

RECEBIDO EM: 06/10/2015

APROVADO EM: 18/11/2015

A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA SOB AS LENTES DA BIOPOLÍTICA

THE BRAZILIAN SOCIAL SECURITY ANALYSED BY THE BIOPOLITICS FOCUS

Fernando Laércio Alves da Silva^{1}*

*Gil César de Carvalho Lemos Morato^{2**}*

SUMÁRIO: 1 O sistema de seguridade e a previdência social no discurso jurídico oficial brasileiro; 1.1 A seguridade social como mecanismo de concretização de direitos sociais no discurso jurídico; 1.2 O papel da previdência social; 2 A reforma previdenciária brasileira: breves análises; 3 A previdência social brasileira sob a perspectiva da biopolítica Foucaultiana; 3.1 A ingovernabilidade; 4 Conclusão; Referências.

1 * Doutorando em Direito Processual pela PUCMINAS. Mestre em Direito pela FDC. Professor Adjunto da UFV. Advogado. Bolsista CAPES.

2 ** Mestrando em Direito Processual pela PUCMINAS. Especialista em Ciências Penais pela PUCMINAS. Professor da Faculdade Pitágoras e da FASEH - Vespasiano.

RESUMO: Sob influência da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Constituição Federal Brasileira de 1988 estruturou o sistema de previdência social como instrumento de concretização de direitos sociais. Poucos anos depois, o Estado brasileiro iniciou um processo de reformas previdenciárias, ainda em andamento, fundamentadas na suposta necessidade de adequação da previdência às condições econômicas nacionais. Nesse contexto, o presente trabalho analisa, a partir da perspectiva foucaultiana, os elementos biopolíticos ocultos no discurso economicista que fundamenta a reforma previdenciária brasileira, na tentativa de desvelá-la e, conseqüentemente, fomentar uma efetiva pauta de reforma previdenciária, voltada não às exigências de austeridade do mercado financeiro, mas sim à concretização da rede de proteção de direitos sociais.

PALAVRAS-CHAVE: Previdência Social. Reforma Previdenciária. Biopolítica.

ABSTRACT: Under the influence of the Universal Declaration of Human Rights, the Brazilian Federal Constitution of 1988 has structured the social security system as an instrument of realization of social rights. A few years later, the Brazilian Government started a process of social security reform, still in progress, based on the alleged need for adequacy of social security to national economic conditions. In this context, the present work analyzes, from the Foucault's perspective, the biopolitical elements hidden in economic speech who justifies the Brazilian social security reform, in an attempt to unveil it and, consequently, promote an effective social security reform agenda, focused not on austerity demands of financial market, but rather the implementation of social rights protection network.

KEYWORDS: Social Security. Social Security Reform. Biopolitics.

1 O SISTEMA DE SEGURIDADE E A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO DISCURSO JURÍDICO BRASILEIRO

O estudo sistemático do sistema de seguridade social embasado nos mais diversos autores da seara jurídica, seja em direito previdenciário, direito constitucional ou direitos humanos, leva à conclusão de ser pacífico, ao menos entre esses juristas, tanto a origem como os fundamentos da seguridade social a partir da perspectiva dos direitos sociais, isto é, como conquistas sociais em direitos humanos que impuseram ao Estado um rol de obrigações positivas destinadas à proteção social das pessoas carentes e dos trabalhadores em geral, providenciando, assim, a manutenção de um patamar mínimo de vida³.

Sem dúvida, este é o ponto nevrálgico, a pedra angular, por assim dizer, de todo o discurso jurídico que se desenvolveu no Brasil sobre a seguridade social, seus compromissos e sua estruturação, especialmente a partir do texto da Constituição Federal de 1988.

1.1 A seguridade social como mecanismo de concretização de direitos sociais no discurso jurídico

Não obstante se encontrarem ainda na Grécia antiga alguns institutos que bem poderiam ser considerados germens ou antepassados históricos daqueles atualmente integrantes da seguridade social – e, principalmente, da previdência social⁴ – a maioria dos previdenciaristas, atribui a Otto Von Bismarck, na Alemanha de 1883, o nascedouro do modelo contemporâneo de seguridade e de previdência social⁵.

De fato, foi ele o responsável pela criação, de uma série de seguros sociais, a dizer, o seguro-doença, instituído em 1883 e destinado aos operários da indústria e do comércio, o seguro acidente de trabalho, em 1884, e, por fim, o seguro contra a velhice e a invalidez, em 1889⁶.

A partir desse modelo, a estruturação de sistemas de amparo à população carente passou a figurar na agenda de compromissos dos

3 IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Desaposentação*. 5. ed. Niterói: Impetus, 2011. p. 06.

4 BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. *Previdência rural: inclusão social*. Curitiba: Juruá, 2008. p. 18.

5 OLIVEIRA, Patrícia Evangelista de. *As reformas previdenciárias dos servidores públicos*. 2006. 163 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006. p. 23.

6 TISUTIYA, Augusto Massayuki. *Curso de Direito da Seguridade Social*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 05.

Estados e, desde 1917, com a edição da Constituição Mexicana, essa preocupação passa a contar, inclusive com status constitucional.⁷ Em 1948, já no segundo pós-guerra, a Declaração Universal dos Direitos Humanos traz, em seu art. 22, a compreensão de que “todo homem, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade”. Tal fato se mostra particularmente emblemático, pois demarca o reconhecimento da seguridade social como mecanismo para concretização dos direitos sociais do indivíduo e destes como direitos humanos de segunda dimensão.

Nas palavras de Fábio Zambitte Ibrahim:

À época da elaboração da Declaração Universal, os representantes indicados, com acerto, compreenderam a importância evolutiva no reconhecimento dos direitos sociais como direitos humanos, fazendo questão de incluí-los na Declaração. Ainda que esta tenha natureza, a priori, de soft law, é fato ter se transformado em um parâmetro ético na atuação internacional, sendo usada até mesmo como referência em diversos tratados internacionais.⁸

Mas o que teria motivado esses representantes indicados para a elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos a reconhecer os direitos sociais como direitos humanos? E qual a implicação desse reconhecimento, no discurso jurídico, para os Estados, entre os quais, o Brasil?

Eduardo Brol Sitta defende que os direitos sociais teriam sido reconhecidos como direitos humanos – ou fundamentais, na terminologia do autor citado – como resultado de “movimentos reivindicatórios em um período de graves problemas sociais e econômicos”, configurando,

7 A Constituição Mexicana de 1917 foi a primeira a tratar da Ordem Social, seguida da Constituição de Weimar, de 1919 e, a partir da década de 30 do Século XX, tal previsão passou a figurar na maioria das Constituições escritas dos Estados ocidentais.

8 IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. 17. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012. p. 78.

portanto, “direitos prestacionais que englobam os direitos que permitem ao indivíduo exigir do Estado melhores condições de vida”.^{9 10}

Portanto, quando da elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, tal como, em âmbito interno, da elaboração das Constituições Mexicana e Alemã da segunda década do Século XX, o reconhecimento da relevância dos direitos sociais, germinados por obra da ideologia e reflexão antiliberal do Séc. XX¹¹ decorrerá da vitória dos movimentos sociais e da bandeira de que apenas as garantias negativas – primeira geração dos direitos humanos – não se mostravam suficientes.

