



NOMOS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UFC

Solicita-se permuta
Pídese canje
On demande l'echange
Si richiede la scambio
We ask for exchange
Wir bitten um Austausch.



NOMOS

Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC

Fortaleza

2023

NOMOS

Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC

Volume 43.1 — Jan./Jun. 2023

Editora Chefe

Denise Lucena Cavalcante

Editora Sub-chefe

Tarin Cristino Frota Mont'Alverne

Conselho Editorial

Ana Maria D'Ávila Lopes

António José Avelãs Nunes

Carmen Lopez-Rendo Rodriguez

Denise Lucena Cavalcante

Elizabeth Salmón

Eros Grau

Eric Canal-Forgues

Federico Di Bernardi

Fernando Araújo

Fernando Facury Scaff

Francisco Queiroz Cavalcanti

Frédérique Coulée

Giovanni Luchetti

Giovanni Moschetti

Hugo de Brito Machado

Jefrey Owens

João Luís Nogueira Matias

Jorge Miranda

José Luís Caballero

Juarez Freitas

Júlia Motte-Baumvol

Luís M. Alonso Gonzáles

Paulo Bonavides

Tarin Cristino Frota Mont'Alverne

Willis Santiago Guerra Filho

Wolf Paul

Nomos. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC.

V. 1-1978-Fortaleza, Edições Universidade Federal do Ceará, n. semestral. Órgão oficial do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará.

ISSN — 1807-3840

1 — Direito-periódico.

1 — Universidade Federal do Ceará. Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC.



APRESENTAÇÃO DO DOSSIÊ NOMOS

Com o objetivo de pensar e debater sobre os desafios da Previdência Social e as perspectivas de futuro para o serviço público, fomentando discussões, trocas de experiências e o desenvolvimento de alternativas inovadoras para a melhoria da prestação de serviços, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o antigo Ministério do Trabalho e Previdência (MTP) e o Tribunal de Contas da União (TCU) promoveram o Congresso Internacional de Gestão da Previdência Social - Congeps, nos dias 16, 17 e 18 de novembro de 2022. A primeira edição do Congeps fez parte do início das comemorações dos 100 (cem) anos da Previdência Social que se deu em 24/01/2023.

Com a realização do Congeps, o INSS, o antigo MTP e o TCU proporcionaram um espaço de diálogo acadêmico como estratégia de aproximação e debate científico convidando a comunidade acadêmica, a sociedade em geral, bem como os organismos nacionais e internacionais de previdência e gestão pública a pensar e gerir a gestão pública a partir dos achados científicos.

Esta coletânea de artigos aprovados guardam o valor dos debates da interlocução acadêmica promovida nestes três dias do 1º. Congeps. Neste sentido, os estudos apresentados aqui, como os relacionados aos aspectos de inteligência artificial, chatbot, inovação pública e seu reflexo no futuro da Seguridade Social, fomentam ideias e caminhos que orientam para onde podemos caminhar, a guiar a utilização das práticas educativas de inclusão cidadã.

Além disso, os debates demonstraram a aplicabilidade de mensuração e desempenho de processos, os desafios inerentes a “desjudicialização” e os benefícios da comunicação sistêmica e da súmula vinculante do CRPS para a mitigação, corroborando para uma percepção da necessidade das reformas administrativas mais adequadas para cada realidade.

As reflexões geradas, em grande parte, deram pela contextualização dos temas e sob a ótica da análise dos sistemas de bem-estar dos países da OCDE e o recorte do estudo comparativo do modelo inglês com o brasileiro, que proporcionaram direcionamentos de frente ao que já foi percorrido com a evolução da produtividade brasileira.

É com muito orgulho, gozando do privilégio de termos sido a comissão que atuou com a demanda científica, bem como a Coordenação-Geral que cuida das ações de desenvolvimento de pessoas no INSS que tecemos o prefácio desta obra.

Ela nos proporcionará reflexão sobre achados científicos e contribuições apresentadas para um modelo de previdência social mais inclusivo, eficaz e com propostas alternativas inovadoras para a melhoria da prestação de serviços previdenciários.

Cabe-nos enaltecer o importante papel da pesquisa acadêmica em previdência nos processos de produção do conhecimento até a extensão dos seus benefícios à sociedade.

Boa leitura!

Comissão Científica Congeps

Coordenação-Geral de Educação, Desenvolvimento e Carreiras

Diretoria de Gestão de Pessoas

Instituto Nacional do Seguro Social



SOBRE OS AUTORES – ARTIGOS

Ana Carolina Tietz

Analista do Seguro Social, Diretora de Governança, Planejamento e Inovação no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Mestre em direito das relações sociais e trabalhistas (UDF), especialista em direito civil (sucessões, UNICSUL, 2007), e direito processual civil (UNIDERP, 2016), graduada em direito (UNEMAT, 2003). Graduanda em Tecnólogo em Inteligência Artificial e MBA em andamento em Governança Pública. Integra a Rede LideraGov. **E-mail:** ana.tietz@inss.gov.br

André Rodrigues Veras

Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo e Especialista em Direito Previdenciário pela mesma Instituição. Foi Presidente do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), Diretor de Benefícios Assistenciais no Ministério da Cidadania e Secretário de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência. **E-mail:** arveras@gmail.com

André Studart Leitão

Mestre e Doutor em Direito (PUC-SP). Pós-doutor em Direito (Universidade Presbiteriana Mackenzie, Universidade de Fortaleza e Mediterranea International Centre for Human Rights Research). Professor no Programa de Pós-Graduação em Direito da Unichristus. Professor no curso de graduação em Direito da FBUni. Procurador Federal. **E-mail:** andrestudart@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-9681-943X>.

Claudine Costa Smolenaars

Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Direito da Empresa e dos Negócios da UNISINOS. Especialista em Direito e Economia pela UFRGS. Atualmente é Procuradora Federal (AGU). **E-mail:** dinecosta@gmail.com

David Barbosa de Oliveira

Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2015). Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará (2011). Especialista em Filosofia Moderna do Direito pela Universidade Estadual do Ceará (2006). Vencedor do Concurso público Prêmio Economia Criativa do Ministério da Cultura por sua dissertação de mestrado (2012). Professor Adjunto IV da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade da Universidade Federal do Ceará. Professor do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará. Vice-presidente (2019-2021) e Membro da Associação Brasileira de Pesquisadores em Sociologia do Direito (ABRASD). Membro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Líder do Grupo de Estudos de Discurso, Identidade e Prática Social (GEDIP-UFC). Foi colaborador do Programa de Pós-graduação em

Sociologia da Universidade Estadual do Ceará (2016-2020). Foi colaborador do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará (2018-2022). Foi membro da Associação Latino Americana de Estudos do Discurso (ALED). Foi membro do International Sociological Association (ISA). Desenvolveu pesquisa com fomento do CNPq (Universal) sobre Mídia, Direito e direcionamentos ideológicos (2018-2021). Atualmente desenvolve pesquisa (CNPq - Universal) sobre "Mídias alternativas da nova direita e poderes constituídos: representações discursivas sobre democracia e independência entre poderes" (2021-2024).

Daniela Regina Pellin

Pós-doutora em Direito Privado na UFRGS. Doutora em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS/RS. Mestre em Direito da Sociedade da Informação pela FMU/SP (2010). Especialista em Direito Empresarial pela FMU/SP (2007). Especialista em Governança da Tecnologia da Informação (UNICAMP 2022/2024). **E-mail:** daniela.pellin@terra.com.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-0972-0085>

Eric Bacconi Gonçalves

Professor Doutor em Métodos Quantitativos no Departamento de Marketing. Estatístico de formação é mestre e doutor em Administração. Pesquisador na área de Métodos Quantitativos Aplicados, é coautor do livro Experiências que Deixam Marcas Volume 2 – Jornada Dados e Métricas para um Customer Experience bem-sucedido. **E-mail:** ebacconi@usp.br **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0003-4908-1246>

Fabiana Lopes da Silva

Professora do Mestrado Profissional em Controladoria e Finanças da Faculdade FIPECAFI, do Departamento de Atuária e Métodos Quantitativos da PUC-SP e do IBMEC-SP. Doutora em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo (USP). Graduada em Ciências Contábeis pela USP e em Ciências Atuariais pela PUC-SP. Foi diretora no Instituto de Previdência Municipal de São Paulo - IPREM. **E-mail:** fabiana.silva@fipecafi.org **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0001-8708-550X>

Fabio Zambitte Ibrahim

Doutorando em Direito Previdenciário pelo PPGD/UDF. Mestre em Direito Previdenciário pela PUC/SP e Doutor em Direito pela UERJ. Ex-Auditor da Receita Federal do Brasil. Ex-Presidente da 10ª Junta de Recursos/RJ do CRPS. Advogado e Parecerista. **E-mail:** zambitte@fabiozambitte.com.br

Francislene dos Santos

Mestre em Educação (UNEATLANTICO-ES), Analista do Seguro Social e Coordenadora de Avaliação Educacional no INSS. Especialista em Polícia (UFPEL), Gestão Pública (FURG), Mídia e Educação (UNIPAMPA) e em Docência para Educação Profissional e Tecnológica (IFES). Pesquisadora de Avaliação de Efetividade em Educação Corporativa, Gestão da Educação Corporativa e Educomunicação na Seguridade Social. Socióloga (UFPEL) e Assistente Social (Anhanguera). **E-mail:** francisleneisp@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-8629-9338>.

Gina Magnolia Riaño Barón

Secretária Geral da Organização Iberoamericana de Segurança Social, ex-ministra do Trabalho e Segurança Social da Colômbia durante o período de 1999 a 2000 e Ministra da Saúde responsável. Presidente do Conselho de Administração do Instituto da Previdência Social, Diretora Geral do Fundo Nacional de Seguridade Social, Diretora e Secretário Geral do Instituto Nacional de Transporte e Trânsito (INTRA). Mestre em Gestão e Gestão de Sistemas de Previdência Social e em Gestão e Gestão de Assistência Social e Social da Universidade de Alcalá e OISS. **E-mail:** sec.general@oiss.org

Guillermo Boscan

Professor associado do Departamento de Ciências Políticas da Universidad de Salamanca – Espanha. Trabalhou como consultor, entre outras organizações internacionais, para o PNUD, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Comissão Europeia, a Fundação EULAC e o Conselho da Europa. **E-mail:** gboscan@usal.es

José Roberto Ferreira Savoia

Professor Titular da FEA-USP. É graduado em Administração de Empresas pela Universidade de São Paulo (1984), mestre em Administração pela Universidade de São Paulo (1991), doutor em Administração pela Universidade de São Paulo (1996) e Pós-Doutor pela SIPA-Columbia University (2005). Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Previdência, Infraestrutura e Mercado de Capitais. **E-mail:** jrsavoia@usp.br **ORCID:** Não possui.

Marcelo Fernando Bórsio

Pós-Doutor em Direito Previdenciário em 3 IES (Universidade Complutense de Madrid, Universidade de Milão e UERJ). Doutor e Mestre em Direito Previdenciário pela PUC-SP. Presidente do CRPS (Fevereiro de 2019 a Abril de 2023). Prof. Titular e Pesquisador do PPGD/UDF. Parecerista nos três Regimes Previdenciários. **E-mail:** marcelo.borsio@hotmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-3126-395X>

Miro Luiz dos Santos Bacin

Jornalista, mestre em Semiótica e doutor em Comunicação Social. Professor do curso de graduação em Jornalismo (Unipampa) e da especialização em Mídia e Educação (Unipampa/UAB). Fotógrafo, ilustrador e artista plástico. Pesquisador da área da comunicação e colaborador semanal do jornal Folha de São Borja. **E-mail:** mirobacin@unipampa.edu.br **ORCID:** Não possui.

Moisés Oliveira Moreira

Mestre em Direito Previdenciário pelo PPGD/UDF. Servidor do INSS, tendo exercido diversos cargos e funções relevantes na Autarquia. Ex-Vice-Presidente do CRPS. Professor de Direito Administrativo da UDF. **E-mail:** moises.moreira@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0006-4960-5782>

Monique Fonseca Cardoso

Doutora em Administração, com ênfase em Gestão e Políticas Públicas. Possui Bacharelado e Mestrado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. É professora no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. **E-mail:** monique.cardoso@ifrn.edu.br

Pablo Biderbost

Professor associado do Departamento de Relações Internacionais da Universidad Pontificia Comillas – Espanha. Trabalhou como consultor, entre outras organizações internacionais, para o PNUD, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Comissão Europeia, a Fundação EULAC e o Conselho da Europa. **E-mail:** pbiderbost@comillas.edu

Patricia de Albuquerque Maia

Doutoranda em Ciências da Comunicação na Universidade Fernando Pessoa - Porto - Portugal. Mestre em Administração pela Universidade Potiguar. Graduada Ciências Administrativas pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas e pós-graduada em Gestão Avançada de Negócios. Certificada Internacionalmente em Profissional e Self Coach. Experiência na área de Administração, com ênfase em Gestão de Negócios. **E-mail:** patricia.maia@mec.gov.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-8869-5171>

Paulo Campanha Santana

Pós-Doutorado em Direito e Novas Tecnologias pelo Mediterranea International Centre for Human Rights Research, Reggio Calabria, Itália, e em Direito na Faculdade de Direito da USP. Coordenador do Programa de Mestrado em Direito do UDF. **E-mail:** pcampanhap@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-3959-8770>

Paulo Sergio Braga Tafner

É economista, com Doutorado em Ciência Política. Diretor Presidente do Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social (IMDS) e pesquisador associado da FIPE/USP. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Previdência Social, Finanças Públicas, Pobreza e Desigualdade. É autor e/ou organizador de vários livros e autor de mais de duas dezenas de artigos técnico-científicos. Colunista regular do Infomoney. **E-mail:** paulo.tafner@gmail.com

Roberta dos Santos Lemos

Mestranda em Relações Sociais, Trabalhistas e Previdenciárias, pelo UDF. Pós-Graduada em Direito Administrativo pelo IDP- Instituto de Direito Público de Brasília/DF. Atualmente Coordenadora de Proteção de Dados, da Diretoria de Governança, Planejamento e Inovação do INSS- Brasília-DF. Analista do Seguro Social, encarregada de dados. **E-mail:** robertalemos10@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0005-3124-0247>.

Silvia M. Vale

Professora Associada com Agregação na Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho (Portugal) e membro integrado do Centro de Investigação em Ciência Política (CICP) da mesma instituição. Atua nas áreas da Administração Pública, das Políticas Públicas e do Comportamento Político, com artigos publicados em Public Money and Management, no European Journal on Criminal Policy Research, no British Journal of Political Science e no Policy Studies Journal. **E-mail:** silviamvmcamoes@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-1644-5333>

Simon Prideaux

foi Professor Associado de Assistência Social, Estudos da Deficiência e Criminalidade na Escola de Sociologia e Política Social da Universidade de Leeds (Inglaterra). Escreveu, foi coautor, editou e publicou em revistas tais como Social Policy & Administration, Canadian Journal of Sociology, Political Quarterly, Disability & Society e International Journal of Social Welfare. **E-mail:** prideauxsimon@gmail.com

Solange Marlene Thomaz

Doutoranda em Gestão da Informação pela UFPR (2022-). Mestre em Engenharia de Produção pela UFRN (2013). Especialista em Gestão Pública pelo IFRN (2021). Bacharel em Estatística pela UFRGS (2005). Atua no planejamento estratégico, com ênfase no design, análise e acompanhamento de indicadores de desempenho na gestão da Educação Profissional no Brasil. **E-mail:** solange.thomaz@ifrn.edu.br

Stênio Leão Guimarães

Advogado militante, OAB/SE nº 12.371. Tutor em Direito Previdenciário. Servidor público na Universidade Federal de Sergipe desde 2013, com experiência no serviço público desde 2007. Especialização em Direito e Processo do Trabalho e MBA em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal. **E-mail:** stenio.juridico@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6696-5954>

Thiago Cordeiro Gondim de Paiva

Graduação em direito pela Universidade Federal do Ceará (2004), Mestrado em Direito - Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico - pela mesma UFC (2017) e atualmente está cursando o Doutorado em Direito - Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico - também na UFC. Advogado no Ceará, tendo atuado nas áreas de direito civil, consumidor, comercial, empresarial, administrativo e bancário.

Ubirajara Coelho Neto

Graduação em Direito pela UFMG (1995), Especialização em Direito Constitucional pela UFMG (1997), Mestrado em Direito Constitucional pela UFMG (1998) e Doutorado em Direito Constitucional pela UFMG (2002). Pós doutor em Direito na Universidade de Lisboa. **E-mail:** ucneto@academico.ufs.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-5276-4091>

Vanessa de Souza Fraga

PhD em Ciências da Administração pela Universidade do Minho, Braga – Portugal. Mestre em administração pela Universidade Regional de Blumenau. Pesquisadora no Centro de Investigação em Ciências Políticas da Universidade do Minho – Braga (PT), (In)Justice Internacional – Leeds (UK) e Grupo de Investigación em Bioética da Universitat de València – Valência (ES). Servidora do INSS, atualmente coordena o Núcleo de Pesquisa e Inovação e Laboratório de Inovação do INSS, e coordena o Projeto de Cooperação Técnica Internacional INSS e PNUD - Moderniza. **E-mail:** vanessafragas@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-0064-9363>

William Paiva Marques Júnior

Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará (2009). Doutor em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará (2016). Professor Adjunto Nível 3 do Departamento de Direito Privado da Universidade Federal do

Ceará, das disciplinas de Direito Civil II (Obrigações), Direito Civil V (Coisas) e Direito Agrário. Foi Advogado Júnior da ECT (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos) de 2008 a 2011. Vice- Coordenador de Graduação da Faculdade de Direito da UFC (2012 a 2014). Coordenador de Graduação da Faculdade de Direito da UFC (2014 a 2017). Assessor de Legislação e Normas da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas da UFC (2017 a 2019). Assessor do Gabinete do Reitor da UFC (2019 a 2023). Desde 2022 ocupa a função de Vice- Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC. Ex-Editor-Chefe da Revista da Faculdade de Direito da UFC (2013 a 2022). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará. Ex-bolsista de Doutorado da CAPES.

Zélia Luiza Pierdoná

Doutora em Direito do Estado pela PUC/SP. Mestre em Direito das Relações Sociais, também pela PUC/SP. Realizou estágio de pós-doutorado na Universidade Complutense de Madri. Professora da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, vinculada à Graduação e ao Programa de Pós-graduação em Direito Político e Econômico. Procuradora Regional da República. **E-mail:** zelia.pierdona@hotmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-3162-1614>



SUMÁRIO

DOSSIÊ ESPECIAL

A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E A NEUROCIÊNCIA NO USO DE <i>CHATBOT</i> NO ÂMBITO DA SEGURIDADE SOCIAL <i>Paulo Campanha Santana, Roberta dos Santos Lemos, Ana Carolina Tietz</i>	17
<i>BALANCED SCORECARD</i> NO SETOR PÚBLICO: ANÁLISE DOS FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO NA IMPLEMENTAÇÃO DO FAROL DE DESEMPENHO EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL <i>Solange Marlene Thomaz, Monique Fonseca Cardoso, Patricia de Albuquerque Maia</i>	29
A COMUNICAÇÃO SISTÊMICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO ÂMBITO DA GOVERNANÇA PÚBLICA DO INSS PARA MITIGAÇÃO DA JUDICIALIZAÇÃO <i>Claudine Costa Smolenaars, Daniela Regina Pellin</i>	53
PATRONES RECIENTES DE INNOVACIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL Y PROTECCIÓN SOCIAL: UNA REVISIÓN INTERNACIONAL <i>Pablo Biderbost Biderbost, Guillermo Boscán</i>	77
PARTICULARIDADES DAS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS NO ESTADO DE SERGIPE E NO MUNICÍPIO DE ARACAJU EM FACE DA EC Nº 103/19 <i>Stênio Leão Guimarães, Ubirajara Coelho Neto</i>	89
EL FUTURO DE LA SEGURIDAD SOCIAL ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO EN LOS ÚLTIMOS 20 AÑOS? <i>Gina Magnolia Riaño Barón</i>	103
A SÚMULA VINCULANTE PREVISTA NO NOVO REGIMENTO INTERNO DO CRPS COMO INSTRUMENTO DE DESJUDICIALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA <i>Moisés Oliveira Moreira, Fabio Zambitte Ibrahim, Marcelo Fernando Bórsio</i>	115
DESAFIOS À JUDICIALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: LEGALIDADE, MICROSCOPISMO E PRÉ-JULGAMENTO <i>Andre Studart Leitão, André Rodrigues Veras, Zélia Luiza Pierdoná</i>	131
(MIS)MANAGING SOCIAL SECURITY IN THE UK: NEOLIBERAL WARNINGS FOR BRAZIL <i>Vanessa Fraga, Simon Prideaux, Silvia Camões</i>	153
ALGUNS DESAFIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: A DINÂMICA DEMOGRÁFICA, A EVOLUÇÃO DA PRODUTIVIDADE BRASILEIRA E OS APRIMORAMENTOS NECESSÁRIOS <i>Paulo Tafner</i>	175
ANÁLISE DA TAXINOMIA DOS SISTEMAS DE BEM-ESTAR DOS PAÍSES DA OECD <i>Eric Bacconi Gonçalves, José Roberto Ferreira Savoia, Fabiana Lopes da Silva</i>	191
ARTIGOS	
DA TEORIA CRÍTICA SE PODE INFERIR UM NEOCONSTITUCIONALISMO SUBJETIVISTA-PARTICULARISTA? UMA ANÁLISE HERMENÊUTICO-FENOMENOLÓGICA DA TEORIA DE LUÍS ROBERTO BARROSO <i>David Barbosa de Oliveira, Thiago Cordeiro Gondim de Paiva</i>	215
A FUNÇÃO INSTRUMENTAL DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO GARANTIA DE EFETIVIDADE DO CONSTITUCIONALISMO SOCIAL <i>William Paiva Marques Júnior</i>	235
PRÁTICAS EDUCOMUNICATIVAS PARA INCLUSÃO DO CIDADÃO À PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA <i>Francislene dos Santos, Miro Luiz dos Santos Bacin</i>	261



DOSSIÊ ESPECIAL



A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E A NEUROCIÊNCIA NO USO DE *CHATBOT* NO ÂMBITO DA SEGURIDADE SOCIAL

*Paulo Campanha Santana*¹,

*Roberta dos Santos Lemos*²,

*Ana Carolina Tietz*³

RESUMO

O Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) possui uma grande demanda dos seus usuários. Há casos em que o administrado espera um considerável período de tempo para ter seu pedido/requerimento analisado. Portanto, o objetivo da presente é analisar o uso da Inteligência Artificial e do *Chatbot*, considerando a neurociência, na efetividade do atendimento virtual dos usuários. Pesquisas identificaram em maior e menor grau a efetividade do uso do *Chatbot* em instituições de seguridade social. Em percentual de respostas corretas, na Argentina, chegou a 93%, e, no Brasil, 57%. Nas demandas apresentadas de forma on-line perante instituições previdenciárias, no Panamá, foram 42%, e, no Uruguai, chegou a 95%. Diante desse cenário, questiona-se: em que medida a Inteligência Artificial e o *Chatbot*, considerando a neurociência, podem contribuir para efetividade do atendimento virtual? Para tanto, a metodologia utilizada é a hipotético-dedutiva, com abordagem qualitativa e quantitativa. Como resultado, identificou-se experiências do uso do *Chatbot*, a inteligência e a neurociência, com resultados positivos, inclusive, para tratamento contra depressão. O uso da Inteligência Artificial e do *Chatbot* inovam e tornam mais efetiva a prestação do serviço público previdenciário, pois está disponível 24 horas por dia, nos 7 dias da semana. Com isso, amplia-se a interação entre o administrado e o INSS. O uso da neurociência e a inteligência artificial nessa comunicação permite identificar reações, por meio da análise do discurso, que contribui significativamente para o maior grau de satisfação do usuário, bem como a própria solução das demandas apresentadas, gerando um atendimento digno, conforme previsão constitucional.

