoje abarcadas pela previdência, mas de forma mais abrangente ao cidadão, enquanto pleno sujeito de direito e assumindo que sua contingência maior é sua exploração quando investido da qualidade de trabalhador.

É certo que tal raciocínio cairia, à primeira vista, na esfera assistencialista, seja focalizada ou universalista, embora não se retire dessas políticas suas relevâncias práticas e de estudo e que podem e devem atuar em conjunto. Trata-se, na verdade, de tão somente de um exercício reflexivo de reconfiguração racional, sem esvaziar a importância previdenciária enquanto instrumento de proteção social.

Pensar-se, por exemplo, em outra lógica de financiamento, não mais umbilicada ao trabalho, formal ou não, mas, talvez, concentrar-se na exploração da finalidade última do trabalho, a riqueza gerada, e mais especificamente de quem atualmente muito se aproveita desse desmonte estrutural do mercado de trabalho, visto à distância da esfera produtiva, como o capital financeiro.

Aliás, como visto ao longo desta pesquisa, é pelo processo de financeirização que o capital financeiro detém a previdência social como seu carro-chefe de atuação política, distorcendo as percepções da sociedade sobre o sistema previdenciário, para que, por meio das suas pautadas reformas legislativas, se caminhe para as mãos dos seus acionistas. Assim, por resultado, resta o desvirtuamento da finalidade de proteção social da previdência social para se tornar um grande e próspero fundo financiador e especulador.

De toda forma, confirmando a hipótese da presente pesquisa, fica evidente que a previdenciária social, diante da atual racionalidade que entranha e prolifera a informalidade na organização do mercado de trabalho, com todas suas articulações ideológicas e de cultura de crise, se encontra incapaz tanto de se sustentar financeiramente, quanto de exercer sua finalidade constitucional de proteção social ao trabalhador e sua família, implicando graves consequências institucionais, pois atesta uma verdadeira incompatibilidade do seu modelo constitucionalmente idealizado à realidade contemporânea.

## REFERÊNCIAS

ABÍLIO, Ludmila Costhek. Relatório de pesquisa: informalidade e periferia no Brasil contemporâneo. *In*: MARQUES, Léa. **Trajetórias da informalidade no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2021.

ABREU, Dimitri Brandi de. **A Previdência Social como instrumento de intervenção do Estado Brasileiro na economia**. Tese (Doutorado) Universidade de São Paulo, São Paulo: 2016.

ABREU, Marcelo de Paiva. Crise, Crescimento e Modernização Autoritária, 130-1945. *In*: ABREU, Marcelo de Paiva. **A Ordem do Progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

ALEXY, Robert. **Conceito e Validade do Direito**. 1ª ed., São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

ALVES, Clarissa Cecília Ferreira. **Trabalho reprodutivo sob o capital: mulheres, classe e raça no trabalho doméstico e no cuidado**. Belo Horizonte: Letramento, 2021.

AMADO, Frederico. **Curso de Direito e Processo Previdenciário**. 13ª ed. Salvador: JusPodivm, 2020a.

AMADO, Frederico. **Reforma da Previdência comentada**. Salvador: JusPodivm, 2020b.

AMORIM, Ricardo L. C. A CF/88: economia e sociedade no Brasil. *In*: CARDOSO JR. (org.). **A Constituição Brasileira de 1988 Revisada**. Brasília: Ipea, 2009.

ANDERSON, Perry. O Balanço do neoliberalismo. *In* SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9-23, 1995.

ANFIP, Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social 2012**. Brasília: ANFIP, 2013.

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

ANTUNES, Ricardo. **O Privilégio da Servidão: o novo proletariado de serviço na era digital**. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

ANTUNES, Ricardo; PRAUN, Luci. A sociedade dos adoecimentos no trabalho. *In*: **Jornal Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez. p. 407-427, 2015.

ANTUNES, Ricardo. Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. **A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho**, v. 2, p. 35-48, 2001.

APARECIDA, Geralda Dias. A Constituição Mexicana de 1917. *In: Correio Braziliense*. Brasília, nº 8553, p. 4-5, 06 set. de 1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/117562>. Acesso em 15 ago. 2023.

ARRETCHE, Marta T. S. Emergência e Desenvolvimento de Welfare State: Teorias Explicativas. *In: DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos (org). Welfare State: os grandes desafios do Estado de Bem-Estar Social*. São Paulo: LTr, 2019.