A partir de então, o Estado passa a ser visto, não apenas como sujeito passivo de um dever de não fazer contra o indivíduo, isto é, limitado em suas políticas pelos direitos de liberdade individual, mas também como vinculado a uma obrigação positiva em relação ao mesmo indivíduo, a qual, sustentada no princípio da igualdade, se volta à adoção de medidas destinadas à inclusão social dos indivíduos que, por si próprios, não tem condição de alcançá-la. A sua concreção, como bem apresenta Évanes Soares Júnior, “interessa à luz do enfoque comunitário, como valores sobranceiros que a todos quadra proteger” e, por outro lado, a sua inobservância “não vulnera apenas a pessoa, mas a coletividade, que se vê privada do núcleo dos direitos humanos e da cidadania, numa perspectiva caótica pela qual descem a ralo as conquistas civilizatórias e a própria legitimidade do ordenamento jurídico”.¹²

9 SITTA, Eduardo Brol. O direito previdenciário no neoconstitucionalismo e no neoprocessualismo: a necessidade de precedentes vinculativos no processo previdenciário. *Revista de Previdência Social*, Ano XXXV, n. 368, São Paulo: LTr, jul. 2011. p. 657.

10 No mesmo sentido, Daniel Lima Ribeiro diz que “os direitos de segunda geração, ou sociais, derivam do movimento da classe trabalhadora, dos camponeses com pouca ou nenhuma terra e dos pobres, que passam a lutar por condições que lhes assegurassem prerrogativas além da mera liberdade negativa, garantindo-lhes a proteção do trabalho contra o desemprego, as condições mínimas de trabalho, os primeiros rudimentos de instrução contra o analfabetismo, a assistência para a invalidez e a velhice, serviços de saúde etc. – todos carecimentos que os ricos proprietários podiam satisfazer por si mesmos. Em suma, exigências que somente uma sociedade mais evoluída econômica e socialmente com relação á época do florescimento das doutrinas jusnaturalistas e dos anseios pelas liberdades que compõem os direitos da geração anterior poderia expressar. (RIBEIRO. Daniel Lima. Os Direitos Sociais e o Diálogo Metodológico Multidimensional. A hipótese da Historicidade. In: GARCIA, Emerson (Coord.). *A Efetividade dos Direitos Sociais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 30).

11 BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 564.

12 SOARES JÚNIOR, Évanes Amaro. Justiça Distributiva e desigualdade Social: os paradigmas Ecológico-Sistêmico como Elementos da Jurisdição Social. In: GARCIA, Emerson (Coord.). *A Efetividade dos Direitos Sociais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 59.

Nesse contexto é que se estrutura a seguridade social como conjunto de políticas públicas voltadas à “garantia do efetivo exercício das condições materiais e de existência digna da pessoa humana”, por meio da qual se propicia “à pessoa um padrão digno de vida, destacando-se a proteção contra a fome e a miséria, bem como os direitos à alimentação, vestuário, moradia, saúde, repouso, lazer e educação”.¹³

No Brasil, após um processo evolutivo iniciado com a edição do Decreto nº 4.682/23, a chamada Lei Eloy Chaves¹⁴, o tratamento da seguridade social como instrumento para concretização dos direitos sociais alcançou seu ápice, no campo normativo, com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Isso porque, embora inúmeras legislações tenham sido editadas ao longo do Século XX e, desde a Constituição de 1934, as temáticas da previdência social, assistência social e saúde já estivessem inseridas na agenda constitucional, somente em 1988 empreendeu-se tratamento exaustivo ao tema, vinculando de maneira explícita o capítulo da Seguridade Social (Capítulo II do Título VIII) ao rol de direitos sociais previsto em seu art. 6º.

Por sua vez, os artigos 193 e 194 do texto constitucional dispõem, respectivamente, que a ordem social teria como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais, e que, para tanto, a seguridade social compreenderia um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Nos moldes de um welfare state, a seguridade social brasileira se estruturaria, de acordo com o legislador constitucional, com o instrumental necessário à satisfação do bem-estar dos nacionais¹⁵, assegurando de forma plena a concretização da dignidade da pessoa humana¹⁶, isto é, a garantia da existência digna a todos, integrante do núcleo substancial do Estado Democrático de Direito. Nas palavras de Marcelo Barroso Lima Brito de Campos:

13 LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Direitos Humanos*. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 92.

14 Não obstante a regulação normativa de alguns institutos típicos da seguridade social remontarem às ordenações portuguesas e, no pós-independência, às primeiras leis do Império, é consenso entre os autores de Direito Previdenciário que o tratamento da Seguridade Social como política de Estado tem como marco a Lei Eloy Chaves (Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923).

15 IBRAHIM, op. cit., p. 85.

16 FONSECA, Cláudia de Oliveira. A efetivação dos direitos fundamentais sociais e a dignidade humana. *Publicações da Escola da AGU: Direito Constitucional e Biopolítica*. Ano IV, n. 17, Brasília: Escola da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal, abr. 2012. p. 136.

A segurança, em todas as suas expressões, é um anseio da humanidade em busca de condições dignas de vida, sendo este um dos principais fundamentos enunciado pela nossa Lei das Leis (CF, art. 3º, III).

O art. 5º, caput, da CF/88, por sua vez, também assegura a segurança como um direito inviolável do ser humano e, apesar de topográfica e didaticamente estar situado no capítulo dos direitos individuais e coletivos, deve ser interpretado, na verdade, como um direito fundamental do ser humano, significando não só os direitos individuais, mas também toda e qualquer espécie de direitos humanos, inclusive os sociais, eis que, conforme nos ensina Habermas, estes direitos são equiprimordiais, isto é, iguais em importância, e co-originários, ou seja, nascem juntos no mesmo sistema jurídico.

Por isso, a segurança, seja como valor supremo, seja como direito, enfeixa um rol de aspectos que a definem, podendo ser representada por vários aspectos diferentes como a segurança jurídica, a segurança pública, a segurança nacional e a segurança social.

Entre nós brasileiros, a segurança social, em sentido amplo, deve ser entendida como a declaração e a garantia dos direitos sociais (CF, arts. 6º ao 11), dos direitos previdenciários dos servidores públicos e militares (CF, arts. 40 e 42) e também a Ordem Social (CF, arts. 193 a 232).¹⁷

O cumprimento desse compromisso em um Estado de proporções continentais, população elevada e economia instável, como é o caso do Brasil, demanda números e cifras impressionantes do sistema de seguridade social. Apenas para exemplificar essa demanda, segundo dados oficiais, o Instituto Nacional do Seguro Social, responsável pelo pagamento dos benefícios assistenciais estipulados pela Lei nº 8.742/93 (Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS) e dos benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) previstos na Lei nº 8.213/91 – excluídos, portanto, os benefícios dos Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos civis e militares (RPPS) – só no mês de junho de 2014, distribuiu cerca de 31,6 milhões de benefícios. Desse total, 27,3 milhões benefícios possuíam natureza previdenciária e 4,3 milhões natureza assistencial¹⁸.

17 CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. *Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2009. p. 58.

18 COSTANZI, Rogério Nagamine. Os Pagamentos de Benefícios da Seguridade Social e a Distribuição Intermunicipal de Renda. *Informe de Previdência Social*, v. 26, n. 08. Brasília: Ministério da Previdência Social, ago. 2014. p. 04.

1.2 O papel da previdência social

Das três estruturas que compõem a seguridade social, a previdência social, de longe, é a que comporta as atividades mais abrangentes e complexas. Os números oficiais de benefícios distribuídos pelo INSS em junho de 2014, supracitados por si só já indiciam esse fato. Não bastasse a discrepância no quantitativo de benefícios pagos, deve-se lembrar que enquanto a totalidade dos 4,3 milhões de benefícios assistenciais pagos pelo INSS em junho de 2014 foi estabelecida no importe de um salário mínimo¹⁹, boa parte dos benefícios de natureza previdenciária pagos no mesmo período foram estabelecidos em valores superiores ao salário mínimo nacional²⁰.