¹Pós-Doutorado em Direito e Novas Tecnologias pelo Mediterranean International Centre for Human Rights Research, Reggio Calabria, Itália, e em Direito na Faculdade de Direito da USP. Coordenador do Programa de Mestrado em Direito do UDF. **E-mail:** pcampanhap@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-3959-8770>

²Mestranda em Relações Sociais, Trabalhistas e Previdenciárias, pelo UDF. Pós-Graduada em Direito Administrativo pelo IDP- Instituto de Direito Público de Brasília/DF. Atualmente Coordenadora de Proteção de Dados, da Diretoria de Governança, Planejamento e Inovação do INSS- Brasília-DF. Analista do Seguro Social, encarregada de dados. **E-mail:** robertalemos10@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0005-3124-0247>.

³Analista do Seguro Social, Diretora de Governança, Planejamento e Inovação no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Mestre em direito das relações sociais e trabalhistas (UDF), especialista em direito civil (sucessões, UNICSUL, 2007), e direito processual civil (UNIDERP, 2016), graduada em direito (UNEMAT, 2003). Graduada em Tecnólogo em Inteligência Artificial e MBA em andamento em Governança Pública. Integra a Rede LideraGov. **E-mail:** ana.tietz@inss.gov.br

PALAVRAS-CHAVE: Seguridade Social. Neurociência. Inteligência Artificial. *Chatbot*. Efetividade.

ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND NEUROSCIENCE IN THE USE OF CHATBOT IN THE SCOPE OF SOCIAL SECURITY

ABSTRACT

The National Institute of Social Security (INSS) has a great demand from its users. There are cases in which the administrator waits a considerable period of time to have his request/application analyzed. Therefore, the objective of this paper is to analyze the use of Artificial Intelligence and Chatbot, considering neuroscience, in the effectiveness of virtual assistance to users. Research has identified, to a greater or lesser extent, the effectiveness of using the Chatbot in social security institutions. In percentage of correct answers, in Argentina, it reached 93%, and, in Brazil, 57%. In the demands presented online before social security institutions, in Panama, they were 42%, and, in Uruguay, reached 95%. Given this scenario, the question is: to what extent can Artificial Intelligence and Chatbot, considering neuroscience, contribute to the effectiveness of virtual care? Therefore, the methodology used is hypothetical-deductive, with a qualitative and quantitative approach. As a result, experiences of using the chatbot, intelligence and neuroscience were identified, with positive results, including for the treatment of depression. The use of Artificial Intelligence and the Chatbot innovate and make the provision of the public pension service more effective, as it is available 24 hours a day, 7 days a week. With this, the interaction between the administered and the INSS is expanded. The use of neuroscience and artificial intelligence in this communication makes it possible to identify reactions, through discourse analysis, which significantly contributes to the highest degree of user satisfaction, as well as the solution of the demands presented, generating a dignified service, according to constitutional provision.

KEYWORDS: Social Security. Neuroscience. Artificial intelligence. Chatbot. Effectiveness.

1 INTRODUÇÃO

O Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) possui uma grande demanda dos seus usuários. Há casos que o administrado espera um considerável período para ter seu pedido/requerimento analisado. Na tentativa de facilitar o acesso do administrado e a identificação do atendimento adequado à necessidade do cidadão, o órgão implementou o *chatbot* Helô, que realiza atendimento virtual, que atinge perto de 2 milhões por mês.

Essa prática é adotada em vários países da América Latina, com consideráveis percentuais de respostas corretas e satisfação do usuário. No Brasil, esse número atinge um pouco mais de 50%, o que gera o questionamento de em que medida a inteligência artificial e a neurociência podem contribuir para ampliar essa eficiência.

O uso da Inteligência Artificial para solução de problemas reais iniciou na década de 1970. Em um primeiro momento, a IA enfrentava a problemática, valendo-se do conhecimento de pessoas especializadas na área. Posteriormente, buscavam-se códigos em programas de computador. Com a evolução, a computação buscou autonomia, passando a não depender da intervenção humana, por meio da aprendizagem de máquina (AM), que pode ser supervisionada e não supervisionada.

Com isso, o presente estudo tem como objetivo analisar em que medida o uso da Inteligência Artificial em que medida a Inteligência Artificial e o *Chatbot*, considerando a neurociência, podem contribuir para efetividade do atendimento virtual.

Para tanto, o artigo iniciará tratando do *Chatbot* na Seguridade Social, apresentando os tipos existentes, com destaque para o recentemente lançado pela OpenAI, que é o ChatGPT, discorrendo sobre o Helô. Na sequência, tratará da inteligência artificial e da neurociência, apresentando conceitos e suas divisões, com exemplo de projetos existentes. Ao final, abordará o uso delas no *Chatbot*, listando exemplos positivos em outros países.

Palavras-chave: Seguridade Social; Neurociência; Inteligência artificial; Chatbot; Efetividade.

2 CHATBOT NA SEGURIDADE SOCIAL

O *Chatbot* tem sido usado no Brasil e em alguns países da América Latina. Pesquisas identificaram em maior e menor grau a efetividade do seu uso em instituições de seguridade social. Em percentual de respostas corretas, na Argentina, chegou a 93%, e, no Brasil, 57%. Nas demandas apresentadas de forma on-line perante instituições previdenciárias, no Panamá, foram 42%, e, no Uruguai, chegou a 95%⁴.

Para melhorar compreensão de como funciona o *Chatbot* no INSS, será apresentado um resumo dos tipos de *Chatbot*.

2.1 Tipos de *Chatbot*

Para definir os tipos, é preciso entender que os assistentes virtuais inteligentes são resultado do avanço da própria IA, processamento da linguagem natural, banco de dados e da rede de comunicação de dados.

Há dois tipos de *chatbots*, os que utilizam inteligência artificial e os que são baseados em regras. Diferem na capacidade de entender o que dizem, compreender a linguagem natural. Os *chatbots* interagem por chats, aplicativos de mensagens e enviam links e arquivos automaticamente de acordo com a necessidade do usuário. Já os assistentes virtuais utilizam tanto voz quanto texto e suas respostas vão de acordo com o obtido na internet, pode ser texto, vídeo, imagem, entre outros⁵.

No final do ano de 2022, a OpenAI lançou o chamado *ChatGPT*. Ele é considerado mais aprimorado para interagir com seus usuários, com a possibilidade de responder várias perguntas sobre o mesmo tema. Ele admite erros e questiona premissas que estejam erradas, além da possibilidade de não aceitar solicitações que não sejam apropriadas⁶.

⁴ ISSA (International Social Security Association). **A aplicação de chatbot na seguridade social: experiências da América Latina**. Disponível em: <https://www1.issa.int/pt/analysis/application-chatbots-social-security-experiences-latin-america>. Acesso em: 20 out. 2022.

⁵ LUGLI, Verônica Adelaide; LUCCA FILHO, João de. O Uso do Chatbot para Excelência em Atendimento. **Interface Tecnológica**, v. 17, n. 1, São Paulo, 2020.

⁶ OpenAI. **ChatGPT: Optimizing Language Models for Dialogue**. Disponível em: <https://openai.com/blog/chatgpt/>. Acesso em 15 jan. 2023.

2.2 *Chatbot* no INSS

Para compreender o funcionamento do *Chatbot* no âmbito do INSS, no dia 25 de novembro de 2022, foi realizado um pedido de informação ao órgão, pelo Fala Br, sob o processo nº 03005.491498/2022-70, com fundamento na Lei de Acesso à Informação. Como resposta, o órgão repassou as informações a seguir discorridas.

A Ferramenta utilizada no *Chatbot* é a OMNI, pela empresa EDS – Extreme Digital Solutions. A aplicação fica hospedada em nuvem administrada em território nacional. Como objetivos, ele propõe: aumentar a resolutividade de atendimento pelos diversos canais disponibilizados pelo INSS como, central 135 e *Chatbot* Helô; facilitar o acesso e a identificação do atendimento adequado à necessidade do cidadão, criando uma trilha única de atendimento; permitir maior eficiência e eficácia na prestação de serviços realizados pelo INSS; permitir a interação entre cidadão e INSS de forma padronizada, independentemente da localização dos envolvidos, ou do canal de comunicação utilizado; e subsidiar a tomada de decisão por parte da área de gestão do atendimento do órgão com a disponibilização de painéis de indicadores do atendimento prestado pelos diversos canais.

Os dados pessoais dos Cidadãos são coletados pelos órgãos credenciados ao INSS, sendo estes utilizados pelo *Chatbot* Helô e pela Central Telefônica 135. Tais dados são repassados a plataforma do “Card Cidadão” que os armazena em nuvem e executa o processamento necessário. Esses dados então ficam disponíveis através da plataforma para serem visualizados pelos operadores.

A fonte de dados é o próprio Cidadão que se utiliza de Canais de Comunicação disponibilizados pelo INSS (Helô e Central 135) para consulta de serviços. Não ocorre compartilhamento de dados com outras instituições. O operador de dados pessoais é a EDS – Extreme Digital Solutions, que é responsável pela implementação das soluções tecnológicas do INSS relativas à situação dos atendimentos realizados, automatizando todas as operações de tratamento de dados pessoais necessárias para este propósito.

Como medidas de segurança principais, há o Controle de Acesso e Privacidade; a Cópia de Segurança; o Desenvolvimento Seguro; o Registro de eventos, a Rastreabilidade e Salvaguarda de Logs.

O número médio de atendimentos realizados por mês, via Helô, é de 1.950.000 (um milhão novecentos e cinquenta mil), enquanto o número médio de atendimentos realizados mensalmente, via Central 135, é de 3.700.000 (três milhões e setecentos mil). Estes dados atingem um volume aproximado de 43 GB com média de crescimento de 1,5% ao mês.

Com a crescente preocupação no relacionamento com cidadão que busca por atendimento no INSS, e de forma a melhorar cada vez mais sua experiência com o atendimento prestado, foi identificada a oportunidade de construção de uma plataforma para integrar os diversos sistemas existentes que envolvem o atendimento à população.

A plataforma irá prover uma visão 360 do relacionamento do cidadão brasileiro com o INSS, possibilitando a manutenção do histórico de relacionamentos, permitindo maior agilidade, resolutividade e proatividade nos atendimentos futuros. Com isso

pretende-se melhorar a relação do cidadão com a instituição, oferecendo uma experiência positiva que promova confiança. O Cidadão deve perceber que suas necessidades são conhecidas e serão rapidamente atendidas. Para isso, seu perfil deve ser conhecido tornando o atendimento pessoal e atraindo credibilidade.

Há garantia da qualidade do dado como exatidão, clareza, relevância e atualização dos dados, assim como as medidas adotadas para garantir a legítima manipulação dos dados, seguindo o estabelecido na Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

O INSS destacou que:

a. Todo acesso ao “Card Cidadão” é realizado por meio de autenticação e autorização através de Perfis. Estes podem ser configurados diretamente pela interface da aplicação, desde que o usuário em questão possua papel de Administrador. Quanto a autenticação, esta é realizada através do provedor GERID ou através do próprio Card Cidadão via login e senha;

b. Todo acesso a base de dados que sustenta o “Card Cidadão” é realizado através de autenticação e autorização aos respectivos servidores.

c. Os dados são trafegados por meio de conexão criptografada: utiliza-se o protocolo HTTPS para garantir a autenticidade entre cliente e servidor através de certificados digitais.

d. A ferramenta “Card Cidadão” é composta por um módulo de Auditoria no qual é possível identificar dados como: ação realizada, usuário responsável, endereço IP e data e hora em que a ação foi realizada, por exemplo.

Sobre o uso do *Chatbot* Helô, cumpre destacar que as dimensões normativamente avaliáveis de um *Chatbot* empregado pela administração pública para atender o cidadão num contexto de acesso a direitos⁷ são: a) o seu suporte normativo; b) o seu suporte administrativo e c) o seu suporte computacional. O suporte administrativo surge da prática de obediência às normas jurídicas. Já o suporte computacional deve nascer também da prática de obediência às normas, ou acabará por criar direito novo da perspectiva dos cidadãos atendidos, sem o devido suporte normativo. Lessig⁸ trata da imposição de direito novo mediante a programação de sistemas digitais.

Qualquer avaliação que deixe de levar em conta cada uma destas dimensões será deficitária, inclusive no sentido de que poderá acarretar o uso ineficiente ou ineficaz de recursos do erário público.

É importante compreender que o fenômeno de interação humano-máquinas⁹ envolve, do outro lado, i.e., do lado da Administração Pública, interações no outro sentido, i.e., máquinas-humanos. Ao fim e ao cabo a interação de um humano cidadão, ou residente no Brasil com máquinas mantidas a serviço do público é, em primeiro

⁷ DEMPSEY, Bert; VREELAND, Robert; SUMMER, Robert; YANG, Kiduk. **Design and empirical evaluation of search software for legal professionals on the *Information Processing & Management***, Volume 36, Issue 2, 2000, Pages 253-273, ISSN 0306-4573, [https://doi.org/10.1016/S0306-4573\(99\)00057-6](https://doi.org/10.1016/S0306-4573(99)00057-6).

⁸ LESSIG, Code and Other Laws of Cyberspace. *Basic Books*, New York, NY, 1999.

⁹ TEIXEIRA, João de Fernandes. **Mentes e Máquinas: uma introdução à ciência cognitiva**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.

plano, o fruto da interação dos vários humanos a serviço do público que prepararam a referida máquina para, por meio de interações programadas direta, ou indiretamente — i.e., pela via dos modelos de auto reconfiguração chamados costumeiramente algoritmos¹⁰ de aprendizagem de máquina — atender ao público.

As interações da referida máquina com membros do público jamais podem ser consideradas como criadas *ex nihilo* e, portanto, serão sempre sintetizadoras do serviço público empreendido pelos idealizadores do projeto que tratou de pô-la à disposição da população, ou de parcela dela, de como eles programaram a máquina para se auto reconfigurar a partir das interações com membros do público e do modelo de inteligência artificial utilizado pelo algoritmo, ou conjunto de algoritmos, de aprendizagem de máquina.

Os projetos e ações voltados a inserir máquinas mediadoras auto reconfiguráveis mediante o emprego de algoritmos de aprendizagem de máquinas no atendimento ao cidadão devem, portanto, incluir em lugar central os servidores legalmente competentes para atender ao público.

Nesse contexto, o *Chatbot* Helô tem a possibilidade de suprir um grande desafio que é o tratamento àqueles pedidos de difícil concessão automática, vez que seu preterimento por razões meramente tecnológicas pode gerar desvios que firam a isonomia entre cidadãos que devem, a princípio, ser tratados com o mesmo grau de qualidade, não podendo jamais ficar para o fim da fila por ser mais tecnologicamente hipossuficientes que seus concidadãos. Afinal de contas o mais hipossuficiente deveria, em tese, passar à frente e, jamais ser preterido. O caso clássico é o dos analfabetos e dos analfabetos funcionais, plenos ou digitais, mas também os casos dos vários deficientes físicos e mentais, cujo atendimento mediado por máquina seja mais lento, menos eficiente, menos efetivo ou menos acessível.

Na parte tecnológica do tripé é importante se atentar para a necessidade de se buscar sempre as alternativas mais efetivas, de mais rápida implantação, mais veloz e menos custoso funcionamento e, sempre, com modelos de dados abertos que permitam a substituição dos softwares que fazem funcionar os *bots* por outros mais adequados, assim que surjam, tudo na busca de uma prestação de serviço mais digna.

3 INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E NEUROCIÊNCIA

Há dois tipos de inteligência, a natural, que decorre do processo evolutivo cognitivo do ser humano, e a artificial, que é não natural. Em 1950, Alan Turing avaliava as máquinas pelo teste que levou seu nome, “Teste de Turing”, identificando o grau de similitude que elas tinham em relação ao comportamento humano¹¹.

McCarthy¹² define Inteligência Artificial (IA) como a ciência e a engenharia de fazer máquinas inteligentes, especialmente programas de computador inteligentes. Para ele, ela relaciona-se à semelhança de usar computadores para tentem

¹⁰ Sobre o que são e para que servem algoritmos ver TERADA, Routo; SETZER, Valdemar W. Introdução à computação e à construção de algoritmos. São Paulo: Makron Books, 1992.

¹¹ TURING, Alan Mathison. Computing Machinery and Intelligence, *Mind*, Volume LIX, Issue 236, Oxford, <https://doi.org/10.1093/mind/LIX.236.433>, October 1950, 433–460.

¹² McCARTHY, John. *What is artificial intelligence?* Disponível em: <http://jmc.stanford.edu/artificial-intelligence/what-is-ai/index.html>. Acesso em 5 jan. 2023.

compreender a inteligência humana, sendo que essa IA não se limita a métodos que sejam biologicamente observáveis.

A partir da década de 1970, a IA se expandiu e voltou-se para solucionar problemas reais. Inicialmente, a IA tratava a problemática, considerando o conhecimento de pessoas especializadas na área. Em seguida, codificavam em programas computacionais. Com o tempo, houve a necessidade da busca de meios de computador que fossem autônomos, ou seja, não dependesse da intervenção humana, sendo que grande parte delas ocorre no que se denomina aprendizagem de máquina (AM), que é uma subárea da IA¹³.

Todavia, o computador precisa de recursos, como: processamento de linguagem natural, que busca a comunicação em linguagem humana com sucesso; a representação do conhecimento, para possibilitar o armazenamento do que se sabe ou ouve; o raciocínio automatizado, que responderá perguntas e tirará novas conclusões; e o aprendizado de máquina, que se adaptará a novas circunstâncias, para detectar e extrapolar padrões¹⁴.

Essa AM tem sido utilizada em tarefas preditivas e descritivas. Nas preditivas, algoritmos são empregados em um grupo de dados, que é capaz de prever um novo objeto, seguindo um aprendizado supervisionado, com tarefas de classificação e de regressão. Nas descritivas, ocorre a aprendizagem não supervisionada, que se dividem nas tarefas de agrupamento, associação e sumarização¹⁵. Os programas computacionais de AM são capazes de melhorar seu desempenho pela experiência¹⁶.

Nos anos 1980, um grupo de pesquisadores, considerando o funcionamento do cérebro humano, sugeriu a criação das redes neurais para a AM, sendo reconhecido em 2012, sendo amplamente empregadas pelas *Big Techs*. O *Deep Learning* é o emprego de modelo estatístico para prever cenários futuros indicando a probabilidade de ocorrerem. Ele advém das camadas profundas, que arquitetam as redes neurais¹⁷.

A Inteligência Artificial (IA) está evoluindo em 4 ondas. A primeira na IA da Internet, a segunda na de negócios, a terceira de percepção e a quarta a autônoma. As duas iniciais já modelam o mundo digital e financeiro, onde algoritmos estão substituindo consultores e apresentando diagnóstico de doenças, e até mesmo negociando ações. A terceira é tornar digital o mundo físico, com o desenvolvimento da capacidade de reconhecer rostos e compreender o mundo ao redor. A quarta é a fase autônoma, com carros e drones dessa forma, bem como com robôs com inteligência para conduzir uma fábrica, transformando agricultura, viagens, serviços e muito mais¹⁸.

¹³ FACELI, K. et al. **Inteligência Artificial: uma abordagem de aprendizado de máquina**. 2 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2021.

¹⁴ RUSSELL, Stuart Jonathan.; NORVIG, Peter. **Artificial Intelligence: A Modern Approach**. 4 ed. Hoboken: Pearson, 2021, p. 2.

¹⁵ FACELI, K. et al. **Inteligência Artificial: uma abordagem de aprendizado de máquina**. 2 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2021.

¹⁶ CASTRO, Leandro Nunes de; FERRARI, Daniel Gomes. **Introdução à mineração de dados: conceitos básicos, algoritmos e aplicações**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 14.

¹⁷ KAUFMAN, Dora. **Desmistificando a inteligência artificial**. Belo Horizonte: Autêntica, 2022, p. 26.

¹⁸ LEE, Kai-fu. **Inteligência Artificial: como os robôs estão mudando o mundo, a forma como amamos, nos comunicamos e vemos**. Tradução: Marcelo Barbão. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019, p. 131.

Atualmente, um grande número da população mundial tem acesso a Internet, com previsão de maior e essa conexão deve ser ampliada mais ainda. Elon Musk e outros empresários têm lançando satélites com o objetivo de conectar as áreas mais remotas do mundo. Inclusive, na guerra da Rússia e da Ucrânia, que teve início no ano de 2022, a empresa *Starlink*, de Musk, tem provido as tropas ucranianas com a Internet.

No que se refere à neurociência, inicialmente cumpre destacar que ela é um termo recente. A própria Society for Neuroscience, que agrega profissionais da área, foi fundada em 1970. O que essa área do conhecimento busca é entender como nos movemos, aprendemos, usamos o nosso raciocínio, bem como a razão de certos sentimentos que temos, como prazer, mágoa, entre outros¹⁹.

E a neurociência tem se aliado à tecnologia para ampliar sua atuação, podendo ser identificado vários projetos dessa realidade. Alguns deles têm captado reações emocionais, que provém do inconsciente, transformando-as em dados para o entendimento do comportamento, com base em alterações cognitivas e fisiológicas.

Como exemplo de projetos, podem ser citados:

a. *Brain Initiative*²⁰ - A Iniciativa BRAIN da Casa Branca é uma iniciativa colaborativa de pesquisa público-privada anunciada pelo governo Obama em 2 de abril de 2013, com o objetivo de apoiar o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias inovadoras que podem criar uma compreensão dinâmica da função cerebral.

b. *Walk Again* - O projeto [Walk Again](#) está sendo desenvolvido pelo Centro de neuro-engenharia da Universidade de Duke. Ele tem o foco em quem tenha tido paralisia esquelética, propiciando que elas tenham uma vida normal, desenvolvendo o que se denomina *exoesqueleto*, que é controlado pelos pensamentos. Também participa da iniciativa a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)²¹.

c. *Chips cerebrais da Neuralink*²² - o empresário Elon Musk, após experiências em animais, pretende implantar *chips* cerebrais em humanos, com o objetivo de permitir que as pessoas readquiram o movimento e a fala.