AVELINO, Nildo. Foucault e a racionalidade (neo)liberal. *In: Revista Brasileira de Ciência Política*. no 21. Brasília, p. 227-284 set./dez., 2016.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BALERA, Wagner. **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BASTOS, Elísio V. A Constituição Como Instrumento Jurídico De Contenção Do Poder Econômico - A Livre Iniciativa Em Função Do Princípio Da Redução Das Desigualdades Sociais. **Revista Jurídica do Cesupa**, v. 1, n. 1, 12 nov. 2019.

BATISTA, Flávio Roberto. **Apontamentos Críticos para uma História do Direito Previdenciário no Ocidente Capitalista**. V.111. São Paulo: Revista da USP. jan/dez, 2016. Disponível em: [Vista do Apontamentos críticos para uma história do direito previdenciário no ocidente capitalista \(usp.br\)](http://vista.do.apontamentos criticos para uma historia do direito previdenciario no ocidente capitalista (usp.br)) Acesso em: 10 jan. 2022.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. [s.l: s.n.]. 1994. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Consenso%20de%20Washington.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2021.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. Instabilidade Constitucional e Direitos Sociais na Era Vargas (1930-1964). *In: BITTAR, Eduardo (org.). História do Direito Brasileiro: leituras da Ordem Jurídica Nacional*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

BIANCHETTI, Roberto Gerardo. **O Modelo Neoliberal e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez, 1999.

BODI, Gizela Maria. **O trabalho informal perante o Sistema de Previdência Social, à luz da Teoria Comunicacional do Direito**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: PUC, 2011.

BORGES, Maria Angélica. Estrutura e Sentido da Formação Colonial Brasileira. *In*: REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria Marques (org.). **Formação Econômica Brasileira**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina / Luiz Carlos Bresser Pereira; tradução de Ricardo Ribeiro e Martha Jalkauska. — São Paulo: Ed. 34, 1996.

BRETTAS, Tatiane. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

BROWN, Wendy. **Nas Ruínas do Neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente**. São Paulo: Filosófica Politeia, 2019.

CACCIAMALI, Maria Cristina. (Pré-)Conceito sobre o setor informal, reflexões parciais embora instigantes. Comentários ao artigo “Setor Informal: do excedente estrutural à escolha individual. Marcos Interpretativos e alternativas de política”, de Carlos Alberto Ramos. *In*: **Econômica**. Rio de Janeiro, v.9, n.1, p.115-137, jun., 2007.

CAMARANO, Ana Amélia; FERNANDES, Daniele. Previdência Social Brasileira. *In*: ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira; CAMARANO, Ana Amélia; GIACOMIN, Karla Cristina (org.). **Plano Nacional do Idoso**: velhas e novas práticas. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

CARMO, Luana Jéssica Oliveira *et al.* **O empreendedorismo como uma ideologia neoliberal**. Cad. EBAPE.BR, v. 19, nº 1, Rio de Janeiro, Jan./Mar. 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120200043> Acesso em: 02 jan. 2022.

CARVALHO, André Cutrim; CARVALHO, David Ferreira. Crise Financeira, Recessão e Risco de Depressão no Capitalismo Globalizado do Século XXI. *In*: TRINDADE, José Raimundo Barreto Trindade; RIVERO, Sérgio (Ed.). **CADERNOS CEPEC**. V. 1, n. 5, PPGE/UFPA, Belém-PA, abr., 2012.

CARVALHO, André Cutrim; CARVALHO, David Ferreira. **As críticas de Karl Marx e John Maynard Keynes à teoria (neo)clássica**. Revista de Economia Mackenzie, v. 11, n. 2, maio./ago. p. 46-71. São Paulo, SP, 2013.

CARVALHO, Weliton. Funções de Direito Comparado. *In*: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 44 n. 175 jul./set., 2007.

CARVALHO, Weliton. Direito Comparado. *In*: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 45 n. 180 out./dez., 2008.

CASSOL, Abel; NIEDERLE Paulo André; Celso Furtado e a Economia Política do Desenvolvimento Latino-Americano. *In*: NIEDERLE, Paulo André; RADOMSKY, Guilherme Francisco Waterloo (org.). **Introdução às teorias do desenvolvimento**. SEAD/UFRGS (coord.) Porto Alegre: UFRGS, 2016.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

CEPALSTAT, **Statistical Data and Publications**. Disponível em: [CEPALSTAT Statistical Databases and Publications](#) Acesso em: 8 ago. 2023.