Desta feita, se a seguridade social exerce “papel fundamental na proteção da sociedade frente a riscos sociais como desemprego, idade avançada e incapacidade laboral, além de combater ou amenizar a pobreza”, os números indicam que a maior parcela dessa responsabilidade caberia à previdência social.

Enquanto os benefícios assistenciais previstos na LOAS tem por destinatários aquela parcela da população que vive à margem do sistema econômico-social²¹, a previdência social tem público distinto, promovendo – ao menos esse é o discurso oficial – a proteção dos indivíduos economicamente produtivos e seus dependentes em situações temporárias ou permanentes de contingência social que inviabilizem o sustento por

19 O benefício de prestação continuada – BPC, previsto no art. 20, I, “e”, da Lei no 8.742/93, pago pelo INSS aos idosos e deficientes incapazes de prover o próprio sustento nos termos da mesma lei, foi fixado em um salário mínimo.

20 Nos termos da Portaria Interministerial MPS/MF no 13, de 09 de janeiro de 2015, o valor mínimo do benefício de natureza previdenciária a ser pago pelo INSS no ano de 2015 é de R\$788,00, exatamente o valor do salário mínimo nacional em 2015 e, conseqüentemente, o valor dos benefícios assistenciais da Lei no 8.742/93. Entretanto, conforme as regras de cálculo de benefícios previdenciários previstas na Lei no 8.213/91, esses benefícios podem alcançar valores mais elevados, limitados apenas, a exceção do benefício de salário-maternidade, ao teto do regime, atualmente fixado em R\$4.663,75.

21 O BPC tem por destinatários a pessoa acometida de grave deficiência física ou psíquica ou idade avançada, se esses fatores implicarem na impossibilidade de exercício de atividade laboral e a pessoa não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família. Em outras palavras, os beneficiários da LOAS integram a parcela da população à margem do sistema econômico e, como o valor mensal dos benefícios pagos se limita a um salário mínimo, em verdade a assistência social praticada no Brasil com amparo na citada Lei não permite a inserção social e econômica ou o patamar mínimo civilizatório. Quando muito, lhes estende a sobrevivência.

meio da própria atividade laboral e, conseqüentemente, a continuidade da vida com dignidade²².

Exatamente por esse motivo o rol de benefícios previstos e pagos pela previdência social é, ao contrário do rol de benefícios assistenciais, de larga extensão. Previu o legislador, não apenas um benefício previdenciário para cada tipo de infortúnio, como também estabeleceu regras para percepção desses benefícios que, de um lado, estimulassem o indivíduo a se inserir no sistema e, de outro, premiassem com maiores valores aqueles que permanecessem mais tempo em atividade laboral e, preferencialmente, auferindo rendas mais elevadas.

Tal fato salta aos olhos tanto pela leitura, mesmo superficial, das regras de carência para gozo dos diversos benefícios previdenciários e pela comparação das fórmulas de cálculo das duas modalidades de aposentadoria voluntária no RGPS: aposentadoria por idade e aposentadoria por tempo de contribuição²³, consideradas os benefícios previdenciários por excelência.

Não se quer dizer, com isso, que assistência e previdência social tenham, na essência, fundamentação teórico-jurídica distinta, afinal, ambas figuram no texto constitucional como instrumentos para a concretização de direitos sociais, perpassadas por uma “simbologia semelhante e clara: o risco a que qualquer cidadão está sujeito (de não conseguir seu próprio sustento e cair na miséria) deixa de ser um problema individual e passa a constituir uma responsabilidade social, pública”.²⁴

Não obstante isso, a tutela conferida pela assistência social se sustenta na ideia da proteção dos outros, dos não adaptados ou não inseridos no sistema, beirando a comiserção, como já restou estampado, inclusive, em decisão do Superior Tribunal de Justiça²⁵. Por sua vez, a tutela da previdência

22 Nesse sentido SPECHOTO, Karina. *Dos Regimes Próprios de Previdência Social*. São Paulo: LTr, 2010. p. 29; TISUTIYA, op. cit., p. 193; e CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Curso Elementar de Direito Previdenciário*. São Paulo: LTr, 2005, p. 32.

23 Tais regras encontram-se previstas nos arts. 24 a 38 e 48 a 58 da Lei no 8.213/91.

24 PALMISCIANO, Ana Luísa de Souza Correia de Melo. Tendências da seguridade na contemporaneidade – a polêmica das reformas da previdência no Brasil. *Revista de Previdência Social*, Ano XXXV, n. 369, São Paulo: LTr, ago. 2011. p. 707.

25 De fato, em acórdão da lavra do Min. Félix Fischer, considerou-se que “a assistência social foi criada com o intuito de beneficiar os miseráveis, pessoas incapazes de sobreviver sem a ação da Previdência” (RESP 397943/SP, 5ª Turma, rel. Min. Félix Fischer, DJ 18.03.2002. p. 300).

social se destina aos semelhantes, normais, enfim, os integrados²⁶ que, em determinado momento de sua vida, tornaram-se elegíveis a um dos benefícios do seguro social contratado.

Para esses, os semelhantes, o discurso jurídico oficial de fundamentação da previdência social é o de que “o fim pretendido é a garantia plena da manutenção do segurado e seus dependentes em caso de algum advento infeliz, como a doença, a invalidez ou mesmo a velhice”.²⁷

Por esse discurso, o cidadão integrado à previdência social poderia conduzir sua vida com a tranquilidade e segurança de saber que o sistema previdenciário o ampararia, garantindo-lhe a manutenção do patamar de vida, sempre que necessário, como bem se percebe na redação original do art. 201 da Constituição²⁸.

O legislador constituinte de 1988, em relação ao papel da previdência social como instrumento de concretização de direitos sociais, buscou se aproximar da perspectiva do welfare state²⁹. Entretanto, cinco anos após a promulgação da Constituição de 1988, o discurso econômico, sustentado nas ideias da exigência mercado e da necessidade de contenção do déficit público iniciaram um processo de reforma das regras previdenciárias brasileiras, atingindo primeiramente os RPPS dos servidores civis – cuja primeira alteração se deu com a Emenda Constitucional nº 03, de 17 de março de 1993 – e, alguns anos depois, o RGPS – reformado em nível constitucional pela primeira vez por meio da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998 – de tal profundidade que, a nosso ver, descaracterizou de maneira profunda o discurso original.

Por opção metodológica, vez que seria difícil trabalhar-se extensamente todo o arcabouço de reformas tanto no RGPS como nos RPPS nos limites do presente ensaio, será apresentado, no tópico seguinte, em linhas gerais, o conjunto de reformas normativas implementado no primeiro deles a partir de 1998.

26 FOUCAULT, Michel. *Ditos e escritos: Ética, estratégia, poder-saber*. v. IV. Tradução de Vera Lúcia Avellar Ribeiro. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 2003. p. 369.

27 IBRAHIM, 2011, op. cit., p. 22.

28 Para evitar que a inserção do texto integral do art. 201 da Constituição Federal de 1988, dada sua extensão, torne a leitura enfadonha, deixaremos de fazê-la, remetendo, entretanto, o leitor ao texto original da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.