Portanto, neurociência e tecnologia têm andado lado a lado, na busca de uma melhor qualidade de vida das pessoas. Além da atuação em relação a movimentos e falas, elas juntas também atuam na percepção de sentimentos, o que possibilita que as mais diversas atividades sejam desenvolvidas de forma mais precisas, com foco no ser humano. Esse potencial amplia-se mais ainda com o uso da inteligência artificial, pois permite a análise das pessoas, e, tratando-se do uso no serviço público, ele passa a ser mais eficiente, como seria o caso do uso no âmbito do Instituto Nacional de Previdência Social (INSS).

4 INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E NEUROCIÊNCIA NO USO DO CHATBOT

O entendimento fluente por parte das máquinas sobre a complexidade da comunicação verbal sintática e semântica é um grande desafio. Nesse contexto, há as

¹⁹ BEAR, Mark Firman; CONNORS, Barry; PARADISO, Michael. **Neurociências**: desvendando o sistema nervoso. Tradução: Carla Dalmaz et al. 4 ed. Porto Alegre: Artmed, 2017, p. 4.

²⁰ *The BRAIN Initiative*. Disponível em: <https://braininitiative.nih.gov/>. Acesso em: 10 jan. 2023.

²¹ *Walk Again Project*. Disponível em: <https://www.walkagainproject.org/>. Acesso em: 10 jan. 2023.

²² *Breakthrough Technology for the Brain*. Disponível em: <https://neuralink.com/>. Acesso em 5 jan. 2023.

plataformas digitais de interação que também são desafiadas a considerarem as reações emocionais humanas para considerar *inputs* em seus processamentos. O enfrentamento dessa situação propiciará melhores formas de atender, com base não só no que externado pelo cidadão como também pelo seu inconsciente.

No âmbito do INSS, o uso da Inteligência Artificial e do *Chatbot* inovam e tornam mais efetiva a prestação do serviço público previdenciário, pois está disponível 24 horas por dia, nos 7 dias da semana. Com isso, amplia-se a interação entre o administrado e o órgão. O uso da neurociência nessa comunicação permitirá identificar reações, por meio da análise do discurso, que contribui significativamente para o maior grau de satisfação do usuário, bem como a própria solução das demandas apresentadas, gerando um atendimento digno, conforme previsão constitucional.

O mundo tem experimentado o uso do *Chatbot* em situações envolvendo emoções, com resultados positivos, conforme adiante exemplificados:

a. Estudo²³ avaliou pessoas com depressão por Assistentes de *Chatbot* e apresentou resultados que indicaram a necessidade de alertar para o não uso em momentos de crises. Ao adotar técnicas de psicologia em Terapia Cognitivo Comportamental (TCC) como método, foi possível, observar e analisar o conteúdo das interações dos usuários, tendo sido muito importante a transmissão de frases de empatia, com um guia contendo orientações ao usuário para atividades que melhorassem o humor, com a gestão do risco de suicídio (com banco de dados contendo frases indicativas, tais como: eu poderia morrer agora);

b. Uso de *Chatbot*²⁴ de aprendizado de máquina na supervisão de saúde mental em pacientes perinatal. Analisou-se 31 de 223 amostras que envolviam índice de ansiedade, depressão, hipomania de mulheres perinatais. No Reino Unido, 20% das mulheres têm doença mental no perinatal. A pesquisa acompanhou durante 3 anos, sendo 12 meses antes e 24 após o parto;

c. Pesquisa²⁵ realizada na Nova Biblioteca de Taipei, 2016, com 46 indivíduos (adolescente, adultos e idosos), que utilizou a Ferramenta ASL (Mobile Eye – rastreamento ocular igual a um óculos). Usou para classificar as emoções, com rastreamento ocular e com uma câmera, leitores de diferentes idades gerando padrões de diferentes emoções. A análise das emoções resultou em comportamentos humanos e isso se deve a diferença no processamento cognitivo. Concluiu-se que o movimento do olho humano e outros movimentos rítmicos leva a uma melhor compreensão sobre a incerteza.

²³ MARTINENGO, Laura; LUM, Elaine; CAR, Josip. *Evaluation of chatbot-delivered interventions for self-management of depression: Content analysis*. *Journal of affective disorders*. 2022. DOI <https://doi.org/10.1016/j.jad.2022.09.028>. 319, 598-607. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0165032722010333?via%3Dihub>. Acesso em: 15 jan. 2023.

²⁴ WANG Ruyi; WANG JIANKUN, Liao; YUAN, Wang Jinyu. *Chatbots de Machine Learning supervisionados para cuidados de saúde mental perinatais*. *ICHCI*. 378-383. 2020. Disponível em: https://jglobal.jst.go.jp/en/detail?JGLOBAL_ID=202102228294351752. Acesso em: 15 jan. 2023.

²⁵ CHIU Wu; KO, Huang YI-Hsieh. *Emotions and eye-tracking of differing age groups searching on e-book wall*. *Aslib Journal of Information Management - Books and Journals - VLEX 846703327*. 434-454. Nbr. 70-4, 2018. DOI <https://doi.org/10.1108/AJIM-01-2018-0017>. Disponível em: <https://vlex.co.uk/vid/emotions-and-eye-tracking-846703327>. Acesso em: 15 jan. 2023.

O propósito do estudo foi primeiro explorar tipos de emoções em sujeitos de diferentes idades, segundo medir o movimento ocular e terceiro analisar o alcance do movimento ocular e as emoções em sujeitos de diferentes idades. Concluiu-se que quanto mais velho, menor o alcance dos movimentos oculares.

d. Um conselheiro turístico virtual expressando comportamentos de intimidade: uma nova perspectiva para criar emoção nos visitantes e oferecer-lhes uma melhor experiência de usuário? No estudo²⁶, Agentes de conversação incorporados profissionais (ACI) implantados no mercado são dedicados a satisfazer o relacionamento com o cliente digital. No entanto, os ACIs ainda sofrem com a falta de adoção do usuário, principalmente porque a maioria deles tem poucas habilidades sociais.

Inspirado nas teorias da presença social e baseado nos componentes ergonômicos do modelo de experiência do usuário (CUE), houve o enfoque na habilidade social, intimidade virtual, um conceito tridimensional que inclui honestidade e genuinidade, positividade e compreensão mútua. A intimidade virtual pode ser uma forma de reforçar a dimensão social das interações humano- agente e proporcionar uma melhor experiência do usuário.

Os resultados mostraram que os usuários adotam uma atitude social em relação ao conselheiro íntimo e, embora não percebam significativamente a intimidade virtual, percebem claramente a dimensão da honestidade e genuinidade. Além disso, a expressão de intimidade do agente apenas aumenta a copresença, o primeiro nível perceptivo da presença social. Os resultados do estudo demonstraram que perceber a intimidade virtual é um bom preditor da presença social e da experiência do usuário, especialmente as reações emocionais do usuário.

Perceber a intimidade virtual influencia a experiência do usuário independentemente da presença social, o que indica que mecanismos independentes relacionados à intimidade, como o contágio emocional, podem estar envolvidos. As análises de mediação também destacam que a percepção da intimidade virtual tem um efeito direto nas reações emocionais do usuário, mas essa descoberta não é suportada pelo modelo CUE. As descobertas do estudo forneceram novas evidências de que perceber a intimidade virtual na interação do agente humano provoca emoções nos usuários e melhora a experiência do usuário.

CONCLUSÃO

O *chatbot* vem sendo utilizado amplamente no Brasil e em vários países da América Latina, no âmbito da Seguridade Social. Na análise de sua efetividade, em percentual de respostas corretas, na Argentina, chegou a 93%, e, no Brasil, 57%. Nas demandas apresentadas de forma on-line perante instituições previdenciárias, no Panamá, foram 42%, e, no Uruguai, chegou a 95%.

²⁶ POTDEVIN, Delphine; CLAVEL, Céline; SABOURET, Nicolas. *A virtual tourist counselor expressing intimacy behaviors: A new perspective to create emotion in visitors and offer them a better user experience*. **Revista Internacional de Estudos Humano-Computador**, 150, 2021. Elsevier. DOI:10.1016/j.ijhcs.2021.102612 Disponível em: <https://sci-hub.se/10.1016/j.ijhcs.2021.102612>. Acesso em: 15 jan. 2023.

No INSS, há o *chatbot* Helô que atende o número médio de 1.950.000 (um milhão novecentos e cinquenta mil). Na via Central 135, o número mensal é de 3.700.000 (três milhões e setecentos mil). Os dados chegam a atingir um volume aproximado de 43 GB com média de crescimento de 1,5% ao mês.

Com a crescente preocupação no relacionamento com cidadão que busca por atendimento no INSS, e de forma a melhorar cada vez mais sua experiência com o atendimento prestado, o órgão informou que haverá a construção de uma plataforma para integrar os diversos sistemas existentes que envolvem o atendimento à população.

Nessa perspectiva de inovação, na busca de um atendimento digno para população, constata-se que a utilização da inteligência artificial e da neurociência pode ampliar a efetividade da prestação do serviço público. Estudos realizados em outros países do mundo constataram significativo resultado pelo seu emprego em casos de depressão, saúde mental de pacientes perinatal, captura de emoções pelo acompanhamento dos olhos, a percepção da intimidade virtual, entre outras. No final do ano de 2022, a OpenAI lançou o Chat-GPT, que possibilita maior interação com o usuário.

Constata-se que as reações emocionais podem gerar melhores interações com *chatbots*, aperfeiçoar algoritmos de recomendação e aumentar a capacidade da computação visual. Para isso, é necessário que instrumentos de investigação científica captem, via sensores, essas reações fisiológicas e detectem as oscilações entre níveis basais e picos, aumentando assim a interação do segurado com a seguridade. A atividade cardíaca, dilatação e contração pupilar, conhecida como tecnologia empática, pode dimensionar a experiência do usuário a partir do seu estado emocional.

Essas situações podem ocorrer de forma diversa, seja com o próprio celular, como coletor de dados seja pelas plataformas digitais de interação, que não ficariam mais dependentes exclusivamente de dados inseridos conscientemente e mecanicamente pelos usuários. É fato que não deve vir desacompanhado do estudo da bioética, da proteção de dados e do consentimento do cidadão, usuário, segurado.

Por fim, constata-se que o *chatbot* Helô tem sido um grande sucesso, mas pode ter sua funcionalidade consideravelmente ampliada, com a utilização da inteligência artificial e a neurociência, tal qual experiências bem-sucedidas em outros países do mundo. Não desperdiçar sucessos é importante na área.

REFERÊNCIA

BEAR, Mark Firman; CONNORS, Barry; PARADISO, Michael. **Neurociências**: desvendando o sistema nervoso. Tradução: Carla Dalmaz et al. 4 ed. Porto Alegre: Artmed, 2017.

BRASIL. Fala Br Processo de acesso à informação Processo SEI 03005.491498/2022-70 – 25/11/2022.

Breakthrough Technology for the Brain. Disponível em: <https://neuralink.com/>. Acesso em 5 jan. 2023.

CHIU Wu; KO, Huang YI-Hsieh. *Emotions and eye-tracking of differing age groups searching on e-book wall*. [Aslib Journal of Information Management - Books and Journals - VLEX 846703327](#). 434-

454. Nbr. 70-4, 2018. DOI <https://doi.org/10.1108/AJIM-01-2018-0017>. Disponível em: <https://vlex.co.uk/vid/emotions-and-eye-tracking-846703327>. Acesso em: 15 jan. 2023.

DEMPSEY, Bert; VREELAND, Robert; SUMMER, Robert; YANG, Kiduk. **Design and empirical evaluation of search software for legal professionals** on the *Information Processing & Management*, Volume 36, Issue 2, 2000, Pages 253-273, ISSN 0306-4573, [https://doi.org/10.1016/S0306-4573\(99\)00057-6](https://doi.org/10.1016/S0306-4573(99)00057-6).

FACELI, K. et al. **Inteligência Artificial: uma abordagem de aprendizado de máquina**. 2 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2021.

ISSA (International Social Security Association). **A aplicação de chatbot na seguridade social: experiências da América Latina**. Disponível em: <https://ww1.issa.int/pt/analysis/application-chatbots-social-security-experiences-latin-america>. Acesso em: 20 out. 2022.

KAUFMAN, Dora. **Desmistificando a inteligência artificial**. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

LEE, Kai-fu. **Inteligência Artificial: como os robôs estão mudando o mundo, a forma como amamos, nos comunicamos e vemos**. Tradução: Marcelo Barbão. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019.

LESSIG, [Code and Other Laws of Cyberspace](#). *Basic Books*, New York, NY, 1999.

LUGLI, Verônica Adelaide; LUCCA FILHO, João de. O Uso do Chatbot para Excelência em Atendimento. *Interface Tecnológica*, v. 17, n. 1, São Paulo, 2020.

MARTINENGO, Laura; LUM, Elaine; CAR, Josip. Evaluation of chatbot-delivered interventions for self-management of depression: Content analysis. *Journal of affective disorders*. 2022. DOI <https://doi.org/10.1016/j.jad.2022.09.028>. 319, 598–607. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0165032722010333?via%3Dihub>. Acesso em: 15 jan. 2023.

McCARTHY, John. *What is artificial intelligence?* Disponível em: <http://jmc.stanford.edu/artificial-intelligence/what-is-ai/index.html>. Acesso em 5 jan. 2023.

OpenAI. *ChatGPT: Optimizing Language Models for Dialogue*. Disponível em: <https://openai.com/blog/chatgpt/>. Acesso em 15 jan. 2023.

POTDEVIN, Delphine; CLAVEL, Céline; SABOURET, Nicolas. *A virtual tourist counselor expressing intimacy behaviors: A new perspective to create emotion in visitors and offer them a better user experience*. *Revista Internacional de Estudos Humano-Computador*, 150, 2021. Elsevier. DOI:10.1016/j.ijhcs.2021.102612 Disponível em: <https://sci-hub.se/10.1016/j.ijhcs.2021.102612>. Acesso em: 15 jan. 2023.

RUSSELL, Stuart Jonathan.; NORVIG, Peter. *Artificial Intelligence: A Modern Approach*. 4 ed. Hoboken: Pearson, 2021.

The BRAIN Initiative. Disponível em: <https://braininitiative.nih.gov/>. Acesso em: 10 jan. 2023.

WANG Ruyi; WANG JIANKUN, Liao; YUAN, Wang Jinyu. *Chatbots de Machine Learning supervisionados para cuidados de saúde mental perinatais*. *ICHCI*. 378-383. 2020. Disponível em: https://jglobal.jst.go.jp/en/detail?JGLOBAL_ID=202102228294351752 Acesso em: 15 jan. 2023.

Walk Again Project. Disponível em: <https://www.walkagainproject.org/>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BALANCED SCORECARD NO SETOR PÚBLICO: ANÁLISE DOS FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO NA IMPLEMENTAÇÃO DO FAROL DE DESEMPENHO EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL

*Solange Marlene Thomaz*¹,
*Monique Fonseca Cardoso*²,
*Patricia de Albuquerque Maia*³

RESUMO

A modernização da gestão pública depende de ferramentas e práticas bem-sucedidas que promovam a gestão por resultados. O Farol de Desempenho, construído sob a metodologia *Balanced Scorecard* descrita por Norton e Kaplan (1997), possibilita o monitoramento de metas e indicadores trimestralmente através do Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP). Sua implementação se deu em um Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, com apresentação de resultados consolidados para a instituição e para cada uma de suas 23 unidades, em interface interna e externa para facilitar o controle social. Este artigo apresenta um estudo de caso baseado em pesquisa documental nas publicações do Instituto e empregou a análise de conteúdo pelo método das categorias descrito por Bardin (1977), com o objetivo de analisar uma implementação do Farol do Desempenho à luz dos fatores críticos de sucesso (FCS) identificados por Cunha e Kratz (2016). A concepção e implementação do Farol foram descritos, e os FCS ajustados a cinco categorias de análise (1 - Comprometimento da alta gestão no processo; 2 - Envolvimento do máximo possível de pessoas no processo; 3 - Disseminação do Farol para toda a organização; 4 - Utilização do Farol como processo contínuo de aprimoramento; 5 - Certificação de que a visão estratégica de longo prazo está embutida no desenho do painel de desempenho do Farol). Concluiu-se que todas as categorias foram contempladas na implantação do Farol, com ressalvas quanto às categorias 2 e 5, que não foram integralmente observadas, apontando a necessidade de ações institucionais para adequação da sistemática de monitoramento. O estudo contribui para o tema acompanhamento do desempenho em instituições públicas, e aponta os passos seguintes para avaliação pós-implantação da ferramenta.

¹ Doutoranda em Gestão da Informação pela UFPR (2022-). Mestre em Engenharia de Produção pela UFRN (2013). Especialista em Gestão Pública pelo IFRN (2021). Bacharel em Estatística pela UFRGS (2005). Atua no planejamento estratégico, com ênfase no design, análise e acompanhamento de indicadores de desempenho na gestão da Educação Profissional no Brasil. **E-mail:** solange.thomaz@ifrn.edu.br

² Doutora em Administração, com ênfase em Gestão e Políticas Públicas. Possui Bacharelado e Mestrado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. É professora no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. **E-mail:** monique.cardoso@ifrn.edu.br

³ Doutoranda em Ciências da Comunicação na Universidade Fernando Pessoa - Porto - Portugal. Mestre em Administração pela Universidade Potiguar. Graduada Ciências Administrativas pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas e pós-graduada em Gestão Avançada de Negócios. Certificada Internacionalmente em Profissional e Self Coach. Experiência na área de Administração, com ênfase em Gestão de Negócios. **E-mail:** patricia.maia@mec.gov.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-8869-5171>

PALAVRAS-CHAVE: *Balanced scorecard*. Indicadores. Sistemas de medição de desempenho. Gestão estratégica.

BALANCED SCORECARD IN PUBLIC SECTOR: AN ANALYSIS ON CRITICAL SUCCESS FACTORS IN THE "TRAFFIC-LIGHT" ASSESSMENT IMPLEMENTATION AT A FEDERAL INSTITUTION

ABSTRACT

Modern public administration relies on tools and successful practices to enable performance management. The "Traffic-Light" assessment tool built under Balanced Scorecard methodology by Norton and Kaplan (1997) provide key performance indicators (KPI) measurement quarterly through the ERP *Sistema Unificado de Administração Pública* (SUAP). Its implementation took place at a federal vocational training institution, with KPI results displayed for the institution as a whole and for each of its 23 units, at both internal and external interface to improve public accountability. This paper displays a case study based on documentary research on the institution's publications and employed content analysis by category method described by Bardin (1977). The study aimed to analyze an assessment tool implementation under the critical success factors (CSF) found by Cunha e Kratz (2016). Design and implementation process were described, with CSF fitted into five categories (1 - Top management commitment; 2 - Involvement of the maximum number of individuals; 3 - Dissemination of the tool throughout the institution; 4 - Use of the tool as a continuous improvement process; 5 - Assurance that long-term vision is embedded in the performance panel tool design). Findings reveal that the categories were considered in the implementation process, with limitations regarding the 2nd and 5th, which were not fully observed, pointing out the need for institutional actions to adapt the monitoring system. The study contributes to performance measurement in public institutions field and points out the next steps for post-implementation assessment of the tool.

KEYWORDS: *Balanced scorecard*. Key performance indicators. Performance measurement systems. Strategic management.

INTRODUÇÃO

Atualmente, discussões sobre elementos como planejamento estratégico e indicadores de desempenho estão consolidando-se na administração pública. As práticas de gestão institucional, inicialmente desenvolvidas para entes privados, inspiram e fornecem técnicas e ferramentas para a reforma gerencial do setor público. Tais elementos fundamentam a Nova Gestão Pública (NGP), que teve como uma de suas características principais a utilização no setor público de elementos que predominavam no setor privado (GONZAGA *et al.*, 2017).

Associada ao planejamento estratégico público está a necessidade de uma prestação de serviços mais eficiente e transparente, e isso é permeado pelos processos de mensuração do desempenho institucional. Assim, os sistemas de indicadores mostram-se relevantes, uma vez que auxiliam a medição de desempenho (SILVA *et al.*, 2019), contribuindo para a gestão de resultados.

Nas instituições públicas de ensino, as práticas de modernização da gestão pública enfrentam desafios na execução dos planejamentos estratégico e na instituição de práticas de monitoramento e avaliação de suas ações (MOURA *et al.*, 2017). Para Wang, Beckett e Brown (2006), a gestão por resultados também chegou às políticas educacionais a partir do uso de indicadores de desempenho e da avaliação dos sistemas

de ensino, das escolas e dos professores. O controle democrático foi fortalecido, pois permitiu que a comunidade escolar e outros agentes sociais pudessem exercer a *accountability* – isto é, a responsabilização – sobre a administração pública.

Desde 2017, as instituições ofertantes de ensino superior no Brasil, tanto públicas quanto privadas, cumprem às determinações do Decreto 9.235/17, que prevê a elaboração de um plano de desenvolvimento institucional, apresentando-se como o instrumento de planejamento estratégico dessas organizações. Assim, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), desenvolveu seu planejamento estratégico, chamado Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), através da metodologia *Balanced Scorecard* (BSC), contendo 4 perspectivas, 20 objetivos estratégicos e 79 indicadores, com metas para 8 anos e desdobrados em 23 unidades (IFRN, 2019a).

Como ferramenta de apoio ao acompanhamento de resultados, foi desenvolvido o Farol de Desempenho, sistema informatizado que possibilita o monitoramento de metas e indicadores trimestralmente, e disponível a toda a comunidade interna através do Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP). Os resultados são disponibilizados de forma consolidada para a instituição e para cada uma das suas 23 unidades.

Nesse sentido, o Farol de Desempenho exerce a função de comunicar os resultados, uma vez que os centraliza na forma de painel de indicadores, com sinalização de faixas de desempenho. Segundo Bahia (2021), a comunicação dos resultados deve reforçar os veículos entre os objetivos da organização e sua força de trabalho, para que os colaboradores de fato se envolvam na busca dos resultados. A partir dessa análise, associar boas práticas de gestão às ferramentas de monitoramento de desempenho é fundamental, para que seu propósito de comunicação de resultados importe em efetivo envolvimento na gestão por resultados.