COELHO, Luiz Fernando. O Direito Comparado. *In: Revista da Faculdade de Direito UFPR*. Curitiba: UFPR, 2013.

COIMBRA, José dos Reis Feijó. **Direito Previdenciário Brasileiro**. Rio de Janeiro, Edições Trabalhistas, 1993.

CONSENTINO FILHO, Carlo Benito. Neotaylorismo digital e a economia do (des)compartilhamento. *In: CARELLI, Rodrigo de Lacerda; CAVALCANTI, Tiago Muniz; FONSECA, Vanessa Patriota da (org.). Futuro do trabalho: os efeitos da revolução digital na sociedade*. Brasília: ESMPU, 2020.

CURY, Paula Maria Nasser. Métodos de Direito Comparado: desenvolvimento ao longo do século XX e perspectivas contemporâneas. *In: Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)* p.176-185, jul./set., 2014.

DANTAS, Ivo. **Direito constitucional comparado: introdução, teoria e metodologia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão de mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos. O Estado de Bem-Estar Social (Welfare State) no Capitalismo Contemporâneo. *In: DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos (org.). Welfare State: os grandes desafios do Estado de Bem-Estar Social*. São Paulo, LTr, 2019.

DEQUECH, David. **Neoclassical, mainsream, orthodox, and heterodox economics**. Journal of Post Keynesian Economics, vol. 30(2). P. 279-302, 2007.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84. *In: SOARES, G; D'ARAUJO, M. (org.). 21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994.

DRAIBE, Sônia Miriam. O Sistema Brasileiro de Proteção Social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas. **Caderno de Pesquisa, nº32**. NEPP/ UNICAMP, 1998.

DUQUE, Daniel. Mercado de trabalho: Taxa de desemprego registra alta mais uma vez na série dessazonalizada, com horas trabalhadas se recuperando mais fortemente pelo avanço da jornada de trabalho, mas ainda limitadas pela baixa participação média na força de trabalho. Caged surpreende de forma positiva. *In: Boletim Macro*. O mundo acelera, o Brasil desacelera. São Paulo: FVG IBRE, mar., 2021.

DUTRA, Deo Campos. Método(s) em Direito Comparado. *In: Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, Curitiba, vol. 61, n. 3, p. 189 – 212, set./dez., 2016.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Uma genealogia das Teorias e Tipologias do Estado de Bem-estar Social. *In: DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos (org.). O Estado de Bem-Estar Social no século XXI*. 2ª ed. São Paulo, LTr, 2018.

FERNÁNDEZ, Ramón García. A Crise do Trabalho Escravo e a Transição para o Trabalho Livre. *In: REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria Marques (org.). Formação Econômica Brasileira*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FILGUEIRAS; Luiz A. M.; DRUCK, Graça; AMARAL, Manoela Falcão do. **O conceito de informalidade**: um exercício de aplicação empírica. *In: Caderno CRH*, Salvador, v. 17, n.41, p. 211-229, mai./ago., 2004.

FLECK, Amaro. O que é neoliberalismo? Isso Existe? *In. Princípios: Revista de Filosofia*, Natal, v. 29, n. 59, mai.- ago. 2022.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da Biopolítica**. Trad. Eduardo Brandão. SP: Martins Fontes, 2008.

FRANCO, Gustavo H. B. A primeira Década Republicana. *In: ABREU, Marcelo de Paiva. A Ordem do Progresso*: dois séculos de política econômica no Brasil. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

FRASER, Nancy. “O feminismo, o capitalismo e a astúcia da história”. *In: HOLLANDA, Heloisa Buarque (orgs.). Pensamento Feminista hoje – perspectivas decoloniais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

GUEDES, Moema; ARAÚJO, Clara. Desigualdades de gênero, família e trabalho: mudanças e permanências no cenário brasileiro. **Revista Gênero**, Niterói, v.12, n.1, p.61-79. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistagenero/article/view/31130>. Acesso em: 4 jan. 2022.

HAESBAERT, Rogério; PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A nova des-ordem mundial**. São Paulo: UNESP, 2006.

HAN, Byung-Chul. **Psicopolítica**: o neoliberalismo e as novas técnicas de poder. Tradução de Maurício Liesen. Belo Horizonte: Ayiné, 2020.

HOBBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos**: o breve século XX 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HORVATH, Miguel. **Direito previdenciário**. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2020.