29 TISUTIYA, op. cit., p. 208.

1 A REFORMA PREVIDENCIÁRIA BRASILEIRA: BREVES ANÁLISES SOBRE OS TRÊS TEXTOS NORMATIVOS MAIS POLÊMICOS

Mal promulgada a Constituição Federal em 1988 e publicadas as leis de custeio e benefício do RGPS – respectivamente as Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, respectivamente –, já na primeira metade da década de 1990 se lançava a discussão em torno da necessidade de reforma das regras de custeio e, principalmente, benefícios previdenciários. Tal discussão se centrava na tese de que a estrutura conferida ao RGPS, com extenso rol de direitos não comportaria, em médio e longo prazo, o volume de benefícios a conceder, especialmente se considerados a curva demográfica brasileira projetada para o Século XXI e os problemas econômicos nos âmbitos interno e internacional³⁰. Inicia-se, então, todo um projeto que tem marcado a política pública brasileira desde meados da década de 1990 até o corrente ano de 2015.

Para o alcance do objeto de investigação deste ensaio, traçaremos breves análises sobre três textos normativos reformadores do RGPS editados nos anos de 1998, 1999 e, mais recentemente, 2014. O primeiro desses textos normativos é a Emenda Constitucional nº 20/98, o segundo é a Lei nº 9.876/99 e o terceiro a Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014, posteriormente convertida na Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015.

O argumento elementar suscitado para a reforma da previdência no Brasil, eminentemente economicista, se sustenta sobre a teoria da reserva do possível, cunhada no Estado Alemão na década de 1960, importada de maneira não fidedigna, como bem ensina Claudia de Oliveira Fonseca:

A teoria da reserva do possível, também denominada de reserva do financeiramente possível, é de origem alemã e foi mencionada pela primeira vez em julgamento do Tribunal Constitucional alemão em 1960.

Nessa decisão histórica analisava-se uma demanda proposta por estudantes que não tinham sido contemplados com uma vaga em escolas de medicina de Hamburgo e Munique, em virtude da política de limitação do número de vagas em cursos superiores. Ao decidir a questão o tribunal entendeu que o direito à prestação positiva por parte do Estado – nesse caso específico, o aumento do número de vagas nas universidades – encontra-se sujeito à reserva do possível, no sentido daquilo que o indivíduo pode esperar, de maneira racional, da sociedade. Na ocasião, o Tribunal Constitucional Federal alemão decidiu que ampliar o número de vagas nas universidades

30 OLIVEIRA, op. cit., p. 75.

sacrificaria outros serviços públicos em decorrência da onerosidade excessiva e da escassez de recursos, em parte decorrente do período pós-guerra.

No Brasil a teoria ganhou novo contorno e uma interpretação distinta daquela oriunda do seu surgimento. [...] a versão brasileira da teoria da reserva do possível vem se fundamentando na afirmação de que as necessidades humanas são infinitas e os recursos financeiros para atendê-las são escassos. Dessa forma, em inúmeras situações quando o cidadão exige a efetivação de determinado direito fundamental, o ente estatal afirma não ser possível face às limitações de ordem econômica.³¹

Essa interpretação abraçável da teoria da reserva do possível ganhou força em um período de relativa instabilidade econômica tanto por conta do cenário de crise econômica em âmbito interno e internacional como por conta do discurso economicista, fortalecido após o Consenso de Washington, e, como consequência, os rumos das políticas públicas brasileiras – especialmente as relacionadas ao funcionamento dos órgãos estatais e à previdência social – passaram a ser traçados mais em razão de exigências e compromissos com órgãos financeiros internacionais para melhoria do risco Brasil do que em razão da necessidade de concretização dos direitos sociais constitucionalmente estabelecidos³².

Aliás, o fato do discurso e das medidas concretas em torno da necessidade de reforma do sistema previdenciário por conta da necessidade de supostas adequações econômico-fiscais estarem presentes do Brasil há um quarto de século demonstra que não se trata de um discurso deste ou daquele governo, desta ou daquela veia política. Longe disso, os mesmos argumentos – a serem rapidamente apresentados ao longo do presente tópico – guiaram as propostas de reforma previdenciária defendidas e implantadas pelos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Roussef, não obstante tratem-se de presidentes vinculados a partidos políticos distintos e até mesmo rivais e, teoricamente, orientados por visões políticas e macroeconômicas díspares, o primeiro deles membro do Partido da Social Democracia Brasileira, enquanto os dois últimos vinculados ao Partido dos Trabalhadores.

A primeira reforma de impacto no RGPS após a Constituição de 1988 foi realizada por meio da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, que alterou significativamente os arts. 201 e 202 da Constituição

31 FONSECA, op. cit., p. 139.

32 TISUTIYA, op. cit., p. 208.

Federal com fincas a estabelecer, como novo parâmetro condutor do sistema previdenciário a busca pela preservação do equilíbrio financeiro e atuarial. A partir desse novo parâmetro, a “Previdência Social deverá, na execução da política previdenciária, atentar sempre para a relação entre custeio e pagamento de benefícios, a fim de manter o sistema em condições superavitárias”.³³

As consequências da adoção desse novo parâmetro foram imediatamente sentidas.

De plano, a já citada Emenda Constitucional nº 20/98 alterou a regra para reajuste dos benefícios previdenciários, permitindo ao legislador ordinário o estabelecimento de índices de reajuste mais baixos o que, conseqüentemente, tem levado ao achatamento dos benefícios, em especial os de aposentadoria e pensão por morte. Além disso, a emenda constitucional eliminou o benefício de aposentadoria voluntária proporcional, que até então era permitida ao segurado que contasse com, no mínimo, trinta anos de atividade se homem, e vinte e cinco se mulher.

No ano seguinte, 1999, uma complementação da reforma iniciada pela Emenda Constitucional nº 20 foi implementada, dessa vez por meio da Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, de autoria do Poder Executivo, a qual instituiu o polêmico fator previdenciário. Trata-se o fator previdenciário, em linhas gerais, de um índice acrescido à fórmula de cálculo dos benefícios de aposentadoria voluntária por idade e por tempo de contribuição que pode levar à redução do valor inicial do benefício caso o segurado, embora conte com o tempo mínimo de contribuição exigido, no momento da solicitação conte com idade menos avançada.

A tese do governo, ao apresentar à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 1.527/99, aprovado em tempo recorde pelo Congresso e transformado, ainda no ano de 1999, na citada Lei nº 9.876/99, era a de que o fator previdenciário, de um lado, desestimularia as chamadas aposentadorias precoces, fomentando os segurados a permanecerem por mais tempo no mercado de trabalho, adiando sua aposentadoria para quando o impacto do fator previdenciário no cálculo do benefício restasse nulo ou, pelo menos, muito pequeno; e, de outro, geraria economia aos cofres públicos ao longo dos anos, já que os indivíduos que, por acaso, se aposentassem precocemente sofreriam considerável redução em seu

33 CASTRO; LAZZARI, op. cit., p. 65.

benefício e essa redução resultaria em menor ônus ao sistema, mesmo que os segurados gozassem de seus benefícios anos a fio³⁴.

De fato, mais de quinze anos após a edição da Lei nº 9.876/99, grande é o número de segurados que, ao se aposentarem, sofreram a redução do valor de seu benefício inicial por conta da incidência do fator previdenciário. Contudo, a pretensa redução de custos, pelo que se verifica a partir dos números mensalmente informados pelo INSS não saiu do campo argumentativo, já que a economia alcançada pelo fator previdenciário tem sido insignificante face ao custo mensal do regime.

E, se para o Estado o fator previdenciário foi de pouca utilidade, já que a economia, como mencionada, tem sido ínfima, para os segurados, o dano sofrido se mostra de grande monta, já que, em sua maioria, o impacto do fator previdenciário no valor do benefício reduziu consideravelmente o padrão de vida, padrão esse que anualmente se vê ainda mais reduzido pelo fato da correção monetária dos benefícios previdenciários fixados acima do salário mínimo se pautar, como já mencionado, por índices mais baixos.