O Farol de Desempenho passou por implementação em histórico recente, e cabe avaliar até que ponto houve sucesso nessa iniciativa. Nesse sentido, Cunha e Kratz (2016) afirmam que os seguintes fatores contribuem para que a implementação de uma ferramenta estratégica como essa seja bem-sucedida: comprometimento da alta gestão; envolvimento do máximo possível de pessoas no processo; disseminação do BSC para toda a organização; utilização do BSC como processo contínuo de aprimoramento; e certeza de que a visão estratégica de longo prazo está inserida na construção do painel do BSC. A partir da implantação do Farol de Desempenho para acompanhamento do planejamento estratégico no IFRN e da necessidade de associar seu uso às práticas de gestão, formula-se a seguinte pergunta de pesquisa: como se deu a implantação da ferramenta Farol de Desempenho, à luz dos fatores críticos de sucesso?

Por conseguinte, define-se como objetivo geral avaliar a implementação do Farol de Desempenho no IFRN à luz dos fatores críticos de sucesso na literatura. Por sua vez, como objetivos específicos, buscou-se identificar os fatores de sucesso na implantação de ferramentas para acompanhamento de indicadores sob a metodologia BSC; descrever a concepção e implantação do Farol de Desempenho no IFRN; comparar a implantação do Farol de Desempenho aos fatores críticos de sucesso recomendados pela literatura.

O presente trabalho pretende contribuir com instituições públicas de ensino na adoção de sistemas de indicadores de desempenho para gestão de resultados. Conforme o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG, 2009), a medição de desempenho na gestão pública está entre os principais instrumentos para subsidiar os gestores e os dirigentes em suas decisões e escolhas, bem como gerar e fortalecer os mecanismos de transparência e responsabilização para os cidadãos e partes interessadas, sendo estes os fundamentos básicos para impulsionar o desenvolvimento e implementação de indicadores de desempenho nas instituições públicas.

1. NOVA GESTÃO PÚBLICA (NGP)

O vínculo criado entre o Estado, o setor privado e a sociedade vêm sofrendo modificações que demandam mudanças importantes no foco e no conteúdo da gestão pública. O movimento de reforma na gestão pública, chamado de *New Public Management* (NPM) congrega uma série de tendências baseadas em elementos como padrões de desempenho e medidas de avaliação com objetivos mensuráveis e claramente definidos; ênfase no controle e nos resultados; uso de práticas de gestão do setor privado, dentre outras (GASPARETTO, 2020; HOOD, 1991).

O NPM foi amplamente implantado por governos que procuraram modernizar e transformar o setor público, alcançando significância global. Suas ideias mostraram-se importantes para os governos de maneira geral, sobretudo no que tange aos processos de desenvolvimento, atuais e futuros, no setor público de economias avançadas, e cada vez mais também nos países em desenvolvimento (MARTINS; PEIXE, 2020).

Contudo, apesar dos avanços obtidos em diversos países, convém destacar que o NPM segue a proposta de Estado Regulador – menos intervencionista, com participação apenas indireta em serviços antes prestados sob monopólio estatal – em substituição ao Estado de Providência Social. Assim, o modelo é também criticado, uma vez que houve uma mudança na demanda por parte da sociedade, a qual percebeu que somente a eficiência e a austeridade fiscal não são suficientes para que a administração pública cumpra o seu papel (GASPARETTO, 2020; SANTOS, 2020).

No Brasil, esse movimento baseado no NPM ficou conhecido como Nova Gestão Pública (NGP), e adquiriu relevância com o advento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995. O objetivo desse projeto era reduzir a máquina estatal, fortalecer o núcleo estratégico, publicizar atividades não essenciais, aprimorar a prestação de serviços e consagrar a eficiência como princípio administrativo (GASPARETTO, 2020; SANTOS, 2020).

A NGP orienta-se para os resultados (controle *a posteriori*) e às necessidades do cidadão. Como estratégias para alcançar seus objetivos, propõe-se, dentre várias, o planejamento estratégico, a flexibilidade gerencial e o incentivo ao desenvolvimento de inovações e uso de tecnologias de informação e comunicação. Assim, a NGP enfatizou a necessidade de desenvolver ferramentas e ações inovadoras, notadamente para a promoção da eficácia, eficiência e controle dos resultados (SANTOS, 2020). Entre as ferramentas de gestão por resultados transplantadas da iniciativa privada para a gestão pública está o *Balanced Scorecard*.

2. BALANCED SCORECARD (BSC)

O BSC foi definido por Kaplan e Norton em 1992 como um sistema equilibrado de medição de desempenho de empresas, com medidas organizadas em quatro perspectivas distintas: financeira, do cliente, dos processos internos e do aprendizado e crescimento. Com a evolução dos estudos e aplicações do BSC em diversas organizações, o BSC deixou de ser apenas um sistema de medição aperfeiçoado para se transformar em um sistema de gestão estratégica, dada sua capacidade de traduzir, comunicar e implementar a estratégia organizacional (NORTON; KAPLAN, 1997).

Como resultado dessa evolução, tem-se que o BSC se tornou um importante instrumento de alinhamento entre estrutura, processos, pessoas e estratégia. A ligação entre os fatores impulsionadores do desempenho e as medições de resultado gerou maior vinculação e comprometimento das pessoas que estão envolvidas nas ações em todos os níveis da organização (CUNHA; KRATZ, 2016). Essa conclusão corrobora o entendimento de Thomaz (2013), para quem a contribuição mais importante do BSC para a organização seria o alinhamento de processos internos e atitudes dos colaboradores à estratégia.

A abordagem flexível do BSC viabiliza seu uso em organizações não-lucrativas, requerendo adaptações nas perspectivas para refletir os interesses das partes interessadas (FELIX; FELIX; TIMÓTEO, 2014; THOMAZ, 2013). Sua concepção de controle baseada no equilíbrio balanceado entre indicadores financeiros e não financeiros efetiva a estratégia nas instituições, guiada pela missão e visão (CUNHA; KRATZ, 2016; THOMAZ, 2013; HERRERO FILHO, 2019). Assim, compreende-se que a estratégia, sintetizada na missão e visão da organização, é que norteia a escolha das medidas de desempenho a serem empregadas.

Atualmente, na literatura, há diferentes estudos sobre o BSC em organizações públicas, com poucas referências que abordem sua implantação em instituições públicas de ensino, e em particular a implantação de sistemas ou ferramentas informatizadas para acompanhamento do desempenho dos indicadores. Em pesquisa realizada nas plataformas Google Acadêmico e Periódicos Capes, usando os parâmetros “BSC; instituições públicas ensino; sistema indicadores” e “*Balanced Scorecard; public education; PMS*”⁴, foram encontrados os resultados descritos no Quadro 1.

⁴ *Performance measurement systems*

QUADRO 1 - ESTUDOS ANTERIORES RELACIONADOS AO TEMA DESTE TRABALHO

<i>Título</i>	<i>Autores</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Conclusões/Resultados</i>
Gerando inteligência através de microdados: uma proposta de <i>BI</i> para a área de Ensino IFBA	Barreto e Freitas (2020)	Identificar os principais indicadores de ensino e abordar a aplicabilidade de <i>BI</i> para seu monitoramento no IFBA.	Propõe um sistema de <i>BI</i> para produzir indicadores estratégicos e prover suporte à tomada de decisão relativa à vida acadêmica dos alunos.
Fatores críticos de sucesso no processo de implementação do <i>Balanced Scorecard</i> : um estudo de caso nas instituições federais de ensino superior	Cunha e Kratz (2016)	Analisar os fatores críticos de sucesso na implementação do <i>BSC</i> em uma Instituição Federal de Ensino Superior.	O principal fator crítico é de ordem pessoal (barreira humana); o comprometimento da alta gestão é crucial para o sucesso da implementação.
Análise e avaliação de indicadores de desempenho para instituição pública de ensino: o caso do IFMT Várzea Grande	Matias (2020)	Validar o conjunto de indicadores usados pelo IFMT em seu mapa estratégico, confrontando-o com diversas metodologias de indicadores.	Apresenta artefato tecnológico com os indicadores validados e sugestões de novos indicadores oriundos das metodologias de sistemas, dentre elas o <i>BSC</i> .
O processo de incorporação de estratégias emergentes por sistemas de controle de gestão: evidências a partir de um estudo de caso com <i>BSC</i>	Melo e Bernardes (2020)	Descrever um processo de incorporação de estratégias emergentes por uma instituição de ensino que utiliza um sistema de controle (<i>SC</i>) baseado no <i>BSC</i> .	O <i>SC</i> viabiliza a comunicação e o monitoramento da implementação da estratégia planejada, e é compatível com o desenvolvimento de uma estratégia emergente.
<i>Designing performance measurement systems in nonprofit and public administration organizations</i>	Moura et al. (2019)	Prover uma estrutura conceitual que identifica e classifica os fatores de influência na especificação dos sistemas de	Foi identificado um conjunto de 10 fatores de influência, categorizados em 3 grupos: relacionados à missão, às partes interessadas e à gestão.

<i>Título</i>	<i>Autores</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Conclusões/Resultados</i>
		mensuração de desempenho em organizações sem fins lucrativos e na administração pública.	
Planejamento estratégico em uma universidade federal: os principais benefícios e desafios da construção do plano de desenvolvimento institucional a partir da percepção dos gestores	Pinto, Nogueira e Silva (2019)	Avaliar os principais benefícios e desafios enfrentados na construção e revisão do PDI com BSC na UFAM a partir da percepção dos gestores envolvidos.	Benefícios identificados: alinhar a atuação dos gestores, proporcionar o envolvimento da comunidade acadêmica e colaborar para a tomada de decisão. Desafios: participação efetiva e alinhamento de propostas.
A adaptação do <i>Balanced Scorecard</i> ao Sinaes: um estudo de caso em uma instituição de ensino superior privada	Portugal <i>et al.</i> (2020)	Descrever a forma de gestão por meio do BSC adaptado ao Sinaes para gerenciamento do PDI.	O BSC adaptado ao ensino superior, tendo como pano de fundo um planejamento estratégico e o controle pode de fato alavancar as atividades de uma instituição de ensino.

FONTE: As autoras (2022).



Os trabalhos selecionados visam estabelecer um cenário geral de possibilidades dentro do campo de implementação de sistemas de indicadores para monitoramento do desempenho em instituições de ensino. Os mesmos podem ser agrupados sob três grandes abordagens, conforme se analisam seus resultados.

A primeira abordagem consolida o BSC enquanto metodologia de planejamento estratégico, mas não se aprofunda no monitoramento de desempenho via indicadores. Nela estão abarcados os estudos de Cunha e Kratz (2016), Moura *et al.* (2019) e Pinto *et al.* (2019). Estes trabalhos são centrados nos processos de implementação do BSC, e fornecem importantes contribuições para conhecimento e aprimoramento das experiências em diversas instituições.

A segunda abordagem representa um estágio adiante com monitoramento do BSC, com estudos focados na reavaliação de aspectos da implementação. No estudo de Melo e Bernardes (2020) são monitorados indicadores do BSC num estudo de caso, embora a análise centre-se na estratégia frente a desafios emergentes. Portugal *et al.* (2020) também analisaram seu plano estratégico baseado em BSC e explicitaram mudanças nos processos internos de gestão a partir de sua adoção, com consequências positivas no resultado dos principais indicadores monitorados. O estudo de Matias (2020) emprega o BSC como parâmetro de validação de um conjunto de indicadores já construído por outra metodologia.

Na terceira abordagem, identifica-se a última fronteira do monitoramento de desempenho, com o uso de sistemas informatizados para acompanhamento de indicadores na educação. O estudo de Barreto e Freitas (2020) sugere, a partir de um estudo de caso em um Instituto Federal, a adoção de ferramentas de *business intelligence* para monitorar e gerar inteligência aos usuários, fomentando o modelo de gestão para resultados.

As três abordagens acima possuem similaridade aos objetivos deste estudo. Em análise transversal das conclusões e resultados descritos no Quadro 1, conclui-se que o BSC tem potencial de implantação em instituições de ensino, tanto privadas quando públicas, e que sistemas de monitoramento de indicadores são relevantes para fortalecer a comunicação da estratégia e prover suporte à tomada de decisão. Assim, apesar de poucos estudos sistematizarem os fatores críticos de sucesso, sua observância se faz necessária, na medida em que a ação humana frente ao processo de implantação da ferramenta é um importante diferencial, conforme apontam os estudos de Cunha e Kratz (2016), Moura *et al.* (2019) e Pinto *et al.* (2019).

3. FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMAS DE INDICADORES

Cunha e Kratz (2016) desenvolveram, em seu estudo, uma aplicação da metodologia dos Fatores Críticos de Sucesso (FCS) descritos por Bullen e Rockart em 1981. Segundo os autores, os FCS levam a uma compreensão da gestão como um todo, e sua ênfase recai no entendimento e construção de estratégias para a tomada de decisões mais assertivas e essenciais ao negócio.

No referido estudo, foram identificados os FCS na implantação do BSC em uma instituição de ensino federal. Segundo Bullen e Rockart (1981), os FCS são um número relativamente pequeno de questões altamente relevantes, para as quais os gestores

devem focar sua atenção, e que realmente fazem a diferença entre sucesso e fracasso na implementação de uma ferramenta. Analogamente, ao introduzir o BSC, torna-se necessário identificar os fatores críticos de sucesso como forma de direcionar os esforços para o atingimento dos objetivos estratégicos (CUNHA; KRATZ, 2016). Os cinco fatores identificados no estudo foram sistematizados no Quadro 2.

Os resultados do estudo levaram à conclusão de que o fator humano é preponderante para que haja sucesso na implementação do BSC. O comprometimento da alta gestão é crucial para que a implementação do BSC aconteça de forma eficaz, ao passo que a barreira humana é o principal obstáculo.

QUADRO 2 - FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO NA IMPLEMENTAÇÃO DO BSC

- Comprometimento da alta gestão no processo
- Envolvimento do máximo possível de pessoas no processo
- Disseminação do BSC para toda a organização
- Utilização do BSC como processo contínuo de aprimoramento
- Certificação de que a visão estratégica de longo prazo está embutida no desenho do painel do BSC

FONTE: Cunha e Kratz (2016).

Dessa forma, sendo o Farol a ferramenta que viabiliza aos gestores o monitoramento dos indicadores do BSC no IFRN, e vinculando-se as conclusões acima aos objetivos deste estudo, evidencia-se a importância de analisar os fatores críticos de sucesso na implantação do Farol de Desempenho.

4 METODOLOGIA DA PESQUISA

Este estudo caracteriza-se pelo tipo descritivo, uma vez que busca descrever o entrelaçamento de fenômenos, suas relações e interações, visando a aprofundar a compreensão sobre a realidade estudada (BIROCHI, 2015). Sua natureza é aplicada, com abordagem qualitativa e estratégia de levantamento de dados baseada em pesquisa documental (GIL, 2008), consistindo na coleta de informações em documentos e publicações produzidos pelo IFRN, buscando reconstituir o processo de implementação do Farol de Desempenho e identificar a atenção aos fatores críticos de sucesso. Dentre os registros escritos que podem ser usados como fonte de informação encontram-se, por exemplo, relatórios, atas de reunião, pareceres, revistas, etc. (BIROCHI, 2015).

Conjugada a essas técnicas de levantamento de dados, foi empregada a observação participante, uma vez que a pesquisadora é parte integrante dos grupos que atuaram na construção dos documentos e ferramentas objeto de estudo. Segundo Gil (2008), a observação participante possibilita captar as palavras de esclarecimento que acompanham o comportamento dos (fenômenos) observados. Esta estratégia

combina-se ao procedimento de estudo de caso, posto que, conforme Severino (2013), se concentra em um caso particular, considerado representativo de um conjunto de casos análogos.

Em relação à técnica de análise, este trabalho se utilizou da análise de conteúdo. Os documentos a serem analisados fazem parte do escopo de domínio para aplicação da técnica, segundo Bardin (1977). Neste estudo, a análise de conteúdo se vale do método das categorias, descrito pelo mesmo autor, uma vez os registros foram analisados sob o “crivo da classificação” – neste caso, os fatores críticos de sucesso – conforme a presença de itens de sentido.

Dessa forma, os fatores críticos de sucesso se enquadram em categorias de análise, sob as quais foram identificados e classificados os documentos e publicações do IFRN relativos à implementação do Farol de Desempenho, visando atingir o objetivo geral deste estudo: avaliar a implementação do Farol no IFRN à luz dos fatores críticos de sucesso na literatura.

As categorias de análise resultam da compilação dos fatores críticos de sucesso apontados no Quadro 2 e adaptados ao tema central deste estudo – a implementação do Farol de Desempenho – encontrando-se definidas no Quadro 3.

QUADRO 3 - CATEGORIAS DE ANÁLISE NA IMPLEMENTAÇÃO DO FAROL

- Comprometimento da alta gestão no processo
- Envolvimento do máximo possível de pessoas no processo
- Disseminação do Farol para toda a organização
- Utilização do Farol como processo contínuo de aprimoramento
- Certificação de que a visão estratégica de longo prazo está embutida no desenho do painel de desempenho do Farol

FONTE: As autoras (2022).

Os documentos utilizados para a análise foram selecionados devido à conexão com o tema da pesquisa. Também compõem o estudo diversas notícias dedicadas a documentar o processo de implantação do Farol, localizadas através de consultas, tanto na ferramenta de pesquisa embutida no Portal do IFRN quanto no buscador Google, com expressões combinando os termos-chave “Farol de Desempenho”, “implantação”, “divulgação”, “sensibilização”, “IFRN” e “Codir”.

Todos os itens encontram-se publicados no Portal do IFRN e compilados no Quadro 4. A análise de conteúdo dos documentos e notícias seu deu pela leitura e interpretação do discurso neles apresentados, identificando e classificando unidades de sentido para cada categoria descrita no Quadro 3. Ou seja: a seleção de trechos enquanto achados da pesquisa deu-se conforme presença de itens de sentido (BARDIN, 1977; SEVERINO, 2013).

QUADRO 4 - DOCUMENTOS E NOTÍCIAS ANALISADOS NA PESQUISA

Tipo	Descrição
Documento	Plano de Desenvolvimento Institucional 2019-2026 (PDI) – Integra o plano estratégico de longo prazo do IFRN, construído sob metodologia BSC. Contém o mapa estratégico e o painel de desempenho (indicadores).
	Tutorial do SUAP Planejamento Estratégico 2020 – Descreve as funcionalidades das ferramentas computacionais para o monitoramento do PDI, dentre elas o Farol de Desempenho.
	Atas de reunião do Colégio de Dirigentes (Codir) do IFRN – Relatam os principais pontos de discussão e decisões proferidas pelos membros do Codir, instância de governança do IFRN.
	Boletins de serviço da Reitoria – Relação de atos administrativos emitidos pela Reitoria do IFRN, sob a forma de Portarias.
	Relatório de Gestão 2019 – É o documento que apresenta a prestação de contas à sociedade e aos órgãos de controle, com demonstrativos dos resultados institucionais no formato de relato integrado da gestão, relativos ao ano 2019.
Notícia	A) Plano de Desenvolvimento Institucional começa a ser implantado nos <i>campi</i> (22/08/2019)
	B) Capacitação sistêmica trata de indicadores e Farol de Desempenho (19/01/2021)
	C) Farol do Desempenho é destaque na implementação do Plano de Desenvolvimento Institucional (28/08/2019)
	D) IFRN implementa PDI na Reitoria e apresenta o Farol de Desempenho (08/10/2019)
	E) Farol de Desempenho é lançado como ferramenta de monitoramento estratégico (04/10/2019)
	F) IFRN dá continuidade à implementação do PDI nos <i>campi</i> (04/09/2019)

FONTE: As autoras (2022).

5 CONCEPÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO FAROL DE DESEMPENHO DO IFRN

A gênese para implantação do Farol de Desempenho encontra-se no PDI 2019-2026, que instituiu o monitoramento dos indicadores estratégicos contidos no planejamento, considerando os indicadores gerenciais médios e os indicadores por *campus* (IFRN, 2019a). O objetivo do Farol é apresentar o nível de alcance das metas estratégicas e dos indicadores ao longo do ano.

Em analogia ao semáforo de trânsito, o Farol indica visualmente a situação do alcance das metas através de cores verde (alcançado), amarelo (parcialmente alcançado) e vermelho (não alcançado), além da cor cinza, representando não se aplica/meta indefinida (Oliveira *et al.*, 2020).

Além da situação de alcance dos indicadores perante as metas do PDI, o Farol dispõe de outras informações, que podem ser verificadas na Figura 1. São informados,

também, a meta anual estabelecida no mapa estratégico do PDI, a meta trimestral, o valor atingido (hoje), e a informação sobre a polaridade do indicador.

FIGURA 1 - VISUALIZAÇÃO DE INDICADORES NO FAROL DE DESEMPENHO



FONTE: Oliveira *et al.* (2020).

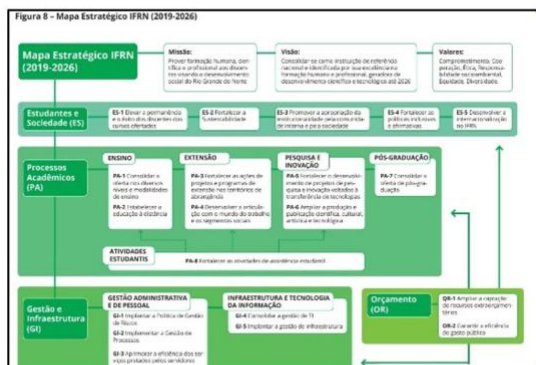
Considerando a assertiva de que a ferramenta nada mais é do que uma disposição gráfica dos objetivos que o IFRN precisa atingir (Oliveira *et al.*, 2020), o Farol também apresenta os resultados por objetivo estratégico (OE), respeitando-se o elo existente entre esses OE e os indicadores a ele vinculados no painel de desempenho estratégico do PDI. Segundo IFRN (2019a), complementarmente ao mapa estratégico, o painel de desempenho possibilita traduzir declarações estratégicas genéricas em hipóteses, objetivos, indicadores e iniciativas.