HORVATH JR, Miguel. **A Previdência Social em Face da Globalização**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **A Previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação.** Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário.** 23ª ed., Rio de Janeiro: Impetus, 2018.

IGBE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Desemprego.** Brasil, 2022a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php> Acesso em: 15 jan. 2022.

IGBE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.** Brasil, 2022b. Disponível em: [https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm\\_source=landing&utm\\_medium=explica&utm\\_campaign=desemprego](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=desemprego) Acesso em: 15 jan. 2022.

IGBE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios Contínua - PNAD Contínua:** principais destaques da evolução do mercado de trabalho no Brasil 2012-2022. Brasília: IGBE, 2023.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Desafios do desenvolvimento.** Brasil, 2023. Disponível em: [O que é? - Índice de Gini \(ipea.gov.br\)](https://www.ipea.gov.br/pt-br/indicadores/que-e-o-indice-de-gini) Acesso em: 08 ago. 2023.

JERÓNIMO, Patrícia. **Lições de Direito Comparado.** Braga: Elsa Uminho, 2015.

JESUS, Edivane de. **A previdência social e o trabalhador:** entre o acesso ao direito e a contribuição. Rev. katálysis, Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 213-221, dez., 2015.

KERSTENETZKY, Celia Lessa **O estado do bem-estar social na idade da razão:** a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante; REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; OLIVEIRA, Felipe Guimarães De. **Direito ao Desenvolvimento no Estado Neoliberal:** a Renda Básica Universal e Incondicional Como Alternativa à Redução da Desigualdade Social no Brasil. Revista Direito Público, v. 18, p. 52-76, 2021.

KREIN, José Dari; PRONI, Marcelo Weishaupt. Economia Informal: aspectos conceituais e teóricos. *In: Série Trabalho Decente no Brasil.* Brasília, OIT, 2010.

LAZZARATO, Maurizio. **O governo das desigualdades:** crítica da insegurança neoliberal. São Carlos: UFSCars, 2011.

LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo. **Previdência em Crise:** diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário. São Paulo: Thomson Reuters - RTs, 2018.

LEITE, Celso barroso. **A proteção social no brasil.** São Paulo: LTr, 1972.

MANOW, Philip. As vantagens institucionais comparativas sob os regimes de Estado de Bem-Estar Social e as novas coalisões na sua reforma. *In: DELGADO, Mauricio Godinho;*

PORTO, Lorena Vasconcelos (org). **O Estado de Bem-Estar Social no século XXI**. 2ª ed. São Paulo: LTr, 2018.

MARÇAL, Katrine. **O lado invisível da economia: uma visão feminista**. São Paulo: Alaúde, 2017.

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

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 34ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MERRIEN, François-Xavier. Estados de Bem-Estar Social em Transformação, Evolução dos Estados de Bem-Estar Social. *In*: DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos (org). **Welfare State: os grandes desafios do Estado de Bem-Estar Social**. São Paulo, LTr, 2019.

MARSHALL, T. H. **Política Social**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1965.

MESA-LAGO, Carmelo. **Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2000.

MÉXICO. Câmara de Disputados del H. Congreso de la Unión. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Disponível em: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> Acesso em: 21 de jun de 2023

MÉXICO. Câmara de Disputados del H. Congreso de la Unión. **Ley de Seguro Social**. Disponível em: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSS.pdf> Acesso em: 21 de jun de 2023.

MORAES, Reginaldo C. **Neoliberalismo – de onde vem, para onde vai?** São Paulo: SENAC, em 2001.

MORALES, Rafael Martínes. **Garantías constitucionales**. Ciudad del México: IURE, 2017.

MORENO, Ángel Guillermo Ruiz Moreno. Los Principios de la Seguridade Social. Qué son y para qué sirveni. *In*: **Semana Nacional de Seguridade Social**. Senado de La República del H. Congreso de la Unión. Comisión de Seguridade Social. México, B.F., 22 al 25 abr., 2013.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social**. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2015.

NAKATANI, Paulo; MARQUES, Rosa Maria. **O capitalismo em crise**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

NAPOLITANO, Marcos. **1964: História do regime Militar Brasileiro**. São Paulo: Contexto, 2014.