Aliás, a comprovação de que o fator previdenciário não cumpriu o papel é apresentada com clareza solar já nas primeiras linhas da exposição de motivos da Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014. No texto, seus autores, os Ministros de Estado Garibaldi Alves Filho, Miriam Aparecida Belchior e Guido Mantega sustentam que:

[...] em função do processo de envelhecimento populacional, decorrente da combinação de queda da fecundidade e aumento da expectativa de vida, haverá um aumento da participação dos idosos na população total e uma piora da relação entre contribuintes e beneficiários. A participação dos idosos na população total deverá crescer de 11,3%, em 2014, para 33,7% em 2060, conforme dados da projeção demográfica do IBGE. Como resultado, o relatório de avaliação atuarial e financeira do RGPS, que faz parte dos anexos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), estima o crescimento da despesa, em % do PIB, do atual patamar de 7% para cerca de 13% em 2050.³⁵

34 O PL no 1.527/99, acompanhado da justificativa apresentada pelo Ministério da Previdência Social para sua propositura encontra-se disponível, em seu inteiro teor, no sítio eletrônico: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1124289&filename=Avulso+-PL+1527/1999>.

35 BRASIL. Ministério da Previdência Social; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento. Exposição de Motivos Interministerial no 00023/2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Exm/ExmMPv664-14.doc> Acesso em 22 jan. 2015.

Para tentar – mais uma vez – solucionar o problema de caixa do RGPS, o Estado Brasileiro lançou mão de medidas limitadoras do acesso do segurado e seus dependentes a benefícios previdenciários.

Dessa vez, alterou-se o regramento dos benefícios de pensão por morte, estabelecendo prazos de carência e limitando o acesso de certos dependentes³⁶, auxílio-doença, elevando o período de ausência da atividade laboral do segurado empregado necessário à percepção do benefício. O único critério levado em conta pelo Estado foi o do custo do benefício aos cofres públicos, mascarado, por óbvio, pelo argumento da necessidade da medida.

[...] Torna-se ainda mais evidente a relevância e urgência das medidas ora propostas quando se analisa a evolução das despesas com o benefício de pensão por morte.

5. A despesa bruta com pensão por morte no âmbito do RGPS cresceu do patamar de R\$ 39 bilhões, em 2006, para R\$ 86,5 bilhões em 2013 e, portanto, mais que dobrou em valores nominais no período (alta de 121,5%), com um crescimento médio anual de cerca de 12% a.a.. Em termos da despesa em % do PIB, os pagamentos com pensão passaram de 1,6% do PIB, em 2006, para cerca de 1,8% em 2013, apenas considerado o RGPS, sem levar em consideração os Regimes Próprios de Previdência dos servidores públicos. A quantidade de pensões emitidas e a duração média do benefício também têm crescido ao longo do tempo. O total de pensões no âmbito do RGPS passou de 5,9 milhões, em dezembro de 2005, para cerca de 7,4 milhões em outubro de 2014, um incremento de cerca de 1,5 milhão no período. A duração média dos benefícios cessados passou do patamar de 13 anos, em 1999, para 16 anos em 2012, reflexo, entre outros fatores, do aumento da expectativa de vida e sobrevivência e das atuais regras de concessão. Considerando as pensões por morte cessadas em 2013, cerca de 20,3 mil tiveram duração de 35 anos ou mais. Esse impacto na duração afeta, consequentemente, a despesa total com esses benefícios, na medida em que essa despesa é resultado do produto do valor do benefício pelo tempo em que são pagos. O incremento da despesa por si só não é um problema, quando representa maior nível de proteção,

36 Pela nova regra, o cônjuge ou companheiro supérstite não terá direito à pensão por morte caso a união conte com menos de dois anos no momento do passamento do segurado, salvo se o óbito decorrer de acidente ou se o cônjuge ou companheiro supérstite for considerado incapaz e insuscetível de reabilitação para o exercício de atividade remunerada que lhe garanta subsistência, mediante exame médico-pericial a cargo do INSS, por doença ou acidente ocorrido após o casamento ou início da união estável e anterior ao óbito. Além disso, alterou-se o regramento de partilha das cotas de pensão entre os dependentes e o tempo de vigência do benefício para os cônjuges ou companheiros supérstites em razão de sua idade.

mas certamente não é recomendável quando decorre de regras inadequadas de concessão e também pressiona a carga tributária.

6. Nesse sentido, o primeiro ponto de destaque é a inclusão de carência de 24 (vinte e quatro) meses para gozo do benefício da pensão por morte, ressalvadas, obviamente, algumas hipóteses, como a morte decorrente de acidente do trabalho ou doença profissional ou do trabalho e nos casos em que o segurado já estava em gozo de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez. Hoje o benefício não possui carência, o que tem permitido que o recolhimento da contribuição, pelos dependentes, em nome do segurado, possa ocorrer, até mesmo, após a morte do segurado, pois o prazo de pagamento da contribuição previdenciária ocorre somente no mês seguinte à competência que deu origem ao fato gerador tributário. O auxílio-reclusão, que atualmente não tem carência, também passaria a exigir dois anos de carência, pois sua regra de cálculo é idêntica ao cálculo do benefício da pensão por morte.

7. De igual maneira, é possível a formalização de relações afetivas, seja pelo casamento ou pela união estável, de pessoas mais idosas ou mesmo acometidas de doenças terminais, com o objetivo exclusivo de que o benefício previdenciário recebido pelo segurado em vida seja transferido a outra pessoa. Ocorre que a pensão por morte não tem a natureza de verba transmissível por herança e tais uniões desvirtuam a natureza da previdência social e a cobertura dos riscos determinados pela Constituição Federal, uma vez que a sua única finalidade é de garantir a perpetuação do benefício recebido em vida para outra pessoa, ainda que os laços afetivos não existissem em vida com intensidade de, se não fosse a questão previdenciária, justificar a formação de tal relação. Para corrigir tais distorções se propõe que formalização de casamento ou união estável só gerem o direito a pensão caso tais eventos tenham ocorrido 2 anos antes da morte do segurado, ressalvados o caso de invalidez do cônjuge, companheiro ou companheira após o início do casamento ou união estável, e a morte do segurado decorrente de acidente.³⁷

Todo esse processo de reforma previdenciária, iniciado no Brasil ainda na década de 1990 e que ainda se desenvolve na segunda década do Século XXI, sempre voltado à restrição do acesso de segurados e seus dependentes ao rol de benefícios previdenciários, exige, inevitavelmente que se indague se, de fato, no Brasil, o sistema de previdência social objetiva efetivamente a concretização de direitos sociais, tal como se demonstrou

37 BRASIL. Ministério da Previdência Social; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento. *Exposição de Motivos Interministerial no 00023/2014*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Exm/ExmMPv664-14.doc>. Acesso em: 22 jan. 2015.

ser o discurso original, ou se, em verdade, simplesmente cumpre um papel de controle da massa pelo poder, tal como desvelado por Michel Foucault.

Isso porque, desde o advento da Constituição Federal de 1988 e da edição da Lei nº 8.213/1991, todas as reformas implementadas no ordenamento previdenciário brasileiro foram norteadas pelos mesmos argumentos, a dizer, a necessidade de adequação das condições e requisitos de acesso aos benefícios previdenciários em razão do envelhecimento da população brasileira e do suposto déficit nas contas públicas do Regime Geral de Previdência Social. E, desta feita, tais reformas sempre levaram ao enrijecimento das condições de acesso aos benefícios previdenciários, seja em relação aos próprios segurados, como na instituição do fator previdenciário, por exemplo, seja, mais recentemente, em relação aos seus dependentes.