FIGURA 2 - INSTRUMENTOS-SÍNTESE DA ESTRATÉGIA DO IFRN – A) PAINEL DE DESEMPENHO; B) MAPA ESTRATÉGICO

Quadro 56 - Perspectiva: Estudantes e Sociedade (ES)

Objetivo Estratégico	Indicador	Estratégia	Meta (em %)							
			2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
ES-1 Elevar a performance acadêmica e a satisfação dos alunos	Índice de Conclusão por Modalidade de Ensino	Quantificar o nível de conclusão (reabertura ao total de alunos)	22,9%	26,7%	27,0%	27,8%	28,0%	28,9%	28,4%	28,9%
	Índice de Eficiência Acadêmica - Concluintes - CPT	Quantificar a eficiência das atividades educacionais das instituições operacionais de concluintes por modalidade de ensino	61,6%	61,2%	62,9%	62,2%	64,6%	62,9%	62,2%	62,9%
	Índice de Retenção dos Alunos	Identificar o percentual de retenção dos alunos	11,9%	11,2%	12,8%	12,6%	12,2%	12,4%	12,2%	12,8%
	Taxa de Conclusão por Modalidade de Ensino	Medir o percentual de matrículas concluídas em relação ao total de matrículas em curso	17,5%	18,4%	19,1%	20,4%	21,4%	21,8%	22,3%	23,9%
	Taxa de Matrícula por Modalidade de Ensino	Medir o indicador médio o percentual de matrículas em curso em relação ao total de matrículas em curso	11,9%	11,2%	11,2%	12,9%	12,7%	12,4%	12,2%	12,9%
ES-2 Elevar a performance acadêmica e a satisfação dos alunos	Taxa de Matrícula por Modalidade de Ensino	Medir o indicador médio o percentual de matrículas em curso em relação ao total de matrículas em curso	20,6%	20,8%	21,2%	21,2%	21,2%	21,4%	21,6%	21,7%
	Taxa de Matrícula por Modalidade de Ensino	Medir o indicador médio o percentual de matrículas em curso em relação ao total de matrículas em curso	14,2%	14,2%	13,8%	13,7%	13,9%	13,4%	13,2%	13,4%
	Índice de Eficiência Acadêmica - Concluintes	Quantificar a eficiência das atividades educacionais das instituições operacionais de concluintes por modalidade de ensino	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%

(A)



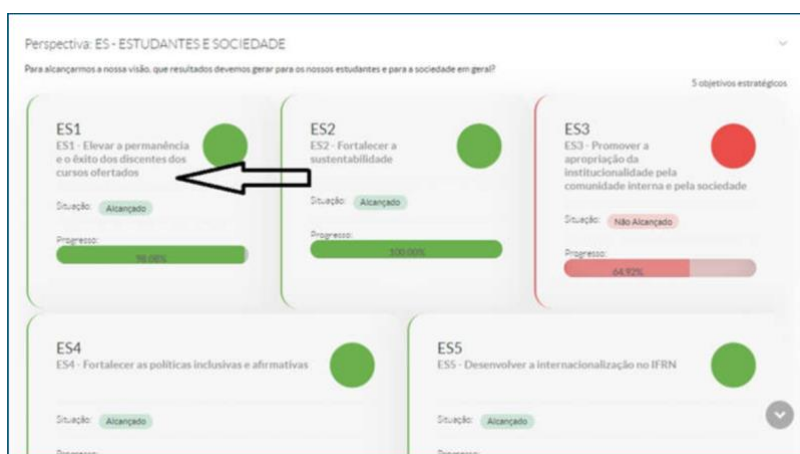
(B)

FONTE: IFRN (2019a).

Na Figura 3 se verifica como são apresentados os resultados do alcance dos objetivos estratégicos, que seguem o mesmo padrão de cores utilizado para os indicadores. Nela, o desempenho de um determinado OE é apresentado na barra Progresso, cujo valor é calculado a partir do atingimento dos indicadores a ele associados. Segundo Oliveira *et al.* (2020), cada indicador exerce uma relevância dentro do respectivo OE, que determina sua importância na contribuição para o atingimento (progresso) do objetivo estratégico.

Observa-se, ainda, na Figura 2, que os objetivos estratégicos se encontram agrupados sob as perspectivas do PDI, desenvolvido sob a metodologia *Balanced Scorecard*. Em resumo, o PDI e o Farol apresentam 4 perspectivas, 20 objetivos estratégicos e 79 indicadores, com metas para 8 anos e desdobrados em 23 unidades (IFRN, 2019a).

FIGURA 3 - VISUALIZAÇÃO DE OBJETIVOS ESTRATÉGICOS NO FAROL DE DESEMPENHO



FONTE: Oliveira *et al.* (2020).

Os resultados são apresentados trimestralmente. Para que isso ocorra, a cada trimestre, é aberto um período para alimentação das variáveis, que são medidas integrantes dos indicadores de desempenho (Oliveira *et al.*, 2020).

Portanto, em suma, o Farol busca apresentar, em interface descomplicada, uma solução de gerenciamento em tempo real, integrando planejamento, execução e acompanhamento (IFRN, 2019c). Em 2019, a Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (Prodes) do IFRN lançou o Farol de Desempenho, ferramenta de monitoramento das metas estabelecidas pelo PDI (Notícia B, Quadro 4). A implantação foi marcada pelo processo de divulgação da ferramenta, que ocorreu por meio de visitas técnicas aos *campi* e à Reitoria para apresentação das funcionalidades do Farol (Notícias C e D, Quadro 4). Paralelamente à divulgação, foi realizada ação de capacitação para alimentação da ferramenta, no formato de oficina-formação, em agosto e setembro de 2019 (IFRN, 2020). A partir de então o Farol entrou em regime de uso, após seu lançamento em 1º de outubro de 2019 (Notícia E, Quadro 4).

Os resultados são apresentados trimestralmente. Para que isso ocorra, a cada trimestre, é aberto um período para alimentação das variáveis, que são medidas integrantes dos indicadores de desempenho (Oliveira *et al.*, 2020).

Portanto, em suma, o Farol busca apresentar, em interface descomplicada, uma solução de gerenciamento em tempo real, integrando planejamento, execução e acompanhamento (IFRN, 2019c). Em 2019, a Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (Prodes) do IFRN lançou o Farol de Desempenho, ferramenta de monitoramento das metas estabelecidas pelo PDI (Notícia B, Quadro 4). A implantação foi marcada pelo processo de divulgação da ferramenta, que ocorreu por meio de visitas técnicas aos *campi* e à Reitoria para apresentação das funcionalidades do Farol (Notícias C e D, Quadro 4). Paralelamente à divulgação, foi realizada ação de capacitação para alimentação da ferramenta, no formato de oficina-formação, em agosto e setembro de 2019 (IFRN, 2020). A partir de então o Farol entrou em regime de uso, após seu lançamento em 1º de outubro de 2019 (Notícia E, Quadro 4).

6 ANÁLISE DAS CATEGORIAS

Categoria 1: Comprometimento da alta gestão no processo

Nas notícias analisadas é evidenciado o apoio da alta gestão no processo de implantação do Farol. A Notícia A, de 22/08/2019, destaca a presença do gestor máximo (reitor) e seu imediato, o Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional. O comprometimento do reitor com o sucesso da implantação do Farol é evidenciado na Notícia C, de 28/08/2019, ao afirmar que o Farol facilita o fazer institucional, com visibilidade e transparência. Em IFRN (2019c) é demonstrada a validação do trabalho pelo Colégio de Dirigentes, enquanto instância de governança, bem como o reconhecimento do reitor das vantagens da ferramenta: acompanhamento, análise de gestão, análise comparativa entre os *campi* e para fins de elaboração de relatório de gestão no final do ano.

Verifica-se, portanto, que a alta gestão tomou parte no processo de implementação do Farol de Desempenho na frente de divulgação, destacando os pontos positivos da ferramenta para a comunidade interna em geral. Questiona-se, entretanto, se esse envolvimento ocorreu nas demais etapas do processo, uma vez que contava com o Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional como único representante da alta gestão, à época do lançamento do Farol (IFRN, 2019b).

Categoria 2: Envolvimento do máximo possível de pessoas no processo

O principal documento de referência sobre a criação dos indicadores de desempenho do IFRN, sob a metodologia BSC, é o PDI 2019-2026. Nele, tem-se uma narrativa detalhada sobre as formas de participação da comunidade na construção do Plano e painel de desempenho, sem abranger a elaboração e implantação do Farol, que ocorreu em momento posterior (Notícia E, Quadro 4).

Posto isso, faz-se importante analisar a participação coletiva no contexto de construção do painel de desempenho, pois o Farol é a ferramenta que realiza o seu acompanhamento, uma vez que mede o desempenho institucional (OLIVEIRA *et al.*, 2020). Essa etapa ficou a cargo da comissão central do PDI, apoiada por comissões temáticas. A comissão central atuou na discussão e aprovação dos indicadores, e as comissões temáticas atuaram com vistas a auxiliar na identificação das metas, projetos estratégicos e atividades. É relatado, ainda, que cada elemento do painel foi discutido e analisado individualmente por meio da técnica Delphi¹ e posteriormente submetido a nova discussão e aprovação pela comissão central (IFRN, 2019a). O Quadro 5 sintetiza o pessoal envolvido no processo, bem como as estruturas organizacionais que representam (IFRN, 2018).

QUADRO 5 - SÍNTESE DAS PESSOAS ENVOLVIDAS NA CONSTRUÇÃO DO PAINEL DE DESEMPENHO

<i>Tipo de comissão</i>	<i>Nome</i>	<i>Total de participantes</i>	<i>Estruturas organizacionais representadas</i>
Central	Comissão Central	21	Setores estratégicos, corpo docente, corpo técnico-administrativo, colégio de dirigentes
Temática	Comissão Temática de Políticas de Desenvolvimento Institucional	12	Setores ligados ao tema, corpo de especialistas
	Comissão Temática de Políticas Acadêmicas e de Inovação	14	Setores ligados ao tema
	Comissão Temática de Políticas de Gestão e Administração de Pessoal	14	Setores ligados ao tema, comissões independentes representativas dos corpos docente e técnico-administrativo
	Comissão Temática de Políticas de Infraestrutura	11	Setores ligados ao tema, corpo de especialistas

FONTE: As autoras, com base na Portaria nº 939/2018-RE/IFRN (IFRN, 2018).

Quanto à posterior etapa de desenvolvimento do Farol, os registros analisados não permitem obter conclusões sobre as formas de participação e envolvimento da comunidade. Assim, conclui-se que, num primeiro momento, a implementação viabilizou o envolvimento do público interno pelo formato de representação (vide Quadro 5) e, posteriormente, focou no trabalho técnico com equipe restrita.

¹ A técnica Delphi se baseia na opinião ou estimativas de especialistas no campo a ser investigado, e foi descrita no artigo *Delphi forecasting: Future issues in grievance arbitration*, de Lavada A. Adams (1980). [https://doi.org/10.1016/0040-1625\(80\)90015-3](https://doi.org/10.1016/0040-1625(80)90015-3).

Categoria 3: Disseminação do Farol para toda a organização

De acordo com as notícias analisadas, relacionadas no Quadro 4, o processo de implantação do Farol de Desempenho coincide com a etapa de divulgação do PDI, que consistiu em visitas aos *campi* e à Reitoria para reunião com estudantes e servidores (Notícias A e D) e reuniões com foco na apresentação do Farol aos responsáveis pelo seu gerenciamento em nível local (Notícia C). Um cronograma parcial das visitas é apresentado na Notícia F, de 04/09/2019.

A Notícia C, de 28/08/2019, apresenta o depoimento de dois diretores de *campi* sobre como perceberam a utilidade do Farol nas práticas de gestão, se inserindo no processo de acompanhamento dos indicadores. Nas palavras do diretor-geral do *Campus* São Paulo do Potengi, o Farol “nos dará a condição de identificar – e instantaneamente – as dificuldades gerenciais que eventualmente tenhamos e a evolução das metas institucionais”. A diretora do *Campus* Avançado Lajes afirmou que “esse acompanhamento é um excelente instrumento a ser implementado, pois nos possibilitará verificar o desenvolvimento institucional”. O Farol foi efetivamente lançado em 1º de outubro de 2019 (Notícia E, Quadro 4), marcando o início de sua operação.

Nota-se que as notícias analisadas priorizaram comunicar a “implementação do PDI 2019-2026”, enquadrando a implantação do Farol como parte integrante. O Relatório de Gestão 2019 explicita a dinâmica do processo, uma vez que a aprovação do Plano pelo Conselho Superior se deu em pleno curso do exercício 2019, e sua implementação vinha sendo realizada em etapas, considerando as necessidades de adaptação à nova metodologia e desenvolvimento das ferramentas informatizadas no Suap (IFRN, 2020).

Portanto, a estratégia de disseminação do Farol de Desempenho na esteira do desenvolvimento inicial do PDI expôs a ferramenta ao grande público institucional através de visitas e reuniões *in loco* nas unidades, promovendo conhecimento, contextualização estratégica e adesão ao seu uso para acompanhamento do desempenho do IFRN.

Categoria 4: Utilização do Farol como processo contínuo de aprimoramento

O Farol aponta o nível de alcance das metas e indicadores ao longo do ano, com apresentação trimestral dos resultados (OLIVEIRA *et al.*, 2020). Assim, a ferramenta se apresenta como um desdobramento de curto prazo do painel de desempenho do PDI (Figura 2), cujas metas foram estabelecidas anualmente.

Segundo Bahia (2021), é importante investir na melhoria dos processos para se atingir novos padrões de satisfação da sociedade com o auxílio de indicadores, que promovem melhor direcionamento e apontam quais processos organizacionais devem ser aprimorados. O Farol contribui para a melhoria contínua, uma vez que, conforme IFRN (2019a), com a estruturação do painel de indicadores, torna-se possível identificar se as ações realizadas efetivamente contribuem nos processos.

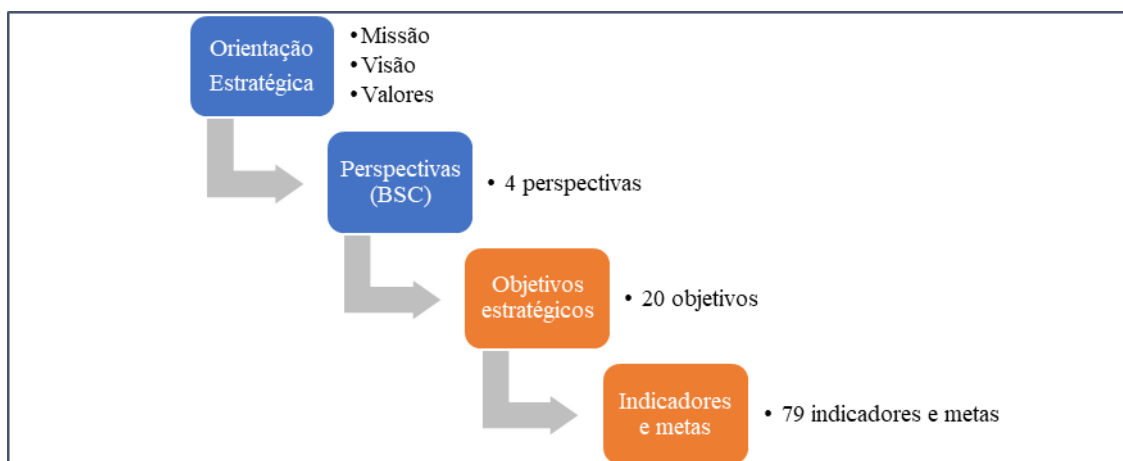
Conceitualmente, portanto, o Farol promove o processo contínuo de aprimoramento. No entanto, sua utilização efetiva precisa ser avaliada para constatação prática dessa contribuição à melhoria institucional, o que não está contemplado nos objetivos deste estudo.

Categoria 5: Certificação de que a visão estratégica de longo prazo está embutida no desenho do painel de desempenho do Farol

A expressão da visão estratégica de longo prazo se encontra no mapa estratégico do PDI. Segundo Norton e Kaplan (2000), os mapas ajudam as organizações a ver suas estratégias de maneira coesiva, integrada e sistemática, representando uma arquitetura genérica para a descrição da estratégia. Dessa forma, foi construído o mapa estratégico do IFRN com as perspectivas e os objetivos estratégicos a serem alcançados (IFRN, 2019a). No topo do mapa se encontram as declarações de missão, visão e valores (Figura 2 - b).

O painel de desempenho estratégico, por sua vez, desdobra o mapa estratégico até o nível de indicadores e metas, viabilizando o efetivo acompanhamento do progresso dos objetivos estratégicos (Figura 2 – a). Dessa forma, o completo percurso desde a concepção da estratégia (missão, visão) até a definição de indicadores e metas para verificação do alcance dos objetivos se define na análise conjunta dos dois instrumentos. A Figura 4 sintetiza esse encadeamento.

FIGURA 4 - PERCURSO ESTRATÉGICO DO PDI



FONTE: As autoras (2022).

A partir das características do Farol e dos seus elementos visuais descritos na seção de concepção e implantação (Figuras 1 e 3), e do percurso estratégico estabelecido no PDI (Figura 4), evidencia-se que o Farol efetivamente realiza o acompanhamento da estratégia. Assim, dá-se sentido ao conceito de PDI “vivo”, uma vez que o Farol afere o alcance dos objetivos estratégicos e seu desdobramento em indicadores (IFRN, 2019c).

Mesmo que a clara orientação estratégica do Farol certifique que a visão estratégica de longo prazo está embutida no seu desenho, é oportuno analisar se o

enunciado da visão encontra eco no Farol. Remetendo-se ao texto, seria necessário dispor de métricas que permitam aferir, durante a vigência do PDI:

- a) O grau de consolidação do IFRN como instituição de referência nacional;
- b) Se é identificada por sua excelência na formação humana;
- c) Se é identificada por sua excelência na formação profissional;
- d) O grau de geração de desenvolvimento científico e tecnológico.

Na análise desses itens, observa-se que o item a) requer indicadores que comparem resultados do IFRN com os de outras instituições da Rede Federal, sob as mesmas métricas, de forma a viabilizar a análise comparativa em áreas ou ambientes semelhantes (BAHIA, 2021), e afastar leitura abstrata do enunciado. O painel de desempenho contém apenas indicadores internos e, portanto, o Farol não expressa resultados que atendam ao item a).

Para os itens b) e c) ocorre similaridade com o objetivo estratégico **ES-3: Promover a apropriação da institucionalidade pela comunidade interna e externa e pela sociedade**, bem como alguns de seus indicadores: **Índice de satisfação com a instituição** e **Percepção sobre a instituição (externa)**. Entretanto, ambos não adentram na especificidade dos temas formação humana e profissional.

Em relação ao item d) existem indicadores identificados com a temática. **Quantidade de ativos de propriedade intelectual, Indicador acumulado de publicações técnico-científicas e Número de eventos científicos, culturais, artísticos e tecnológicos realizados** podem responder à aferição do item d). Uma análise confirmatória se faz necessária e pode ser objeto de estudos futuros.

CONCLUSÃO

Este artigo teve como objetivo avaliar a implementação do Farol de Desempenho à luz dos fatores críticos de sucesso (FCS) na literatura. Devido ao tema ser ainda pouco explorado na literatura científica, o escopo de análise baseou-se nos FCS descritos por Cunha e Kratz (2016) em seu estudo sobre a implementação do BSC em uma instituição pública de ensino.

Para atingir o objetivo, foi necessário reconstituir, através de análise de conteúdo de documentos, notícias e publicações diversas, o processo de implantação do Farol de Desempenho no IFRN. Uma vez descrita a concepção e implantação da ferramenta, o processo foi revisto sob as cinco categorias de análise, que consistem nos FCS identificados na literatura e adaptados para o problema de pesquisa.

Os resultados encontrados para a Categoria 1 demonstram que o comprometimento da alta gestão na implementação do Farol se deu na forma de apoio público e divulgação. Além disso, sob a forma de chancela, uma vez que a ferramenta foi aprovada por instância de governança e lançada pela Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional - órgão executivo da Reitoria. Apesar de não haver suficientes evidências de envolvimento direto da gestão na concepção da ferramenta, houve delegação dessa tarefa, o que é condizente com o caráter técnico da atividade.

Na Categoria 2 a sequência de atividades de construção do painel de desempenho, do desenvolvimento e da implementação do Farol tiveram diferentes formas de envolvimento da comunidade interna. A primeira deu-se através da formação de uma comissão central e quatro comissões temáticas, que representaram uma ampla quantidade de setores e públicos institucionais. As atividades de desenvolvimento e implantação foram, em princípio, desenvolvidas com envolvimento restrito de pessoas, considerando-se que não há evidências em contrário. Cabe ressaltar que as notícias analisadas, em si, são um mecanismo adicional de alcance e envolvimento de pessoas, no âmbito interno e externo. Posto isso, enfatiza-se o trabalho técnico de elaboração de indicadores, especificação e desenvolvimento de uma ferramenta informatizada, cuja natureza tende a limitar o fator participativo.

Os resultados para a Categoria 3 demonstram ações consistentes de disseminação do Farol de Desempenho, no formato de visitas às unidades com dois focos: 1) reunião com o grande público no *campus* e reitoria, com abordagem conjunta de temas estratégicos e contemporâneos; 2) reunião com equipe local, focado na apresentação das funcionalidades do Farol. A presença da alta gestão nesses momentos qualifica a disseminação da ferramenta, pois alia-se ao comprometimento tratado na Categoria 1 e permite potencializar a adesão ao uso do Farol em âmbito local.

A Categoria 4 reflete uma preocupação concernente ao futuro da ferramenta, que é o seu uso como processo contínuo de aprimoramento. Como o objetivo deste estudo remete-se à implementação do Farol, a análise deste ponto limitou-se ao aspecto conceitual. Concluiu-se que a categoria foi contemplada, pois o Farol direciona as melhorias de processos através do acompanhamento de indicadores e metas. Entretanto, considerando que o Farol está em operação há menos de dois anos, cabe uma avaliação com foco na pós-implantação, para constatação prática da sua influência no aprimoramento institucional.

A quinta e última categoria analisada revela estrita conexão do Farol com a orientação estratégica da instituição, uma vez que sua concepção e implantação considerou todas as etapas do percurso estratégico traçado para construção do painel de desempenho. Porém, a expressão da visão de longo prazo possui um enunciado de certa complexidade, com representação parcial nos indicadores, o que poderá gerar dúvidas sobre o efetivo cumprimento da missão ao final da vigência do PDI. Assim, conclui-se que indicadores complementares devem ser incluídos no painel e no Farol, e uma análise confirmatória sobre a representatividade dos indicadores afins à visão deve ser conduzida.

De forma geral, através da análise das categorias, avalia-se que os fatores críticos de sucesso foram contemplados na implantação do Farol de Desempenho, com ressalvas quanto ao envolvimento do máximo número de pessoas (Categoria 2) e quanto à certificação de que a visão estratégica de longo prazo está embutida no desenho do painel de desempenho do Farol (Categoria 5).

Trabalhos futuros poderão explorar os apontamentos realizados na análise das categorias: avaliar o uso do Farol em momento pós-implantação para reanálise da Categoria 4; identificar indicadores novos e validar os atuais para suporte ao acompanhamento da Categoria 5. Ainda, poderão ser desenvolvidos estudos

exploratórios para análise das ressalvas apontadas na conclusão e suas eventuais consequências no uso cotidiano do Farol de Desempenho.