NASSAR, Elody Boulhosa. **Envelhecimento populacional e Previdência Social**: a questão social da longevidade e o financiamento dos sistemas previdenciários, sob a ótica do princípio da Solidariedade. Belém: UFPA, 2011.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2006.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. **O Estado de Bem-estar Social** – origens e desenvolvimento. *Katálysis*, n. 5, jul./dez., 2001.

NORONHA, Eduardo. G. **“Informal”, Ilegal, Injusto**: percepções do mercado de trabalho. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 18, n. 53, p. 111-129, Oct. 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092003000300007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000300007&lng=en&nrm=iso) Acesso em: 10 jan. 2022.

NUNES, António José Avelãs. **Economia e direito. Direito e Economia**. Belém: CESUPA, 2019.

OLÁN, Isidro; FRANCO, Mapén; OCAÑA, Rodríguez. Implicaciones de la Informalidad Laboral en la Seguridad Social de Empleados en el Contexto Mexicano. *In: Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*. Vol. 25 (2), p. 543-562, May./Ago., 2023.

OIT, **Organização Internacional do Trabalho**. Disponível em: [Organização Internacional do Trabalho: Escritório no Brasil \(OIT Brasília\) \(ilo.org\)](https://www.ilo.org/pt-br/organizacao-internacional-do-trabalho/escritorio-no-brasil) Acesso em: 8 ago. 2023.

PERES, Thiago Brandão. Uma distorção conceitual: informalidade e empreendedorismo. *In: VASCONCELOS, Adaylson Wagner Sousa de. (org.) Processos de Transformação do Mundo do Trabalho*. Ponta Grossa (PR): Atena, 2019.

PERUCHETTI, Paulo; MARTINS, Tiago; DUQUE, Daniel. Em foco IBRE Mercado de trabalho no Brasil ainda continua muito fragilizado: Uma análise a partir dos dados mensalizados da Pnad Contínua *In: Boletim Macro*. O mundo acelera, o Brasil desacelera. São Paulo: FVG IBRE, mar., 2021.

PINTO, Eduardo Costa. Nova República (1985-1989): transição democrática, crise da dívida externa, inflação, luta pela apropriação da renda e fim do desenvolvimentismo. *In: ARAÚJO, Victor Leonardo de; MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. (org.) A economia brasileira de Getúlio a Dilma* – novas interpretações. 1ª ed. São Paulo: Hucitec, 2021a.

PINTO, Mario Velásquez. **Documentos de Proyectos**: La protección social de los trabajadores del COVID-19. Santiago: Nações Unidas, 2021b.

POCHMANN, Marcio. **O emprego no desenvolvimento da nação**. São Paulo: Boitempo, 2008.

POCHMANN, Marcio. **O emprego na globalização**: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. São Paulo: Boitempo, 2012.

RAMÍREZ, María Ascensión Morales. La Seguridad Social en la Reforma Laboral: fomento de la informalidad y desarticulación del derecho de acceso a la Justicia. *In: Revista Latinoamericana de Derecho Social*. N. 31, p. 175-199, jul./dic., 2020.

RAMOS, Carlos Alberto. Setor Informal: do excedente estrutural à escolha individual. Marcos Interpretativos e alternativas de política. *In: Econômica*. Rio de Janeiro, v.9, n.1, p. 115-137, jun., 2007.

RANGEL, Leonardo Alves (et. al). Conquistas, Desafios e Perspectivas Da Previdência Social No Brasil Vinte Anos Após A Promulgação Da Constituição Federal De 1988. *In: Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, Brasília, v. 1, n. 17, 2009.

REYMÃO, Ana Elizabeth; KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante; MOREIRA, Allan Gomes. O Desmonte Da Proteção Social No Brasil: O Caso Da Previdência Social. MACAMBIRA, Júnior; [et. Al.] (org.). *In: O Desmonte do Estado e das Políticas Públicas: Retrocesso do desenvolvimento e aumento de desigualdades no Brasil*. Fortaleza: Projeto Editorial Praxis, 2020.

REGO, José Márcio Rego; GALA, Paulo. Estrutura e Dinâmica do Antigo Sistema Colonial. *In: REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria (org.). Formação Econômica do Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

RODRÍGUEZ, Juan Manuel Gómez. Los efectos de la economía informal para la extensión de la seguridade social em México, retos y rerspectivas. *In: BERMÚDEZ, Gabriela Mendizábal; SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo; VILLALOBOS, Patricia Kurcyn (coord.). Condiciones de Trabajo y Seguridad Social*. México: Universidad Nacional Autónoma de Mpxico, 2012.