Os argumentos são sempre os mesmos, como por exemplo os problemas da elevação da expectativa de vida dos brasileiros, da estabilização da pirâmide de natalidade/mortalidade, do aumento do número de jovens viúvas, fatos que pretensamente estariam a pesar sobre os parâmetros utilizados nos cálculos atuariais, sinalizando para a insustentabilidade do regime previdenciário geral a médio e longo prazo.

Tal discurso é diariamente reproduzido nas mais diversas instâncias da vida política brasileira, em manifestações tanto de membros do Poder Executivo, como do Poder Legislativo, transmitidos à população como verdades absolutas e inquestionáveis pelos meios de comunicação social de massa, seja nos jornais televisivos, nos jornais escritos ou nas mídias eletrônicas. O problema é que o discurso economicista tem se apresentado como o único dotado de cientificidade e, conseqüentemente, elevado quase ao grau de um dogma impossível de ser questionado.

3 A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA SOB A PERSPECTIVA DA BIOPOLÍTICA FOUCAULTIANA

O discurso econômico neoliberal, estruturado, entre outros, nos estudos e pesquisas econômicas desenvolvidas na Universidade de Chicago, ainda na década de 1960, alcançou defensores em nível mundial, tornando-se, ao longo das quatro décadas seguintes, o discurso econômico hegemônico, perdendo parte de sua força apenas no final da década de 2010 em razão das crises financeiras norte-americana e europeia. Norteados pelas diretrizes desse discurso neoliberal, os Estados que construíam seus aparatos de proteção social ao longo do Século XX sob a matriz do welfare state, iniciaram, a partir da década de 1980, um processo de

revisão dessa estrutura, chegando, em alguns casos, a reduzi-la a níveis abaixo do mínimo necessário.

Curiosamente, o Brasil, ao menos no campo dos discursos político e jurídico oficiais, como já demonstrado desde o primeiro capítulo, trilhou sentido diverso. Desde a segunda metade da década de 1970 e durante toda a década de 1980, o movimento no aparato de seguridade social brasileiro foi de crescimento, provavelmente devido às tensões políticas então existentes. Nesse sentido, Assembleia Nacional Constituinte, ao promulgar a Constituição de 1988, manteve o curso, estabelecendo as bases de um sistema de seguridade social condizente com a universalidade desejável, em clara aproximação com o pensamento de Herbert Marcuse³⁸. Isso porque o discurso referente à seguridade social, naquele momento, se mostrou uma conquista histórica não relacionada a nenhum governo.

O problema é que essa linha de atuação contrariou a lógica do mercado, já que mais de dez por cento do gasto público, em relação ao PIB, passariam a ser destinados, com mando constitucional, aos direitos sociais³⁹. Nesse contexto, o receio quanto ao preço a ser pago por tal sistema, gerou celeuma, notadamente entre os afiliados ao pensamento neoliberal já que, como esclarece Guilherme Castelo Branco:

[...] a seguridade social, tal como a entendemos a partir do que dizem os especialistas neste assunto, engloba um conjunto complexo e interligado de instituições, com amplos efeitos econômicos face às populações, tais como a Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde Pública, e seu lugar nas estruturas políticas e econômicas na modernidade é gigantesca [...] o somatório destes aspectos faz do sistema de seguridade social algo tão grande que seu orçamento, e muitas vezes seu déficit chega a ser maior que a própria arrecadação do país no qual existe. Por isto, não seria errado pensar que o sistema de seguridade social encerra nele mesmo grande parte do dispositivo biopolítico, no entender filosófico.⁴⁰

A partir daí foi que se levantou a bandeira da necessidade de desconstrução de tal conquista por meio do enrijecimento para a concessão dos benefícios previdenciários. Note-se que, que num claro movimento biopolítico, o discurso economicista de justificação das reformas, apoiado

38 MARCUSE, Herbert. *A grande recusa hoje*. Petrópolis: Vozes, 1999, passim.

39 FAGNANI, Eduardo. Previdência Social e Constituição: qual é a visão dos juristas? *Tributação em Revista*, Ano 16, n. 57. Brasília: Sindifisco Nacional, jul./dez. 2010. p. 30.

40 CASTELO BRANCO, Guilherme. A seguridade social em Michel Foucault. *Ecopolítica (Revista da PUCSP)*, n. 05. São Paulo. PUC SP, jan./abr. 2013. p. 79.

em expressões-chave como déficit e rombo da previdência perante uma população ainda traumatizada pelos efeitos da recessão econômica, ocorrida na década de 1980 e primeira metade da década de 1990, teve – e ainda tem – o condão de alcançar apoio e ares de legitimidade até mesmo perante os destinatários diretos e beneficiários do sistema de previdência social – diretamente atingidos negativamente pelo conjunto de reformas.

E, nessa toada, seguem descaracterizando e contradizendo o discurso constitucional, que apesar dos ares de conquista, se mostrou, no caminho da concretização, como um mero engodo ainda distante de concretização.

A universalidade contida no discurso de previdência social emergente tinha que ser combatida, pois o desejável é

Que a acumulação criada com tais poupanças seja uma real fonte de lucro para as classes altas e fator de normalização da vida das classes populares, tal foi o cerne dessa entrevista. É neste contexto que se inicia a estruturação do sistema de seguridade social, que existe segundo a lógica do capitalismo, reproduzindo a hierarquia e a desigualdade social existente.⁴¹

Por sua vez, a tese da redução de desigualdade, não podia ser tolerada a já que, na perspectiva neoliberal, não competiria ao Estado Contemporâneo interferir nas estruturas sociais sob o fundamento de instituir políticas sociais que adotem a igualdade como objetivo. Longe disso, deveria deixar a desigualdade agir⁴².

Tais tentativas de desconstrução, aliás, não surgiram apenas depois da Constituição de 1988, mas sim, durante sua própria elaboração e com argumentos que deixavam clara a contrariedade de importantes detentores de poder, na concepção foucaultiana melhor denominadas biopoder⁴³.

Sem dúvida, ponto de maior tensão foi o capítulo sobre a Seguridade Social. Ainda durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte não faltaram argumentos falaciosos de que o déficit da seguridade destruiria as contas públicas. Não foram raros os esforços para provar a inviabilidade financeira da Previdência bem como as inúmeras propostas para extinguir direitos e conquistas.

41 CASTELO BRANCO, op. cit., p. 81.

42 FOUCAULT, Michel. *Segurança, Território, População*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008. p. 148.

43 DUARTE, André. Biopolítica e resistência: o legado de Michel Foucault. In: RAGO, Margareth; VEIGA-NETO, Alfredo (org). *Figuras de Foucault*. Belo Horizonte: Autêntica, 2006. p. 47.

3.1 A ingovernabilidade

Toda a linha argumentativa do discurso economicista voltado à restrição dos benefícios previdenciários, seja em seu quantitativo, seja nas regras de acesso aos mesmos, se sustenta na tese da ingovernabilidade (FAGNANI, 2010, p. 30), segundo a qual, o elevado peso financeiro desses benefícios nas contas públicas inviabilizariam a destinação orçamentária para outras áreas de atuação do Poder Público igualmente necessitadas.