REFERÊNCIAS

- BAHIA, L. **Guia referencial para construção e análise de indicadores**. Brasília: ENAP, 2021. 43 p.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BARRETO, I. M.; FREITAS, A. E. Gerando inteligência através de microdados: uma proposta de business intelligence para a área de ensino do Instituto Federal da Bahia (IFBA). **Cadernos de Educação Tecnologia e Sociedade**, v. 13, n. 4, p. 463-473, 2020.
- BIROCHI, R. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: UFSC, 2015. 134 p.
- BULLEN, C. V.; ROCKART, J. F. A primer on critical success factors. **Center for Information Systems Research**, v. 69, p. 1220-81, 1981.
- CUNHA, M. R.; KRATZ, L. Fatores críticos de sucesso no processo de implementação do Balanced Scorecard: um estudo de caso nas instituições federais de ensino superior. **Revista de Ciências da Administração**, v. 1, n. 3, p. 96-108, 2016.
- FELIX, R.; FELIX, P.; TIMÓTEO, R. Balanced Scorecard: adequação para a gestão estratégica nas organizações públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 62, n. 1, p. 51-74, 2014.
- GASPARETTO JÚNIOR, A. (org.). **Medidas de emergência na Administração Pública**. Nova Xavantina, MT: Pantanal, 2020. 76 p. Disponível em: <https://doi.org/10.46420/9786588319215>. Acesso em: 21 mai. 2022.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.
- GONZAGA, R. *et al.* Avaliação de Desempenho no Governo Mineiro: Alterações dos Indicadores e Metas. **RAC**, v. 21, Edição Especial FCG, art. 1, p. 1-21, 2017.
- HERRERO FILHO, E. **Balanced Scorecard e a Gestão Estratégica: uma abordagem prática**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019. 264 p.
- HOOD, C. A public management for all seasons? **Public administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.
- IFRN. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. **Boletim de serviços do IFRN, número 06, ano 2018**. Natal: IFRN, jun. 2018. Disponível em: <https://portal.ifrn.edu.br/institucional/atos-administrativos/2018/boletim-de-servico-junho-2018/view>. Acesso em: 28 abr. 2021.
- _____. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. **Plano de Desenvolvimento Institucional IFRN 2019-2026**. Natal: IFRN, 2019a. 226 p. Disponível em: <https://portal.ifrn.edu.br/institucional/pdi-2019-2026>. Acesso em: 21 mai. 2022.
- _____. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. **Boletim de serviços do IFRN, número 07, ano 2019**. Natal: IFRN, jul. 2019b. Disponível em: <https://portal.ifrn.edu.br/institucional/atos-administrativos/2019/boletim-de-servico-julho-2019/view>. Acesso em: 28 abr. 2021.

_____. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. **Colégio de Dirigentes. Ata-síntese da reunião nº 06/2019-CODIR/IFRN, de 19/07/2019**. Natal: IFRN, 19 jul. 2019c. Disponível em: <https://portal.ifrn.edu.br/conselhos/conselho-de-dirigentes/atas/2019/reuniao-ordinaria-no-06-2019/view>. Acesso em: 28 abr. 2021.

_____. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. **Relatório de Gestão 2019**. Natal: IFRN, 2020. 170 p. Disponível em: <https://portal.ifrn.edu.br/acessoainformacao/auditorias/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 21 mai. 2022.

MATIAS, F. M. **Análise e avaliação de indicadores de desempenho para instituição pública de ensino: o caso do IFMT Várzea Grande**. 2020. 137 p. Dissertação (mestrado profissional), Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, 2020.

MARTINS, G. D.; PEIXE, B. C. Governança Pública: Análise Exploratória da Disclosure dos Municípios da Região Sul do Brasil. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 15, n. 4, p. 134-159, 2020.

MELO, L. G.; BERNARDES, M. E. O processo de incorporação de estratégias emergentes por sistemas de controle de gestão: evidências a partir de um estudo de caso com BSC. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, v. 19, n. 3, p. 90-115, 2020.

MOURA, J. *et al.* Governança Inovadora: o processo de implantação do Painel de Monitoramento do Governo do Rio Grande do Norte. **X Congresso Consad de Gestão Pública**, Brasília, jul. 2017.

MOURA, L. F. *et al.* Designing performance measurement systems in nonprofit and public administration organizations. **International Journal of Productivity and Performance Management**, v. 68, n. 8, p. 1373-1410, 2019.

MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores**. Brasília, DF, Brasil, 2009. 112 p.

NORTON, D. P.; KAPLAN, R. S. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. Tradução: Luiz E. T. Frazão F^o. 21. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997. 344 p.

_____. **Organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotam o balanced scorecard prosperam no novo ambiente de negócios**. Tradução: Afonso C. C. Serra. 12. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

OLIVEIRA, A. S. *et al.* **Tutorial do SUAP Planejamento Estratégico – 2020**. Natal: IFRN, 2020. 67 p. Disponível em: <https://portal.ifrn.edu.br/institucional/pdi-2019-2026>. Acesso em: 21 mai. 2022.

PINTO, J. B.; NOGUEIRA, R. J.; SILVA, L. C. Planejamento Estratégico em uma Universidade Federal: os principais benefícios e desafios da construção do Plano de Desenvolvimento Institucional a partir da percepção dos gestores. **Revista de Administração de Roraima-RARR**, v. 9, n. 2, p. 219-244, 2019.

PORTUGAL, N. S. *et al.* A adaptação do balanced scorecard ao sinaes: um estudo de caso em uma instituição de ensino superior privada. **Brazilian Journal of Business**, v. 2, n. 4, p. 3851-3868, 2020.

SANTOS, A. F. Análise dos Sistemas Integrados de Gestão da UFRN sob a perspectiva da Nova Gestão pública. **Navus-Revista de Gestão e Tecnologia**, v. 10, p. 01-13, 2020.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2013. 304 p.

SILVA, A. *et al.* Avaliação do plano de expansão da rede federal de ensino segundo indicadores de desempenho. **XIX Colóquio Internacional de Gestão Universitária**, Florianópolis, nov. 2019.

THOMAZ, S. M. **Avaliação do impacto do plano de expansão da rede federal na qualidade dos institutos federais de educação segundo indicadores de desempenho**. 2014. 109 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) – Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.

WANG, L.; BECKETT, G. H.; BROWN, L. Controversies of Standardized Assessment in School Accountability Reform: A Critical Synthesis of Multidisciplinary Research Evidence. **Applied Measurement in Education**, v. 19, n. 4, p. 305–328, 2006.



A COMUNICAÇÃO SISTÊMICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO ÂMBITO DA GOVERNANÇA PÚBLICA DO INSS PARA MITIGAÇÃO DA JUDICIALIZAÇÃO

*Claudine Costa Smolenaars¹,
Daniela Regina Pellin²*

RESUMO

O **objeto** do artigo é a comunicação sistêmica da Previdência Social, dentro da organização do INSS, no âmbito da sua governança pública. O **problema** abordado é o cenário de grande judicialização dos conflitos entre o INSS e os segurados, que gera alto impacto no Judiciário, e vice-versa. A **hipótese** reside no atual modelo do Fórum Interinstitucional Previdenciário do Tribunal Regional Federal da 4^a Região, o qual deve ser prototipado para que haja a sistematização da comunicação interacional e dialógica, capaz de mitigar o problema da judicialização. Como **objetivo geral**, pretende-se demonstrar que a organização e a estruturação de um sistema de comunicação interacional, que promova diálogo permanente entre o INSS e o Judiciário deve ser replicado nas demais organizações públicas. Como **objetivos específicos**, (i) realizar a revisão da literatura sobre comunicação sistêmica e governança pública; (ii) mapear o problema da judicialização da previdência; e, (iii) apresentar a sistematização do Fórum para o seu uso e aplicação pelas demais organizações no combate à judicialização. A **metodologia** comporta raciocínio indutivo; técnica de revisão bibliográfica e análise documental, além de percepções registradas como observador-participante. Como **marco teórico** utilizou-se a Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann de natureza sistêmico-construtivista. As **conclusões** apontam que o macroprocesso e os subprocessos desenvolvidos durante o percurso do Fórum Interinstitucional Previdenciário do TRF4 propiciam aproximação dialógica e constroem ambiente de colaboração e inovação impactando na comunicação que viabiliza o sentido de linguagem de aproximação e integração entre diferentes sistemas, com geração de valor, fluxo informacional, feedback e amadurecimento das instituições informais (cultura do diálogo) e formais (recomendações, portarias, provimentos). Já, como **achados de pesquisa**, tem-se que o sucesso do Fórum está a depender do envolvimento e responsabilidade do gestor, no âmbito da governança pública.

¹Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Direito da Empresa e dos Negócios da UNISINOS. Especialista em Direito e Economia pela UFRGS. Atualmente é Procuradora Federal (AGU). E-mail: dinecosta@gmail.com

²Pós-doutora em Direito Privado na UFRGS. Doutora em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS/RS. Mestre em Direito da Sociedade da Informação pela FMU/SP (2010). Especialista em Direito Empresarial pela FMU/SP (2007). Especialista em Governança da Tecnologia da Informação (UNICAMP 2022/2024). E-mail: daniela.pellin@terra.com.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0972-0085>

PALAVRAS-CHAVE: Comunicação sistêmica; Judicialização; Previdência Social; Governança Pública; Fórum Interinstitucional.

THE SOCIAL SECURITY SYSTEMIC COMMUNICATION WITHIN THE PUBLIC GOVERNANCE OF THE INSS TO MITIGATE JUDICIALIZATION

ABSTRACT

The **object** of the article is the systemic communication of Social Security, within the organization of the INSS, within the scope of its public governance. The **problem** addressed is the scenario of great judicialization of conflicts between the INSS and the insured, which generates a high impact on the Judiciary, and vice versa. The **hypothesis** resides in the current model of the Interinstitutional Social Security Forum of the Federal Regional Court of the 4th Region, which must be prototyped so that there is a systematization of interactional and dialogic communication, capable of mitigating the problem of judicialization. As a **general objective**, it is intended to demonstrate that the organization and structuring of an interactional communication system, which promotes permanent dialogue between the INSS and the Judiciary, must be replicated in other public organizations. As **specific objectives**, (i) carry out a literature review on systemic communication and public governance; (ii) map the problem of the judicialization of social security; and, (iii) present the Forum's systematization for its use and application by other organizations in the fight against judicialization. The **methodology** includes inductive reasoning; technique of literature review and document analysis, in addition to perceptions recorded as a participant-observer. As a **theoretical** framework, Niklas Luhmann's Theory of Social Systems of a systemic-constructivist nature was used. It was **concluded** that the macro-process and the sub-processes developed during the course of the TRF4 Interinstitutional Social Security Forum provide a dialogical approach and build an environment of collaboration and innovation, impacting on the communication that enables the sense of language of approximation and integration between different systems, with generation of value, informational flow, feedback and maturation of informal institutions (dialogue culture) and formal institutions (recommendations, ordinances, provisions). However, as **research findings**, the success of the Forum depends on the involvement and responsibility of the manager, within the scope of public governance.

KEYWORDS: Systemic communication; Judicialization; Social Security; Public Governance; Interinstitutional Forum.

INTRODUÇÃO

A Previdência Social se constitui em um dos pilares protetivos da Seguridade Social, e, na forma prevista pelo artigo 201 da Constituição Federal de 1988, organiza-se na forma de regime geral, com filiação e contribuição obrigatórias. O seu objetivo é conferir proteção social aos trabalhadores, funcionando como um seguro público dos riscos relativos às adversidades com perda de renda, devidamente previstos na legislação.

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) foi instituído para a execução da política pública voltada à seguridade social, especialmente da previdência e assistência social, incumbido do programa estabelecido em lei. No entanto, enfrenta diversas dificuldades para implementar o intento constitucional e legal tendo em vista problemas na sua comunicação.

Nessa linha, o presente artigo tem como objeto a comunicação sistêmica da Previdência Social, dentro da organização do INSS, no âmbito da sua governança pública.

O problema, então, abordado, é o cenário de grande judicialização dos conflitos entre o INSS e os segurados, que gera alto impacto no Judiciário, e vice-versa. O INSS figura como o maior litigante do Brasil, conforme dados do CNJ, com alto custo administrativo e ineficiência na alocação de recursos para a política pública. Daí, a importância de investigar as causas da judicialização diante dos impactos reportados.

Como objetivo geral, pretende-se demonstrar que a organização e a estruturação de um sistema de interação dialógico permanente, entre o INSS e o Judiciário deve ser replicado nas demais organizações públicas a fim de gerir, a partir da governança, a comunicação que fulmine a judicialização.

Como objetivos específicos, a investigação traça o seguinte percurso: (i) realização de revisão da literatura sobre comunicação sistêmica e governança pública; (ii) mapeamento da problemática da judicialização da previdência; e, (iii) apresentação sistematizada do Fórum Interinstitucional Previdenciário do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) para o seu uso e aplicação pelas demais organizações no combate à judicialização.

O marco teórico usado em toda a pesquisa pertence à Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann, que favorece uma abordagem construtivista capaz de contribuir, sobremaneira, com a elaboração do sistema de comunicação e a necessidade de alinhar o sentido de linguagem dessa comunicação, para que as organizações possam se entender de forma eficiente para a resolução de problemas de alta complexidade sem a necessidade de judicialização.

A compreensão dos sistemas sociais e a análise da comunicação como processo complexo e operador desses sistemas, possibilita a leitura do problema e a proposição de soluções. A comunicação não se opera de modo linear, ocorrendo em etapas e dependendo de grande esforço para se chegar à compreensão final. Além do mais, ocorre entre sistemas sociais complexos, que já estabeleceram um histórico de significados ao longo da história, a que fazem uso recursivo e não são devidamente compreendidos pelos demais sistemas.

Para complementar a base teórica, também se fez uso das diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que lidam com a eficiência e governança da Administração Pública como metas a serem alcançadas.

A metodologia aplicada comporta raciocínio indutivo, abordagem sistêmico-construtivista e aplica técnica de revisão bibliográfica e análise documental disponibilizada pelo TRF4 em seu sítio eletrônico, além de percepções registradas como observador-participante, no período de 2018-2020.

Os resultados de pesquisa apontam que a sistematização do macroprocesso e dos subprocessos de comunicação do Fórum Interinstitucional Previdenciário propicia aproximação dialógica e viabiliza a construção de ambiente de colaboração e inovação,

com resultados concretos em prol da eficiência das organizações impactadas, como a edição do Provimento 90 pelo TRF4. Já, como achado de pesquisa tem-se que o sucesso do Fórum está a depender do envolvimento e responsabilidade do gestor, no âmbito da governança pública.

1. A ESTRUTURAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DO SISTEMA A PARTIR DA COMUNICAÇÃO SISTÊMICA NO ÂMBITO DA GOVERNANÇA PÚBLICA

A sociedade atual se desenvolveu através de diferentes sistemas sociais, especialmente voltados para o exercício de funções complexas e especializadas, com alto impacto na comunicação entre os indivíduos, estabelecendo-se diversidade de comunicações sistêmicas.

O paradigma epistemológico para análise da comunicação vem se alterando na medida em que se percebe o aumento da complexidade desses sistemas e da sua relação com o ambiente que o circunda. Compreender a estrutura e o funcionamento dos sistemas sociais é vital para, então, observar o processo comunicativo e apontar, de forma viável e razoável, a resolução de problemas complexos, a exemplo daqueles que permeiam a Administração Pública e o alto índice de judicialização de demandas.

Vale registrar que a importância de se compreender os sistemas sociais também vem crescendo no âmbito da Administração Pública e do Direito, especialmente a partir da imposição legal de governança pública, pelo Decreto n. 9.203/2017 (BRASIL, 2017), e análise de impactos sistêmicos na tomada de decisões, sejam administrativas e ou judiciais, conforme previsto nos artigos 203 e 21 da Lei de Introdução ao Direito brasileiro (LINDB; Decreto-Lei n. 4.657/1942; BRASIL, 1942), com as alterações da Lei 13.655/2018 (BRASIL, 2018)

O gestor público tem enfrentado dificuldades no seu processo decisório, frente à complexidade dos diversos cenários, múltiplas relações, riscos e incertezas, com impactos sistêmicos. Nessa linha, a busca por melhorias na comunicação se mostra vital, correspondendo às expectativas das premissas internacionais e legais de governança pública.

Na teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann, a sociedade é produto da comunicação entre seus indivíduos, na medida em que apenas existe sociedade a partir da realização da comunicação; a sociedade é comunicação. Como fenômeno, essa ocorre a partir do acoplamento estrutural entre diversos sistemas, sejam psíquicos, sejam sociais; observável na sua dinâmica constante e construtivista da realidade. (LUHMANN, 2010, p. 84)

Essa concepção sofreu influência de Maturana e Varela (2001) ao desenvolverem a teoria da autopoiese dos sistemas vivos, destacando que a organização sistêmica da vida também explica a dinâmica da sociedade. Desde o nível celular, os organismos vivos realizam acoplamento estrutural para assimilar o ambiente e realizar a sua autopoiese, dentro da sua clausura operacional; sobrevivem e se autorreproduzem na

³ O artigo 20 da LINDB, após alterações da Lei 13.655/2018, prevê que “Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”. Já o artigo 21 prevê que Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresse suas consequências jurídicas e administrativas. (BRASIL, 2018)

conformidade das alterações do meio em que vivem, formando tecidos, organismos e sistemas. O ser humano, possuindo inteligência e capacidade de abstração, desenvolveu a linguagem para se comunicar, em um tipo de acoplamento estrutural com outros seres humanos, formando a sociedade. (MATURANA, 2001, p. 202)

Nesse cenário, a comunicação deixa de ser vista como transporte de informação entre um emissor e um receptor, uma vez que a seleção da informação, o meio escolhido e a compreensão dependem da estrutura dos sistemas psíquicos ou sociais acoplados. Assim, a comunicação passa a ser vista como um fenômeno dividido em fases. E mais, a não linearidade da comunicação é ainda sobreposta à sua circularidade: tão logo se recebe uma informação, emite-se outra informação, em processo de construção coletiva e interativa de sentido e de significados. (LUHMANN, 2006, p. 30).

A partir da comunicação, então, a sociedade foi construindo e desenvolvendo seus diferentes sistemas sociais, na medida em que buscou suprir suas necessidades e suas expectativas, cognitivas e normativas. Entenda-se como expectativas cognitivas aquilo que se espera conhecer e saber; e como expectativas normativas⁴ aquilo que se espera como um dever ser. (Luhmann, 1983, p.62).

Os sistemas sociais foram se diferenciando no decorrer da história, a partir de processos comunicativos redundantes e recursivos, cada vez mais especializados e complexos, estabelecendo funcionalidades próprias, em sistemas fechados, porém cognitivamente abertos.

Importante entender a estrutura e o funcionamento dos sistemas sociais. São estruturados a partir de seus programas, que são regras que estabelecem seus objetivos, o seu modo de funcionamento, a partir de valores sedimentados na sua formação, a exemplo do sistema previdenciário que tem como valor a proteção contra os riscos sociais e, como programa, concretizar o seguro social, com regras previstas para a concessão de benefícios. (LUHMANN, 2016, p. 125)

Para realizar seus programas, os sistemas desenvolvem suas ações através do estabelecimento de papéis, que não dependem da qualidade de um indivíduo específico, mas de todo aquele que se propõe a realizar seu programa que, no caso do sistema previdenciário, o papel do analista que cumpre sua função de analisar a implementação das condições previstas pelas regras para a concessão de benefícios. (LUHMANN, 1983, 101)

Por sua vez, os sistemas sociais se relacionam e se comunicam uns com os outros, através de acoplamento estrutural; ou seja, podem fazer uso de símbolos e significados estabelecidos por outros sistemas, aproveitando-se de outras estruturas para alterar a si próprio. No caso, o Judiciário faz uso da linguagem e dos significados estruturados

⁴ As expectativas cognitivas suportam com maior facilidade os desapontamentos: você espera que seu encontro às cegas seja bem-sucedido, a pessoa seja bonita e agradável; caso não o seja, o desapontamento é suportável e absorvível. Espera-se que a ciência traga verdades relativas de ponta. As coisas são como são nas expectativas cognitivas. Já as expectativas normativas não suportam desapontamentos, pois configuram o dever ser, que seriam aquelas enraizadas e estabilizadas num padrão social, muitas delas institucionalizadas pelo Direito. Exemplo disso, uma vez casado, espera-se fidelidade; o rompimento dessa expectativa pode fazer ruir a estrutura do casamento. Há, ainda, a ocorrência das expectativas das expectativas, em processo reflexivo, quando o indivíduo se enxerga no outro e espera que o outro tenha expectativas idênticas e determinadas do seu comportamento (LUHMANN, 1983, p. 49).

pelo sistema previdenciário para analisar o caráter lícito ou ilícito das ações do INSS; assim como o INSS, na operação do sistema previdenciário, pode se valer de institutos jurisprudenciais, internalizando conceitos desenvolvidos pelo judiciário.

O acoplamento estrutural é gerador de irritações (ou ruídos). Pode se dar no formato de exigências, demandas, processos, mas somente podem alterar internamente o sistema que tem a capacidade de compreensão da complexidade externa; ou seja, a irritação comunicada somente é assim entendida na medida da estrutura interna do sistema. (LUHMANN, 2016, p. 595).

Para isso, destaca-se a questão da clausura operacional dos sistemas: ao mesmo tempo em que um sistema se diferencia do seu ambiente e realiza as suas operações, no âmbito da sua autopoiese, tem abertura cognitiva, aprendendo e se adaptando, para fins de se autorreproduzir e se auto-organizar nessa conformidade. No entanto, a estrutura interna é determinante e o tempo é uma das externalidades negativas de todos os sistemas sociais, pois o aprendizado sistêmico pode demorar a acontecer.

A abertura cognitiva vai se realizar tanto no âmbito da comunicação efetuada, através de acoplamento sistêmico, quanto da capacidade de observação, que se diferencia do seu ambiente, ao se auto-observar na sua autorreferência, como ao observar o ambiente e outros sistemas, realizando a heterorreferência. A partir da capacidade do sistema observar outros sistemas (observação de primeira ordem), bem como de se auto-observar (observação de segunda ordem)⁵, percebe a sua diferenciação, no âmbito da complexidade de seus programas e ações. A maior ou menor capacidade de aprendizado e observação da heterorreferência vai depender da sua complexidade interna, que pode ser aumentada conforme a internalização desse aprendizado. (LUHMANN, 2005, 27)

No âmbito da comunicação, frente à diversidade de possibilidades de seleção de informações, os sistemas sociais podem fazer uso de temas, que “são trechos de relevância comunicativa” (LUHMANN, 2005, p. 165) e facilitam a troca de foco de um tópico para outro, organizando a memória e a compreensão. O sistema sempre vai buscar, recursivamente, a redundância de suas operações para dar continuidade às suas ações comunicativas, podendo fazer uso dos temas para agilizar esse processo. (LUHMANN, 2005)

Na medida em que mais sistemas se diferenciam na sua funcionalidade, em que a complexidade interna dos sistemas aumenta, mais difícil de se fazer compreender por parte do terceiro observador, que está fora. Nisso, Luhmann destaca que o terceiro observador acaba desenvolvendo expectativas normativas genéricas, em detrimento das expectativas normativas altamente especializadas dos sistemas, gerando frustrações. (LUHMANN, 1983, 87).