ROUSSEFF, Vana Dilma. **O Golpe e a Economia: financeirização e neoliberalismo**. ENFPT. 23 fev., 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=FWckQ4Sic4s&feature=youtu.be> . Acesso em: 04 jan. 2022.

RUIZ, Alberto Briceño. **Derecho de la seguridade social**. Cidade do México: Oxford, 2017.

SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. **Brasil: neoliberalismo versus democracia**. São Paulo: Boitempo, 2018.

SAFATLE, Vladimir; SILVA JUNIOR, Nelson de; DUNKER, Christian (org). **Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico**. Belo Horizonte: Autêntica, 2020.

SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo. La Reformulación de los Paradigmas. *In: BERMÚDEZ, Gabriela Mendizábal; SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo; VILLALOBOS, Patricia Kurcyn (coord.). Condiciones de Trabajo y Seguridad Social*. México: Universidad Nacional Autónoma de Mpxico, 2012.

SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo. La cuarta revolución industrial (industria 4.0). Entre menos trabajo, nuevos empleos y una cíclica necesidad: la protección del trabajador asalariado y no asalariado. *In: KURCZYN VILLALOBOS, Patricia; SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo; MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, Gabriela. (coord.). Industria 4.0*

**Trabajo y seguridad social.** Cidade de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2019.

SANTOS, Wanderley Guilherme. A Práxis Liberal e a Cidadania Regulada. *In: Décadas de Espanto e Uma Apologia Democrática.* Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito previdenciário esquematizado.** 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

SILVA, Lara Lúcia; COSTA, Thiago de Melo Teixeira da Costa. **A Formação do Sistema Previdenciário Brasileiro: 90 anos de História.** *Administração Pública e Gestão Social*, 8(3), jul./set., 2016.

SLEE, Tom. **Uberização: a nova onda do trabalho precarizado.** Tradução de João Peres. São Paulo: Elefante, 2017.

SOUZA, Nali de. **Desenvolvimento Econômico.** São Paulo: Atlas, 1996.

TAVARES, Ana Lucia de Lyra. O direito comparado na História do sistema jurídico brasileiro. *In: R. C. pol.*, Rio de Janeiro, nov. 1989/jan. 1990.

TAVARES, Ana Lucia de Lyra. Professor Haroldo Valladão, um mestre do direito comparado. *In: Revista Brasileiro de Direito Comparado.* N. 31, p. 59-83, 2009.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito Previdenciário: regime geral de previdência social e regras constitucionais dos regimes próprios de previdência social.** 15ª ed. Niterói: Impetus, 2014.

TIRABOSCHI, 2019, La Renovación del Bienestar y los Sistemas de Relaciones Industriales, así como las Infraestructuras para los Procesos Económico, Social y Cultural de la Cuarta Revolución Industrial. *In: KURCZYN VILLALOBOS, Patricia; SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo; MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, Gabriela (coord.) Industria 4.0 Trabajo y seguridad social.* Cidade de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2019.

TRINDADE, José Raimundo Barreto; FRADE, Djalma da Silva; PUTY, Cláudio Alberto Castelo Branco. Dívida pública e dependência na América Latina: os casos do Brasil, Argentina e México na fase neoliberal. *In: Revista de Economia.* v 43, n. 82, p. 711-744, 2022.

VALLADÃO, Haroldo. O Estudo e o Ensino do Direito Comparado no Brasil: séculos XIX e XX. Palestra proferida no curso do Comitê Nacional de Direito Comparado (Seção do Distrito Federal) – Universidade de Brasília. *In: Revista de Informação Legislativa*, b. 8, n. 30, p. 3-14, abr./jun. 1971.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de. **Fundamentos de Economia.** 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

VASCONCELLOS, Roger Nardys de. O Sistema De Proteção Social Dos Militares À Luz Dos Recentes Precedentes Do Supremo Tribunal Federal – Adi 6917 E Tema 1177. Nota Técnica. *In: Revista Pro Lege Vigilanda.* V. 1, N1, 2022.

VERBICARO, Loiane Prado. REFLEXÕES ACERCA DAS CONTRADIÇÕES ENTRE DEMOCRACIA E NEOLIBERALISMO. **Direito Público**, [S.l.], v. 18, n. 97, abr. 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5115>. Acesso em: 10 jan. 2022.

VICENTE, Dário Moura. **Direito Comparado**. 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2022.