Essa tese, embora fortalecida somente a partir da década de 1990, desde a Assembleia Nacional Constituinte, já encontrava adeptos, como, por exemplo, o deputado José Lourenço, líder do então Partido da Frente Liberal (atualmente Democratas) que, curiosamente – já que se tratava de um deputado constituinte – chegou a defender o encerramento da referida Assembleia por um ato do Poder Executivo tendo em vista as inúmeras concessões sociais em vias de implantação no texto constitucional em elaboração. Na mesma linha era a visão, à época, da Presidência da República, externada pelo então Presidente da República, José Sarney, às vésperas da votação final do texto, em rede nacional de comunicação, para “alertar o povo e os constituintes” quanto aos “perigos” que algumas das decisões contidas no texto aprovado no primeiro turno representavam para o futuro do país⁴⁴.

É bem verdade que, ainda à época, muito em razão do momento político por que passava o Estado brasileiro, a tese da ingovernabilidade não logrou êxito, contra ela se levantando nomes como o do também deputado constituinte Ulisses Guimarães⁴⁵.

Não obstante a vitória momentânea da tese da imprescindibilidade da seguridade social e, por óbvio, também da previdência social, tal como lançadas no texto original da Constituição Federal, como resultado dos movimentos sociais aqui referidos desde o tópico inicial, o fato é que, poucos anos mais tarde, a tese contrária retomou fôlego e, desde então, tem embasado as infundáveis

44 FAGNANI, op. cit., p. 32.

45 Durante a Assembleia Nacional Constituinte, o então Deputado Constituinte Ulisses Guimarães assim se manifestou: Senhores constituintes: a Constituição, com as correções que faremos, será a guardiã da governabilidade. A governabilidade está no social. A fome, a miséria, a ignorância, a doença inassistida são ingovernáveis. A injustiça social é a negação do governo e a condenação do governo [...]. Repito: esta será a Constituição Cidadã, porque recuperará como cidadãos milhões de brasileiros. Cidadão é o usuário de bens e serviços do desenvolvimento. Isso hoje não acontece com milhões de brasileiros segregados nos guetos da perseguição social. Esta Constituição, o povo brasileiro me autoriza a proclamá-la, não ficará como bela estátua inacabada, mutilada ou profanada. O povo nos mandou aqui para fazê-la, não para ter medo. [...]. (GUIMARÃES, Ulisses. A Constituição Cidadã. *Revista Jurídica Virtual*, v. 06, n. 62, Brasília: Presidência da República, jul. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_62/panteao/panteao.htm>. Acesso em: 20 jan. 2015).

reformas previdenciárias. Isso, a nosso ver, não deixa dúvidas de que, no Brasil da última década do Século XX e das duas primeiras décadas do Século XXI, a seguridade – e a previdência social – tem consistido em mais uma, e talvez uma das mais potentes, engrenagens do biopoder, como também já defendeu Guilherme Castelo Branco, para quem “a massa dos homens que estão sujeitos ao controle racional e à gestão do Estado, a população, é entendida, sobretudo, como o conjunto dos indivíduos que estão submetidos às técnicas de biopoder”.⁴⁶

Não se trata, é preciso que o leitor perceba isso, de um discurso panfletário antieconômico ou antimercado. Aliás, uma das defesas sempre empregadas pela tese economicista é a de que seu caminho seria o único efetivamente seguro e sustentável e que qualquer insurgência não passaria de uma manobra oposicionista, sempre primando pela implantação do medo não apenas no campo subliminar, mas também no liminar do pensamento coletivo. Nesse sentido, a fala de Maílson da Nobrega é emblemática:

Os constituintes erigiram uma obra arcaica e sem originalidade. Buscaram distribuir uma riqueza que não existia. Não perceberam as transformações que havia tornado obsoletas as normas com as quais pretendiam forjar uma nova sociedade. Avançaram no restabelecimento de direitos individuais e das instituições democráticas, mas introduziram privilégios corporativistas, moveram-se por preconceitos anticapitalistas e adotaram visões de mundo equivocadas. A constituição de 1988 nasceu velha e se tornou um obstáculo ao desenvolvimento. Podemos consumir duas gerações buscando eliminar seus graves defeitos.⁴⁷

Curioso é que Michel Foucault, anos antes, ao escrever seu *Segurança, Território e População* já denunciava esse fato: “[...] este estado de ‘governo’ lida essencialmente com a população, tem a população como referência e utiliza a instrumentalidade do saber econômico, e corresponde a uma sociedade controlada por dispositivos de segurança”.⁴⁸

Explicando de outra maneira: o discurso jurídico oficial de estruturação do sistema de seguridade, como já esclarecido no início deste ensaio, se sustentou – como ainda se sustenta – na tese de que ela, a seguridade, representa os frutos dos movimentos sociais reivindicatórios, uma efetiva vitória do povo sobre o pensamento liberal então dominante. E, de fato, ao que parece pela

46 CASTELO BRANCO, op. cit., p. 78.

47 NOBREGA, Maílson. *O futuro chegou*. São Paulo: Globo, 2005.

48 FOUCAULT, 2008, p. 113.

análise das falas de alguns dos deputados constituintes, à época da elaboração da Constituição Federal de 1988, fora exatamente isso que aconteceu.

Entretanto, passado o momento inicial, o sistema de seguridade – e dentro dele, o da previdência social – restou novamente apropriado pelo Poder, como “grande parte do dispositivo biopolítico, no entender filosófico”.⁴⁹

Isso porque a forma como restou estruturada, após tantas reformas legislativas desde a metade da década de 1990, conformou a previdência social – como já mencionado, o grande braço da seguridade – de maneira a, de um lado, dela excluir a considerável parcela da população que não pode preencher todos os requisitos seja para alcançar a condição de segurado, seja para fazer jus ao gozo de seus benefícios e, de outro, pelo crescente endurecimento das cláusulas do contrato previdenciário e achatamento do valor dos benefícios pagos⁵⁰.

Muito embora o discurso oficial se mantivesse no patamar da universalidade de atendimento às demandas sociais, a prática da seguridade apontava para uma seletividade cada vez maior, num autêntico avanço estrutural típico das estruturas de biopoder, as quais se concretizam tanto pela integração como pela marginalização⁵¹.

E atualmente, graças à capilarização do discurso economicista no imaginário coletivo brasileiro, a marginalização tem mostrado sua face de maneira indubitosa e, o que é teratológico, fora de uma visão de biopoder, legitimada. Os argumentos de motivação das reformas previdenciárias não deixam dúvidas sobre isso, de um lado embasados na tese da impossibilidade de elevação de valores e na necessidade de contenção de gastos, enfim, em um discurso de austeridade econômica; e, de outro, apresentando mecanismos de exclusão como indispensáveis à saúde econômica do sistema de previdência, argumento esse que busca legitimação na tese de que os indivíduos a serem excluídos do sistema não passariam de aproveitadores, que devem ser afastados para não prejudicar os verdadeiros incluídos.

Essa última tese, inclusive, restou claramente demonstrada na última alteração legislativa, implementada pela citada Medida Provisória nº 664/2014 convertida na Lei nº 13.135/2015, por meio da qual foram atacados apenas – no campo da previdência social – os jovens pensionistas, apresentados, dessa vez, como os grandes vilões do RGPS. Note-se que, no discurso

49 CASTELO BRANCO, op. cit., p. 79

50 Ibidem, p. 86.

51 FOUCAULT, 2003, op. cit., p.396.

do biopoder, esses são apenas a bola da vez, como outrora já o foram os aposentados de idade menos avançada, os afastados da atividade laboral por motivo de doença incapacitante e os titulares de benefícios mais elevados.