Nesse aspecto, a partir do momento em que a sociedade passou a se organizar em sistemas sociais funcionais de alta complexidade, o consenso passou a ser considerado fictício e subentendido na medida da diferenciação de um sistema; o controle externo

⁵ A compreensão da capacidade de observação dos sistemas é fruto dos estudos da cibernética. Explica Fritjof Capra que a cibernética foi um movimento científico formado por matemáticos, neurocientistas e engenheiros, que se iniciou mais fortemente a partir da 2ª Guerra Mundial, que se preocupava com os estudos dos sistemas abertos e fechados e seu relacionamento com o ambiente, criando a concepção de realimentação e autorregulação sistêmica. Para melhor compreensão dessas teorias, vide CAPRA, 1996, p. 56

passa a se basear em análise de resultados esperados, a partir de critérios adequados e também especializados. (LUHMANN, 1983, p. 84)

É preciso complementar que os sistemas sociais, como até aqui descritos, podem se subdividir em diferentes relações intersistêmicas, formando sistemas de interação, organizações e sociedades. (Luhmann, 1990, p. 2)

Quando da comunicação direta e presencial entre dois ou mais indivíduos, Luhmann destaca se tratar de sistemas de interação, que podem ocorrer no âmbito dos sistemas sociais, através de episódios de realização social. A interação direta promove alto grau de reflexividade em razão de processos de percepção, na medida em que os presentes não podem se furtar à comunicação, observam e são observados. (LUHMANN, 2016b, p. 461)

Por sua vez, as organizações, também, podem ser compreendidas como sistemas sociais, nos mesmos moldes de estrutura e função, clausura operacional e autopoiese. São fenômenos construídos a partir da comunicação (LUHMANN, 2010, p. 352). As teorias relacionadas à compreensão da comunicação organizacional vêm adotando o paradigma da complexidade e as teorias de Luhmann como premissa epistemológica (MARCHIORI, 2008, p. 92).

Para se compreender a comunicação sistêmica no âmbito da governança do INSS, é necessário compreender o sistema previdenciário e a comunicação organizacional a partir da autarquia previdenciária.

O INSS, autarquia federal, recebeu a incumbência legal de administrar função especializada, delimitada pelos programas legais estabelecidos para a previdência social, através da Lei n. 8.213/91 (BRASIL, 1991) e Decreto n. 3.048/99 (BRASIL, 1999), bem como para a assistência social, prevista na Lei n. 8.742/1993 (BRASIL, 1993). Nesse sentido, segundo o Decreto n. 10.995/22 (BRASIL, 2022) a operação do seu programa decorre de “operacionalizar o reconhecimento de direito, a manutenção e o pagamento de benefícios e serviços previdenciários”.

Trata-se, assim, de organização da Administração Pública Federal descentralizada, de natureza autárquica, que realiza programa estabelecido pelo poder político para acomodar o valor de proteção humanitária, no âmbito do sistema previdenciário, que tem como sua operação principal, a ação de conceder ou não conceder benefícios previdenciários. Esse sistema se diferencia pelo código binário benefício/não benefício; o que é benefício está dentro do sistema; o que não é, está fora.

O sistema previdenciário é estruturalmente fechado e opera suas comunicações de forma recursiva, buscando, nas suas regras de operações, a continuidade operacional. É cognitivamente aberto na medida em que aprende com as suas experiências e com as demandas recebidas. Assim, percebe irritações advindas de outros sistemas, quando do acoplamento estrutural com o Judiciário, o Ministério Público, o Tribunal de Contas, entre outros.

O INSS, por sua vez, realiza a comunicação através de seu sistema de governança, instituído pelas Portarias n. 3.212/19 (BRASIL, 2019c) e 3.213/19 (BRASIL, 2019d), em cumprimento ao Decreto n. 9.203/2017 (BRASIL, 2017) que estabeleceu a

obrigatoriedade de todos os entes públicos federais de instaurarem sistemas de Governança. No âmbito da Governança Pública, a comunicação é a forma de se estabelecer os processos e mecanismos para que os entes atinjam seus objetivos e construam organização íntegra e eficiente. Governança Pública é comunicação.

Entende-se por Governança Pública o conjunto de dispositivos formais e informais que indicam como as decisões públicas são tomadas e as respectivas ações são implementadas, mormente frente a problemas e ambiente de mudança. São princípios basilares da boa governança, a *accountability*, transparência, eficiência, efetividade, capacidade de resposta e o *rule of law* (OCDE, 2011).

No Brasil, o Decreto n. 9.203/2017 (BRASIL, 2017) estabeleceu a obrigatoriedade da implantação de um sistema que agregue mecanismos de liderança, estratégia e controle, com a finalidade de aprimorar e legitimar o processo decisório da Administração Pública, baseado nos princípios da transparência, prestação de contas, integridade, confiabilidade, responsabilidade, entre outros. Essas exigências apenas se concretizam na conformidade das estruturas das organizações e de sua capacidade de comunicação.

A OCDE desenvolveu diversos documentos e manuais para a compreensão e aplicação adequada do sistema de Governança Pública. Destaca a importância de se estabelecerem estruturas de valores, como integridade, abertura e transparência, fazendo uso de instrumentos e ferramentas para decisões com base em evidências, tomadas a partir da participação efetiva da sociedade, através de “informações, consultas e interação” (THORSTENSEN, 2020, p. 76).

A abertura é o ponto-chave na avaliação da Governança Pública: é a partir de um Governo Aberto que se constrói uma cultura voltada para a transparência e participação da sociedade, migrando-se para um formato de Estado Aberto, onde todos os poderes colaboram, em conjunto, explorando sinergias e boas práticas. (THORSTENSEN, 2020, p. 12)

A ideia de Estado Aberto, formando políticas públicas voltadas para o Estado como um todo, estabelece a necessidade da Governança Interinstitucional, que vem sendo chamada de Governança Colaborativa ou Governança em Rede (MARTINS et al, 2014, p. 46), através da criação de mecanismos de cooperação horizontal e vertical entre as diversas esferas do Governo, de modo a se alcançar coerência entre todos os níveis e sistemas organizacionais públicos (OCDE, 2021).

2. O PROBLEMA DA COMUNICAÇÃO LIMITADA QUE IMPACTA NO FENÔMENO DA JUDICIALIZAÇÃO DO INSS

O INSS vem sendo indicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), há muitos anos, como o maior litigante do Brasil. Atualmente, é parte em 12,86% de todos os processos ativos (CNJ, 2022). A judicialização da previdência é considerada um fenômeno crônico, frente ao número expressivo de pessoas que adjudicam as suas pretensões resistidas contra o INSS ao Judiciário.

Segundo levantamento do Tribunal de Contas da União (TCU), no período de 09/2017 a 07/2018, indicou uma lista⁶ de possíveis causas de judicialização com destaques à divergência na interpretação das normas entre a Justiça e o INSS; problemas na legislação, dificuldade da União em prestar defesa adequada e erros do INSS na análise administrativa. (TCU, 2018)

Frente a esse cenário, O TCU determinou ao INSS e à Advocacia-Geral da União, a realização de monitoramento, elaboração de relatórios periódicos, banco de dados, sistemas de informações e fórum permanente para reduzir a judicialização. (TCU, 2018)

Outra pesquisa com foco nos problemas da judicialização da previdência social foi realizada pelo CNJ, através do INSPER, no ano de 2020. Destacou-se que uma das causas da judicialização⁷ advém de problemas de coordenação entre o INSS e o judiciário, especialmente em razão da não incorporação de novos entendimentos jurisprudenciais". (CNJ, 2020)

Em resumo, o problema da judicialização, na questão do mérito previdenciário, envolve: aspectos da interpretação da lei e da Constituição Federal, com ampla divergência entre Judiciário e INSS; divergência entre médicos peritos do INSS e da Justiça; tempo da análise do processo administrativo; forma de produção de prova, que é reduzida e taxativa para o INSS e ampla para a Justiça, entre outros fatores, muito relacionados à comunicação limitada entre as organizações.

Na questão da gestão da massa de processos judiciais, a judicialização demanda uma série de processos de trabalho, como prestação de subsídios, fornecimento de documentos e informações e o cumprimento das decisões judiciais. Esse atendimento é realizado pela Central de Análise de Demanda Judicial (CEAB-DJ), setor instituído pela Resolução nº 691, de 25 de julho de 2019 (BRASIL, 2019c). Esses processos envolvem tanto a Justiça, quanto o INSS, geradores de diversos problemas, com aplicação de multas diárias e ameaça de responsabilidade a servidores da autarquia (SMOLENAARS, 2022).

No tocante ao cumprimento das decisões judiciais, o problema do atraso no atendimento se agravou após a aposentadoria em massa de servidores do INSS, em 2019, bem como a desterritorialização do atendimento pela Central de Análise de

⁶ Seguem apontamentos do TCU, sobre a causa da judicialização do INSS: i. Gratuidade Judicial; ii. Possibilidade de Nova Perícia (Judicial x INSS); iii. Justiça admite prova testemunhal; iv. Divergência sobre normas (Justiça x INSS); v. Problemas na legislação; vi. Grande volume de requerimentos administrativos; vii. Disponibilidade (dois foros - federal e estadual, chegando a 17% dos novos processos em 2016); viii. Na via judicial, advogados recebem os honorários do Governo; ix. Dificuldades de a União prestar defesa adequada; x. Erros do INSS na análise administrativa. (TCU, 2018)

⁷ A pesquisa do CNJ aponta possíveis causas da judicialização da previdência: i. a condições socioeconômicas locais, como nível de renda e desenvolvimento do mercado formal de trabalho interferem diretamente na intensidade e perfil da judicialização; ii. parte da judicialização da previdência decorre de problemas de coordenação entre o INSS e o judiciário, especialmente em razão da não incorporação de novos entendimentos jurisprudenciais; iii. há descompasso entre as perícias do INSS e do Judiciário; iv. nos últimos dez anos, houve redução do quadro de pessoal técnico e de procuradores do INSS, o que está associado ao aumento do tempo médio de análise de benefícios e judicialização relativamente à demora nas análises da autarquia. (CNJ, 2020)

Demandas Judiciais⁸ (CEAB-DJ). Conforme Nota Técnica Conjunta dos Centros de Inteligência da Justiça Federal, o INSS estaria em atraso no cumprimento de 213.661 ordens judiciais, em março de 2020. (SEI/CJF 0115120; CJF, 2020c). O problema persiste, tanto que, em agosto de 2022, o CNJ divulgou que o tempo médio para cumprimento das decisões judiciais pela autarquia previdenciária era de 9 meses (CNJ, 2022b).

Pode-se enfatizar, por fim, que ambas as pesquisas pontuam a comunicação limitada como fonte de judicialização. Para compreender melhor o problema, retomase o debate sobre a comunicação sistêmica realizada a partir do INSS, de modo a destacar o que está dentro da sua autopoiese e abertura cognitiva e o que não está.

A autarquia previdenciária é órgão de execução da política pública voltada à Seguridade Social, especialmente da Previdência e Assistência Social, incumbida do programa estabelecido em lei; realiza operações voltadas à concessão de benefícios. Não é a autarquia que define as leis ou decretos, com previsão de direitos; tais advêm do legislativo e do governo (poder político). Toda a comunicação que o INSS realiza é baseada no código benefício/não benefício, pois, essa é a sua operação de base, que sintetiza a sua complexidade.

Nessa linha, o que está no âmbito decisório do INSS, e que impacta no sistema previdenciário, são suas regras internas, especialmente a instrução normativa base para suas operações, além de circulares e portarias. Faz uso dessa prerrogativa, de “editar atos normativos relativos aos benefícios”, estabelecendo regras, procedimentos e rotinas para a aplicação das normas de direito previdenciário; atualmente, está em vigor a Instrução Normativa INSS/PRES nº 128/2022 (INSS, 2022), que substituiu a IN 15/2014 (INSS, 2014).

Na conformidade do Decreto n. 10.139/2019 (BRASIL, 2019e), “instruções normativas são atos normativos que, sem inovar, orientem a execução das normas vigentes pelos agentes públicos”. Assim, a instrução normativa do INSS descreve, detalhadamente, os critérios, requisitos e exigências que devem ser feitas pelo servidor na análise de requerimentos administrativos de benefícios, sem inovar no tocante à previsão das normas hierarquicamente superiores.

Ao analisar a Autarquia previdenciária como organização pública, vê-se que esta deve fazer uso dos recursos de seu orçamento e estrutura para o melhor aproveitamento e resultado possível. No entanto, esses não são definidos pela Autarquia, estando sujeitos a planejamento, propostas e iniciativas por parte do respectivo Ministério em que possui vinculação finalística, do Poder Executivo, com aprovação na lei orçamentária pelo Legislativo. Assim, o INSS não pode dispor e decidir quando aumentar sua estrutura, fazer concurso público, entre outros, podendo, dentro da sua autonomia administrativa, fazer o melhor uso possível a partir da estrutura dada.

Partindo desse cenário, é possível afirmar que comunicação sistêmica e eficiente seria aquela em que as demandas sejam dirigidas para o sistema certo (Poder Político ou Autarquia), a partir de um adequado exercício de observação heterorreferente,

⁸ As Centrais de Análise de Demanda judiciais foram criadas para centralizar todo o atendimento das demandas judiciais, ou seja, cumprimentos de decisões judiciais, no âmbito de cada superintendência regional do INSS, conforme previsão da Resolução 691/2019 (INSS, 2019).

administrando as expectativas generalistas do terceiro observador. Todas as demais expectativas advindas do meio ambiente, que não levem em conta essas limitações do INSS, são enviadas para o endereço errado, pode-se dizer. As irritações que o INSS não pode perceber, ou internalizar, apenas continuam demandando judicialização e agravando o problema.

O cenário que se desenha na história da judicialização da previdência destaca o ativismo judicial como característica marcante, que se formam a partir das expectativas normativas do Poder Judiciário, que faz uso do código do Poder Político na definição de uma justiça distributiva (LIMA, 2016, p. 699). O ativismo gera a politização da Justiça e não considera a limitação da capacidade institucional desse sistema (BARROSO, 2012, p. 22).

Vale trazer como exemplo o julgamento do tema 982 do Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 2018), que ampliou a previsão do pagamento do adicional de 25% para outros benefícios, além da aposentadoria por invalidez, sem previsão legal, o que foi revertido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no tema 1.095 (BRASIL, 2021c, p. 2), por ausência de previsão legal para a ampliação do benefício. Milhares de processos foram ajuizados, atravancando o Poder Judiciário, por muitos anos, o que foi solucionado pelo STF. Situação similar ocorreu no julgamento da desaposentação, tema 563 do STJ (STJ, 2013), que foi revertido pelo STF no tema 503, sob o mesmo fundamento. (BRASIL, 2017b, p. 1.).

A demora no julgamento dos temas tem impacto na judicialização, uma vez que o INSS não pode internalizar a jurisprudência sem que esteja estabilizada em precedentes qualificados. Um exemplo de fonte de judicialização é o tema do pagamento retroativo a partir do pedido de revisão apresentado que, hoje, aguarda julgamento pelo tema 1.124 no STJ. O Tribunal Nacional de Uniformização (TNU) já havia fixado a tese da retroatividade dos efeitos financeiros desde a data do requerimento administrativo (DER), em milhares de processos; no entanto, o INSS não pode alterar suas regras internas (programa da autopoiese), uma vez que há previsão contrária no Decreto 3.048/99 (BRASIL, 1999). Assim, segue-se aplicando a regra do pagamento a partir da data do pedido de revisão, replicada na atual instrução normativa.

Enquanto essa massa de expectativas normativas continuarem sendo endereçadas para o sistema errado, dificilmente vai se ver efetiva redução da judicialização da previdência social, posto que novas teses, baseadas em princípios, irão surgir, não podendo ser internalizadas pelo INSS. De qualquer forma, a comunicação entre esses atores da política previdenciária pode colaborar na celeridade da solução no julgamento dos temas, com identificação de recurso e processos de trabalho estruturados, como vem sendo realizado no âmbito da AGU,⁹ em alinhamento com o STJ (BRASIL, 2022).

⁹ Notícia no site do STJ informa que “STJ e AGU alinham estratégias para reduzir demandas previdenciárias na corte (BRASIL, 2022)

Outra fonte de judicialização acaba advindo de demandas geradas pelo poder político ao INSS, sem a devida análise de impacto na autarquia, da sua capacidade operacional e dos sistemas de informações que utiliza, advindos da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV). O acoplamento estrutural entre o sistema político e o sistema previdenciário é de grande complexidade, trazendo inúmeras dificuldades operacionais, especialmente, frente à falta de heterorreferência, que acaba redundando em processos judiciais.

Exemplo disso foi a Reforma da Previdência, pela Emenda Constitucional n. 103/2019 (EC 103/19; BRASIL, 2019b), aprovada em 12 de novembro de 2019. O INSS teve que aplicar o novo regramento de forma imediata a todos os novos requerimentos administrativos, fazendo-se a distinção entre diversas regras transitórias, regras de direito adquirido, e regras de novos direitos, sem a prévia adaptação dos sistemas de informação, o que levou ao atraso de meses na análise dos requerimentos administrativos, conforme diversas notícias veiculadas pela mídia (Cavallini, 2020).

Outros exemplos se seguem no impacto da formulação da política pública, pelo governo federal e legislativo, na administração do INSS: antecipação do auxílio-doença (COVID); repasse da administração do Seguro-defeso; decreto de centralização da administração do regime próprio dos servidores federais, entre outros.

Esse cenário de alta complexidade, sem processo sofisticado de comunicação e alinhamento entre as organizações públicas que administram a judicialização, bem como do Governo como um todo, no âmbito da Governança Pública, acaba gerando terceiros observadores que não conseguem compreender as dificuldades da Autarquia e as possíveis soluções para os problemas apresentados; não formam a heterorreferência adequada e geram ondas de ruído das mais variadas naturezas.

3. A COMUNICAÇÃO ATRAVÉS DE SISTEMAS INTERACIONAIS DIALÓGICOS: O MODELO DO FÓRUM INTERINSTITUCIONAL PREVIDENCIÁRIO

Esse cenário de comunicação limitada levou o TRF4 a instituir o Fórum Interinstitucional Previdenciário, em 2010, para buscar aproximação entre os atores da política pública previdenciária e os impactados, fomentando o diálogo e a colaboração entre as Organizações Públicas.

O Fórum foi instituído, inicialmente, na esfera do Estado do Rio Grande do Sul, para implantar “canal de comunicação que possibilitasse o diálogo direto entre advogados, Previdência Social e o Poder Judiciário”, conforme relato histórico constante do site do TRF4 (TRF4, 2021b). Posteriormente, foi ampliado para os demais Estados; hoje, funciona em âmbito regional. (TRF4, 2021)

O principal objetivo do Fórum é a aproximação e construção coletiva de soluções para os diversos problemas da judicialização da Previdência, aprimorando processos de trabalho, propondo estudos, audiências públicas, projetos e grupos de trabalho, de modo a possibilitar a geração de valor para todas as Organizações envolvidas (TRF4, 2021b). Estabelece princípios a serem observados no seu âmbito, como “respeito à dignidade humana, transparência, participação, coprodução, padronização, simplificação, celeridade, eficiência, busca da conciliação e redução da litigiosidade” (TRF4, 2021b).

A formação dos integrantes do Fórum foi estabelecida pelo TRF4, indicando-se as Organizações Públicas e demais atores relacionados à política previdenciária, como a própria Justiça Federal, o INSS, a Organização dos Advogados do Brasil (OAB), a Defensoria Pública da União (DPU), o Ministério Público Federal (MPF), a Advocacia Geral da União (AGU), dentre outros.

Utilizou como metodologia de trabalho o diálogo direto, através da realização de reuniões e interação entre os representantes de seus membros; para tanto, abre a oportunidade de indicação de temas, previamente, divulgando a ata da reunião, por ofício, evitando surpresas e possibilitando a preparação previa dos participantes (TRF4, 2021b).

Atualmente, as reuniões são marcadas em periodicidade mensal, distribuindo o tempo de fala entre os membros, na conformidade da indicação de temas para a pauta. Após a apresentação, abre-se a palavra para debates, propondo-se, ao final, quando cabível, uma deliberação, que é submetida aos membros, que podem se manifestar contrariamente, apoiar ou silenciar. Fixou-se que as deliberações teriam caráter meramente propositivo, demarcando o caráter não jurisdicional das suas atividades. (TRF4, 2021b)

Desde a sua instituição, foram realizadas mais de cem reuniões presenciais e telepresenciais (em razão da COVID), além de reuniões menores, no âmbito de grupos de trabalho, eventualmente instituídos para projetos e medidas específicas, indicadas e deliberadas pelo Fórum.

A formação de grupos de trabalho visou buscar alternativas para problemas passíveis de solução coletiva, especialmente voltados para melhoria de fluxos, interoperabilidade de sistemas, uniformização de práticas, entre outros. Vale destacar o caso do grupo de trabalho que redundou na edição da Recomendação SEI 5082815 e na edição no Provimento 90. O grupo chamado “Plano de Trabalho Recom” obteve o êxito de solucionar o problema do atraso no cumprimento de 130 mil requisições judiciais pelo INSS (TRF4, 2020).

O grupo de trabalho tinha como objetivo alinhar rotinas e uniformizar procedimentos para facilitar o cumprimento das decisões judiciais, muitas com atraso de meses na implantação. Diagnosticou-se que a aplicação de multas diárias contra a Autarquia não resolveria o problema do não cumprimento das decisões judiciais.

Depois de diversas reuniões e debates, chegou-se ao texto da Recomendação SEI 5082815, da Corregedoria Regional da Justiça Federal (SEI 5082815, CRC D4274080; TRF4, 2020e), que autorizou o INSS a fechar as 130.000 requisições judiciais atrasadas, para serem refeitas pela Justiça, de modo pré-estabelecido. Estipulou-se que as requisições passariam a ser feitas de modo organizado, com resumo do comando judicial, em determinada ordem, com prazos uniformizados, no modelo de interoperabilidade entre o sistema da Justiça (e-proc) e o sistema do INSS (e-tarefas). Para a implementação do projeto, foram incluídos os principais impactados, como servidores da Justiça e servidores do INSS, que mantiveram diálogo em grupo de WhatsApp.

Após a divulgação dos primeiros resultados positivos, em reunião geral realizada em 24/04/2020 (TRF4, 2020c), a Corregedoria do TRF4 editou e publicou o Provimento 90 (TRF4, 2020e), de forma a tornarem obrigatórios os procedimentos previstos na Recomendação SEI 5082815 (TRF4, 2020e).