4 CONCLUSÃO

A previdência social, no texto constitucional de 1988, foi apresentada pela Assembleia Nacional Constituinte ao povo brasileiro, ao lado das estruturas de assistência social e à saúde, como um grande instrumento de concretização de direitos sociais, direitos esses há muito ansiados. Na contramão do discurso economicista que, internacionalmente já dilapidava as estruturas de welfare state, e nacionalmente já encontrava vozes inclusive entre seus membros, a Assembleia Constituinte ousou e avançou como em nenhum texto constitucional ou mesmo infraconstitucional brasileiro anterior. Poucos anos depois, entretanto, o discurso economicista tornou-se hegemônico, orientando inúmeras e – aparentemente intermináveis – reformas previdenciárias cada vez mais restritivas de direitos.

O argumento da “catástrofe” fiscal, ao que tudo indica, ainda continuará sustentando o discurso econômico estatal na justificativa das reformas previdenciárias, ainda que o outro discurso – o jurídico, oficial – ainda externe falsos paternalismos, afirmando-se permeado pela universalidade, mas guardando, a seu modo, a velha justificativa de que as causas do déficit da previdência são os direitos, cujos impactos financeiros não foram devidamente avaliados pelos constituintes.

A questão, e esse é um ponto que, infelizmente, deixamos ainda em aberto e marcado pela incerteza, é se em algum momento a estrutura efetivamente instrumental de biopoder atualmente conservada pela previdência social, especialmente no RGPS, tão duramente atacada por Michel Foucault, terá seu véu desvestido e se mostrará tal como é.

Somente nesse momento, será possível a implementação de uma efetiva e profunda reforma previdenciária que tenha por norte não apenas a adequação do sistema às supostas diretrizes e exigências do mercado, problemas orçamentários ou planilhas atuariais pura e simplesmente, mas sim a vocação conferida à previdência social – e à seguridade social em geral – tanto na Constituição Federal de 1988 como, décadas antes, na própria Declaração Universal dos Direitos Humanos: a de conformar-se como uma rede de proteção e concretização de direitos humanos sociais.

Portanto, não foi objetivo do presente texto apresentar fórmulas ou sugestões técnicas do ponto de vista econômico para os dilemas da

previdência social, mesmo porque seriam necessárias muito mais laudas do que as que se dispunha.

O objeto foi, isto sim, abrir o os olhos do leitor à existência de uma outra maneira de pensar os direitos sociais e a própria previdência social, alinhada não ao pensamento econômico – em especial o neoliberal –, mas sim à filosofia e à biopolítica construídas a partir das ideias de Foucault, sempre de maneira crítica e preocupada com a submissão dos argumentos utilizados pelo Poder na estruturação do Estado e suas relações com o indivíduo a testes, em especial quando essas relações implicam a concessão e a restrição de direitos e garantias individuais e sociais.

REFERÊNCIAS

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. *Previdência rural: inclusão social*. Curitiba: Juruá, 2008.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991. *Diário Oficial da União*. Brasília, 1991. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm>. Acesso em: 21 jan. 2015.

_____. Lei no 8.742, de 07 de dezembro de 1993. *Diário Oficial da União*. Brasília, 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: 21 jan. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial no 397943/SP*. Relator Ministro Félix Fischer. Diário do Judiciário. Brasília, 2002. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=IMGD&sequencial=95967&num_registro=200101926621&data=20020318&formato=PDF>. Acesso em: 22 jan. 2015.

_____. Ministério da Previdência Social; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento. *Exposição de Motivos Interministerial no 00023/2014*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Exm/ExmMPv664-14.doc> Acesso em: 22 jan. 2015.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. *Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2009.

CAMPOS, Roberto. *A Lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Top books, 1994.

CASTELO BRANCO, Guilherme. A seguridade social em Michel Foucault. *Ecopolítica (Revista da PUCSP)*, n. 05. São Paulo. PUC SP, p. 76-89, jan./abr. 2013. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/ecopolitica/article/view/14985>>. Acesso em: 28 jan. 2015.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Curso Elementar de Direito Previdenciário*. São Paulo: LTr, 2005.

COSTANZI, Rogério Nagamine. Os Pagamentos de Benefícios da Seguridade Social e a Distribuição Intermunicipal de Renda. *Informe de Previdência Social*, v. 26, n. 08. Brasília: Ministério da Previdência Social, p. 03-10, ago. 2014.

DUARTE, André. Biopolítica e resistência: o legado de Michel Foucault. In: RAGO, Margareth; VEIGA-NETO, Alfredo (org). *Figuras de Foucault*. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

FAGNANI, Eduardo. Previdência Social e Constituição: qual é a visão dos juristas? *Tributação em Revista*, Ano 16, n. 57. Brasília: Sindifisco Nacional, p. 30-49, jul./dez. 2010.

_____. Como incluir os excluídos? Nota introdutória. In: *Carta Social e do Trabalho*. Campinas: Cesit/IE/Unicamp, n. 7, set./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=2015&tp=a>>. Acesso em: 26 jan. 2015.

FONSECA, Cláudia de Oliveira. A efetivação dos direitos fundamentais sociais e a dignidade humana. *Publicações da Escola da AGU: Direito Constitucional e Biopolítica*. Ano IV, n. 17, Brasília: Escola da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal, p. 131-146, abr. 2012.

FOUCAULT, Michel. *Ditos e escritos: Ética, estratégia, poder-saber*. v. IV. Tradução de Vera Lúcia Avellar Ribeiro. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 2003.

_____. *Segurança, Território, População*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GUIMARÃES, Ulysses. A Constituição Cidadã. *Revista Jurídica Virtual*, v. 06, n. 62, Brasília: Presidência da República, julho/2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_62/panteao/panteao.htm>. Acesso em: 20 jan. 2015.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. 17. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

_____. *Desaposentação*. 5. ed. Niterói: Impetus, 2011.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Direitos Humanos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

MARCUSE, Herbert. *A grande recusa hoje*. Petrópolis: Vozes, 1999.

NOBREGA, Maílson. *O futuro chegou*. São Paulo: Globo, 2005.

OLIVEIRA, Patrícia Evangelista de. *As reformas previdenciárias dos servidores públicos*. 2006. 163 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.

PALMISCIANO, Ana Luísa de Souza Correia de Melo. Tendências da seguridade na contemporaneidade – a polêmica das reformas da previdência no Brasil. *Revista de Previdência Social*, Ano XXXV, n. 369, São Paulo: LTr, p. 705-711, ago. 2011.

RIBEIRO, Daniel Lima. Os Direitos Sociais e o Diálogo Metodológico Multidimensional. A hipótese da Historicidade. In: GARCIA, Emerson (Coord.). *A Efetividade dos Direitos Sociais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SITTA, Eduardo Broil. O direito previdenciário no neoconstitucionalismo e no neoprocessualismo: a necessidade de precedentes vinculativos no processo previdenciário. *Revista de Previdência Social*, Ano XXXV, n. 368, São Paulo: LTr, p. 653-670, jul. 2011.

SOARES JÚNIOR, Évanes Amaro. Justiça Distributiva e desigualdade Social: os paradigmas Ecológico-Sistêmico como Elementos da Jurisdição Social. In: GARCIA, Emerson (Coord.). *A Efetividade dos Direitos Sociais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SPECHOTO, Karina. *Dos Regimes Próprios de Previdência Social*. São Paulo: LTr, 2010.

TISUTIYA, Augusto Massayuki. *Curso de Direito da Seguridade Social*. São Paulo: Saraiva, 2007.