Em outubro de 2020, então, o grupo alcançou êxito no objetivo pretendido, tendo a CEAB-DJ atingido a meta de estar em dia com os cumprimentos das decisões judiciais, regularizando o atendimento, além de ter afastado milhares de reais em multas, o que foi noticiado em reunião geral do Fórum Regional no dia 06/11/2020¹⁰. (TRF4, 2020)

Para fins de demonstrar a eficácia do Fórum Interinstitucional na solução do problema do atraso das requisições judiciais, de forma contrafactual, mostra-se a comparação entre as demais regiões, em que não havia sido instituído um Fórum Previdenciário. Esses dados foram divulgados pelo INSS na apresentação do Prêmio Innovare, em 15/06/2022, extraída do sistema e-tarefas, conforme se verifica na Tabela abaixo:

Tabela 1 Dados sobre atendimento da CEAB-DJ em janeiro/2022

	Janeiro/2022						BRASIL
	CEAB/DJ SRI	CEAB/DJ SRII	Minas Gerais	CEAB/DJ SRIII	CEAB/DJ SRIV	CEAB/DJ SRV	
Demandas Concluídas em Atraso	7.186	6.478	9.193	4.301	6.838	19.668	53.664
Demandas Concluídas no Prazo	16.446	1.102	2.095	37.226	9.147	5.679	71.695
Total Demandas Concluídas	23.632	7.580	11.288	41.527	15.985	25.347	125.359
% Demandas Concluídas em Atraso	30%	85%	81%	10%	43%	78%	43%
Média de Dias Fornecido para Conclusão	32,06	19,10	16,54	38,92	31,70	18,47	28,92
Média de Dias Utilizado para Conclusão	28,11	39,58	56,1	30,05	44,49	56,48	41,59
Média de Dias em Atraso para conclusão	3,95	20,48	39,56	8,87	12,79	38,01	12,67
Quantidade de Servidores	224	74	88	206	121	171	884
Quantidade de Gestores ELAB/DJ	22	6	12	19	13	21	93
Taxa de Produtividade por servidor Mensal	106	102	128	202	132	148	142
Demandas Pendentes em 01/02/2022	3.744	8.323	14.243	42.197	15.837	75.268	159.612
previsão de atraso em fevereiro/2022	1.138	7.113	11.600	4.370	6.775	58.404	68.327
previsão de multas diárias (R\$100,00)		R\$ 14.567.384,55	R\$ 45.887.882,39		R\$ 8.664.827,42	R\$ 221.994.329,20	R\$ 291.114.423,56

FONTE: INSS, 2022

Na respectiva Tabela 1, constam dados sobre cada CEAB-DJ no país, podendo-se comparar a produtividade, especialmente, o atraso no cumprimento de decisões judiciais. Enquanto a CEAB/DJ SRIII (Região Sul) indica 10% de atraso na implantação, registrando 8 dias para cumprimento em atraso, as demais CEAB/DJ vão de 30 a 85% de demandas atrasadas no período, com até 39 dias de atraso. Necessário esclarecer que boa parte do atraso de 10% não é de responsabilidade direta da CEAB/DJ, que encaminha determinadas demandas para outros setores (TRF4, 2020).

Outro dado relevante é a previsão de multas diárias de cada CEAB/DJ. Enquanto a CEAB/DJ SRIII não indica previsão de aplicação de multas, as demais CEAB/DJ totalizam R\$ 291.114.423,56 milhões em multas esperadas, com exceção da CEAB/DJ SRI.

Com isso, aliado aos relatos das atas de reuniões do Fórum Previdenciário, parece consistente concluir que esse modelo aumenta a colaboração e a cooperação entre as organizações participantes e proporciona ambiente para inovações e aprendizado coletivo, servindo de base para a construção de um sistema de comunicação

¹⁰ Na reunião do dia 06/11/2022, o Presidente do INSS, na época, Leonardo Rolim, destacou que “é uma honra estar participando da reunião depois de todo o trabalho realizado em conjunto. Considera a experiência como um modelo de relação interinstitucional”. (TRF4, 2020e)

organizacional pública, mapeado e organizado em macroprocesso e subprocessos, tais como descritos acima, a ser aplicado a problemas da mesma classe.

A partir dessa breve descrição da estrutura e do funcionamento do Fórum Interinstitucional Previdenciário, é possível afirmar que, apesar de ter sido organizado de forma intuitiva como resposta à necessidade contingente, buscou-se o diálogo cooperativo e colaborativo e, portanto, a formação de sistema social específico uma vez que as organizações se estruturaram para atender a esse sistema.

Pela Teoria dos Sistemas, percebe-se o respeito à diferenciação e à autofortificação do Fórum em relação aos demais sistemas, que são acoplados estruturalmente. O Fórum foi instituído por ato do TRF4, prevendo-se uma estrutura de operações de comunicação, a serem realizados entre os sistemas membros indicados no ato. Essa estrutura previu normas de funcionamento, como princípios e objetivos, voltados a à sua finalidade, de viabilizar o diálogo e a busca de soluções.

Constata-se, portanto, que o Fórum é sistema de comunicação entre organizações públicas; que se utiliza de sistemas de interação com a finalidade de promover escuta e diálogo. O seu Código binário é escuta/não escuta, tendo como símbolo a colaboração, como é possível abstrair a partir das suas atas de reuniões, em que consta o objetivo de “ampliar a discussão”, “facilitando a interlocução”. Funciona como facilitador para a redução de assimetria informacional e de complexidade, para propiciar maior confiança e colaboração, de modo a legitimar e encorajar atos de colaboração recíproca. A partir de suas deliberações propositivas e colaborativas, pode-se emendar outra comunicação colaborativa. Então, seu símbolo é a colaboração, o elo que liga uma comunicação a outra.

Ao se adentrar em reunião do Fórum Interinstitucional Previdenciário foi possível perceber que se trata de ambiente diverso, externo a todos os sistemas. Apesar de o Fórum ser sediado e coordenado pela Justiça, tem personalidade própria; com linguagem e voz específica, podendo estabelecer deliberações com diversos objetos, seja para tomar conhecimento de questões, propor medidas, formar grupos de trabalho, entre outros.

A metodologia de trabalho através de reuniões e apresentação de temas, em sistema de interação dos seus membros e participantes, proporciona alta reflexividade entre os presentes, redução de assimetria informacional¹¹, exercício de heterorreferência, aproximação e ganho de confiança (CRUZ, 2011, p. 92). A comunicação perpetrada no âmbito do Fórum condiz com o paradigma interacional, em que interlocutores comunicam e são influenciados, gerando nova comunicação, construindo a realidade das organizações e a cultura de colaboração. Além do mais, propiciam e catalisam melhores observações intersistêmicas, com visão ampliada da realidade (OLIVEIRA, 2015, p. 31).

Destaque-se o adequado funcionamento do Fórum ser fundamental a indicação de temas pelos membros; premissa para a comunicação sistêmica. A escolha do tema a

¹¹ Explica Ejan Mackaay e Stéphane Rousseau que a assimetria de informação decorre “*de revelação incompleta, deformada ou falsificada da informação. Interfere nas capacidades, preferências ou intenções das partes*”. (2015, p. 521)

ser abordado vai configurar a síntese da complexidade dos sistemas acoplados, considerando as contingências temáticas existentes e a finitude do tempo para a interação ocorrer (LUHMANN, 2016b, p. 480). Dessa forma, ao demandar que os sistemas se organizem e indiquem temas, que tenham redundância na realização da sua autorreferência, possibilita-se uma maior compreensão da complexidade heterorreferente, aumentando a complexidade de cada sistema acoplado.

Dessa forma, nesse ambiente dialógico proposto pelo modelo do Fórum, realizado em espaço comum de interação, o emissor e o receptor de informações, devidamente selecionadas e organizadas por temas, transformam-se em interlocutores, formando novos significados para cada sistema. Ao participar mediante o exercício de opiniões, divergências e propostas, com valorização do debate, da negociação e aproximação, possibilita-se a compreensão sistêmica mútua, empática, aproximando interesses, base para negociação e aproximação.

Como ponto de ponderação, o Fórum não redundaria em qualquer resultado favorável sem a efetiva participação dos membros, com prévio estabelecimento de premissas relacionadas à abertura e transparência, típicas da Governança Pública. Assim, demanda-se trabalho prévio, interno, de cada ente público, para dar total acesso a dados, esclarecer processos e escolher temas importantes, especialmente na comunicação de riscos, submetendo à apreciação de ideias de uma maior pluralidade, possivelmente impactada (STEINBERG, 2007).

Para a relação de confiança é necessário antecipar e prever o futuro, reduzir incertezas e projetar riscos; a confiança vai ser solidificada na medida em que se experimentou repetição de ações coerentes e redundantes, com maior garantia de segurança. (LUHMANN, 1996, p. 22) Nesse sentido, a não antecipação e comunicação de riscos amplia a desconfiança sistêmica.

No caso do Fórum Previdenciário, é possível extrair o modelo de sistema de comunicação organizacional, que propicia ecossistema de Governança Pública colaborativa (em rede¹²), através da coordenação do Estado aberto e Estado como um todo. Como destacado, esse cenário somente é possível com efetiva governança pública, por parte de cada membro.

Para a OCDE, a confiança é peça-chave para a Governança Pública voltada para o desenvolvimento sustentável, o que demanda medidas de concretização, tomando-se “abordagem sistemática dos principais problemas e desafios”, gerando coerência entre as políticas públicas, o que requer “ação coordenada entre setores e níveis governamentais”. (THORSTENSEN, 2020, p. 240)

Nesse sentido, o Fórum Interinstitucional propicia a coordenação e a colaboração, com aprendizado sistêmico, especialmente entre o executivo e o judiciário, mas, sobretudo, está a depender do cabeça da organização; de responsáveis pela tomada de decisão.

¹² Humberto Falcão Martins e Caio Marini explicam que “redes são definidas como conjuntos de nós (organizações, grupos, indivíduos), links (comando e controle, competição etc) e funções (coordenação, mobilização, compartilhamento e difusão de informação, desenvolvimento de capacidades, aprendizado”; “redes são uma nova forma de pensamento sistêmico” (MARTINS *et al*, 2014, p. 46)

CONCLUSÃO

O presente artigo buscou abordar o problema da judicialização da previdência social, com grande impacto no âmbito do INSS e do Judiciário, propondo-se responder a problemática a partir da comunicação em rede e sistêmica, com interações dialógicas produtivas na formação de soluções inovadoras e geradoras de valor social para mitigar o problema da judicialização. Após a revisão da teoria dos sistemas, foi possível confirmar a hipótese de que o atual modelo do Fórum Interinstitucional Previdenciário do Tribunal Regional Federal da 4ª Região é um protótipo adequado de sistema de interação dialógico para resolver o problema proposto e pode ser replicado em organizações que queiram lidar com a questão da judicialização.

O Fórum constitui sistema social que promove a comunicação, aproximação e integração entre diferentes sistemas, com geração de valor, fluxo informacional, *feedback* e amadurecimento das instituições informais (cultura do diálogo) e formais (recomendações, portarias, provimentos).

As entregas do Fórum são perceptíveis através de seus dados, divulgados no site do TRF4. Além das centenas de deliberações, a formação do grupo de trabalho que culminou no Provimento 90, institucionalizou, formalmente, a colaboração entre os diversos impactados pelo cumprimento das decisões judiciais, demonstrou a eficácia da formação do sistema de comunicação interacional dialógico. Contrafactualmente, outras regiões que não tinham o Fórum não conseguiram resolver problemas semelhantes.

O paradigma sistêmico é fundamental para se entender a comunicação como um processo complexo, não linear, que demanda a seleção de informações, a escolha do meio e a compreensão da informação pelo receptor, que emitirá nova informação, em processo circular. Esse olhar revela que as interações, através de interlocutores, permitem a construção de percepções e de uma nova realidade para as organizações, com construção coletiva de soluções inovadoras.

Além disso, o sistema de comunicação sistêmica do Fórum permitiu a formação de ecossistema de Governança Pública, ao promover trocas de experiência e informações, aprendizado coletivo e trabalho colaborativo, nos moldes do preconizado pela OCDE.

Percebeu-se que o Fórum funcionou como terapia entre as organizações e seus membros, as quais puderam expressar seus sentimentos e demonstrar suas dificuldades, fomentando perspectiva empática e sistêmica, para geração de confiança e cooperação.

Como contraponto à eficácia do Fórum, destacou-se a necessidade de Governança Pública sólida, com eficiente comunicação interna, elegendo-se porta-vozes que comportem a realidade redundante e sistêmica, de modo a reduzir a complexidade aos terceiros observadores. Desse modelo, registra-se o achado de pesquisa, de que o sucesso do Fórum está a depender do envolvimento e responsabilidade do gestor, uma vez que se demanda organizar a síntese da complexidade, em temas previamente selecionados, apresentando-se dados e

estabelecendo o debate. Essa Governança, além de promover a prestação de contas e a transparência, deve realizar o gerenciamento de riscos eficiente, uma vez que é na antecipação e na comunicação dos riscos, com certa previsibilidade, que se ganha confiança.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Seção 1. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

BRASIL. **Decreto n. 9.746, de 8 de abril de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

BRASIL. **Decreto n. 10.620, de 5 de fevereiro de 2021**. Dispõe sobre a competência para a concessão e a manutenção das aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência social da União no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. **Decreto n. 10.761, de 2 de agosto de 2021**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Trabalho e Previdência provisórios, remaneja e transforma cargos em comissão, funções de confiança e funções comissionadas técnicas, altera o Decreto nº 9.660, de 1º de janeiro de 2019, e o Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. **Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b.

BRASIL. **Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991.

BRASIL. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993.

BRASIL. **Resolução Ministério da Economia/Instituto Nacional do Seguro Social/Presidência nº 691** de 25 de julho de 2019. Brasília, DF, 2019c.

BRASIL. **Portaria n. 3.213, de 10 de dezembro de 2019**. Institui o Sistema de Governança do Instituto Nacional do Seguro Social. Brasília, DF, 2019c. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-3.213-de-10-de-dezembro-de-2019-232670056>. Acesso em 18 nov. 2021

BRASIL. **Portaria nº 3.212, de 10 de dezembro de 2019**. Institui o Programa de Integridade do Instituto Nacional de Seguro Social. Brasília, DF, Presidência da República, 2019d. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-3.212-de-10-de-dezembro-de-2019-232668660>. Acesso em 18 nov. 2021.

BRASIL. Decreto n. 10.139/2019. Dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto. Brasília, DF, Presidência da República, 2019e.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Acórdão do recurso especial n. 1334488**. Tema 563. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 08 de maio de 2013. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=563&cod_tema_final=563. Acesso em: 19 set. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **STJ e AGU alinham estratégias para reduzir demandas previdenciárias na corte**. Brasília, DF, 19 set. 2022. Acesso em:

<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2022/29092022-STJ-e-AGU-alinham-estrategias-para-reduzir-demandas-previdenciarias-na-corte.aspx#:~:text=Desde%20junho%20de%202020%2C%20est%20est%20C3%A1,mil%20processos%20envolviam%20mat%20A9ria%20previdenci%20C3%A1ria>. Disponível em: 19 set. 2022

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Tema 982**. Relator: Assusete Magalhães. Brasília, DF, 22 ago. 2018. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?b=ACOR&livre=202003034248.REG.+E+@DTPB=%2720211217%27>. Acesso em: 19 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Acórdão do recurso extraordinário n. 1.221.446**. Tema 1095. ATA Nº 128/2021. DJE nº 155, divulgado em 03/08/2021. Brasília, DF: DJE, 04 de agosto de 2021b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15347186023&ext=.pdf>. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Acórdão recurso extraordinário n. 661.256**. Tema 503. Data de publicação DJE 28/09/2017. Ata nº 142/2017. DJE nº 221, divulgado em 27/09/2017. Brasília: DJE, 2017b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312830921&ext=.pdf>. Acesso em: 26 out. 2022.

CAVALLINI, Marta. **Pedidos de aposentadoria ficam parados à espera de adaptação de sistema às novas regras da Previdência**. Rio de Janeiro: Globo, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/01/07/pedidos-de-aposentadoria-ficam-parados-a-espera-de-adaptacao-de-sistema-as-novas-regras-da-previdencia.ghtml>. Acesso em: 18 nov. 2021.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (CJF). **Nota técnica conjunta dos centros locais de inteligência nº 01/2020**. Brasília, DF: CJF, 2020. Disponível em: https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/NUBI/clisp/Nota_Tecnica_-_INSS_-_Implantacao_automatica_vs_final_aprovada_SEI.pdf. Acesso em: 17 out. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ); INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (INSPER). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/12/Suma%CC%81rio-Executivo-Previde%CC%82ncia-Inspcr-CNJ_2020-12-01.pdf. Acesso em: 03 nov. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social**. Brasília: CNJ, 2020b. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Estrategia_Nacional_Desjudicializacao_Previdencia_Social.pdf.

Acesso em: 17 out. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) **Justiça em Números 2021**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) **100 Maiores Litigantes**. Brasília: CNJ, 2012. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf. Acesso em 19 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) **Grandes Litigantes**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em: 03 nov. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) **Resolução n. 325, de 29 de junho de 2020**. Brasília: CNJ, 2020b. Dispõe sobre a Estratégia nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original182343202006305efb832f79875.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2021.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Portaria n. 1.089, de 25 de abril de 2018**. Brasília: CGU, 2018. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33467#:~:text=1.089%2C%20de%2025%20de%20abril%20de%202018%20%5Balterada%5D&text=Abstract%3A,integridade%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=metadata,-dc..>. Acesso em: 17 out. 2022.

_____. **Metodologia de Gestão de Riscos**. Brasília: CGU, 2018. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41833/8/Metodologia_gestao_riscos_2018.pdf. Acesso em: 17 out. 2022.

CRUZ, RENATO NEGRETTI. **Confiança e Solidariedade: a função sistêmica no Direito e dos meios de Comunicação de massa na (des)construção das políticas de seguridade social**. Tese de doutorado em Direito. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.

CURVELLO, João José Azevedo et al. **A comunicação e as organizações como sistemas complexos: uma análise a partir das perspectivas de Niklas Luhmann e Edgar Morin**. Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação. v.11, n.3. Brasília: E-compós, 2008

LUHMAN, Niklas. **A Realidade dos meios de comunicação**. Trad. Ciro Marcondes Filho. São Paulo: Paulus, 2005.

LUHMAN, Niklas. **O Direito das Sociedades**. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

LUHMAN, Niklas. **Organización y Decisión**. Trad. Dario Rodrigues Mansilia. Cidade do México: Universidad Iberoamericana, 2010.

LUHMAN, Niklas. **Sistemas Sociais. Esboço de uma teoria geral**. Petrópolis: Editora Vozes, 2016b.

LUHMAN, Niklas. **Sociologia do Direito I**. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983. Trad. Gustavo Bayer.

LUHMAN, Niklas. **Confianza**. Trad. Amanda Flores. Santiago de Chile: Instituto de Sociologia Universidad Catolica, 1996.

LUHMAN, Niklas. **Poder**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985. Trad. Martine Greusot de Rezende Martins.

LUHMAN, Niklas. **Essays on Self-Reference**. Nova York: Oxford, 1990.

MACHAAY, Ejan. **Análise Econômica do Direito**. São Paulo: Atlas, 2015.

MARCHIORI, Marlene. **Cultura e Comunicação Organizacional. Um olhar estratégico sobre a organização**. 2ª ed. São Caetano: Difusão Editora, 2008.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual**. n. 130. Brasília: Revista do TCU, 2014.p. 42-53.

MATURANA, Humberto R et al. **A Árvore do Conhecimento: as bases biológicas da compreensão humana**. São Paulo: Palas Athena, 2001. Trad. Humberto Maiotti e Lia Diskin.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Policy Framework for investimento user's toolkit**. Disponível em: <https://www.oecd.org/investment/pfitoolkit>. Acesso em: 18 nov. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Retrato Econômico do Brasil**. BRASIL 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/retrato-economico-do-brasil/>. Acessado em: 05 ago. 2021.

OLIVERA, Ivone de Lourdes et al. (coord). **Compreendendo um campo do conhecimento: reflexões epistemológicas sobre a Comunicação Organizacional a partir de autores brasileiros**. Curitiba: Editora CRV, 2015

ROCHA, Leonel Severo et al. **Introdução à Teoria do Sistema Autopoiético**. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

SMOLENAARS, Claudine Costa. O Sistema de Governança do INSS e a Responsabilidade do Servidor Gestor por Atraso na Concessão de Benefícios. In VECCHIO, Fabiana Guerra Machado et al (org). **Diálogos de Conformidade**. Porto Alegre: Instituto Ibero-Americano de Compliance, 2022. p. 136-153. Disponível em: <https://iaacompliance.org/wp-content/uploads/2022/10/LIVRO-CIACGA-2021-DIALOGOS-DE-CONFORMIDADE-ISBN.pdf>. Acesso em: 04 out. 2022.

STEINBERG, Richard M *et al*. **COSO. Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada**. Jersey City: COSO, 2007. Disponível em: <https://www.coso.org/documents/coso-erm-executive-summary-portuguese.pdf>. Acesso em 22 dez. 2021.

THORSTENSEN, Vera. NOGUEIRA, Thiago. **Governança Pública: a evolução do tema na OCDE e as diretrizes para o Brasil**. CCGI. Working Papers Series. N. 27. São Paulo: FGV, 2020. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/29715/TD%20532%20-%20CCGI_27.pdf. Acesso em 16 nov. 2021.

Thorstensen, Vera. **O Brasil e o Modelo de Governança da OCDE**. Working Papers Series. São Paulo: FGV, 2020. Disponível em: https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/o_brasil_e_o_modelo_de_governanca_da_ocde_v9.pdf. Acesso em: 16 dez. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Judicialização de Benefícios do INSS**. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: file:///C:/Users/User/Downloads/Judicializacao%20do%20INSS_web.pdf. Acesso em: 09 nov. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Levantamento de Governança e Gestão Pública**. Acórdão 2164/2021- Plenário. Relatório individual da autoavaliação do INSS. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/igg2021/iGG2021%20-%20536%20-%20INSS.pdf>. Acesso em: 17 out. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. Versão 3. Brasília: TCU, 2020. 241p. Disponível em: file:///C:/Users/User/Downloads/Publicacao_digital_2.pdf. Acesso em: 03 nov. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4). **Ata da 6ª Reunião Virtual do Fórum Interinstitucional Previdenciário Regional**. Data: 06/11/2020. Porto Alegre: TRF4, 2020. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2020/epz23_ata-6a-reuniao.pdf. Acesso em: 04 out. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4). **Ata da Reunião Virtual**. Data: 24/04/2020. Porto Alegre: TRF4, 2020a. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/epz_ata-forum-regional---reuniao-virtual---24.04.2020--5---2-.doc. Acesso em: 17 out. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4). **Ata da Reunião Virtual**. Data: 17/07/2020. Porto Alegre: TRF4, 2020b. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/epz_ata----3a-reuniao-virtual-forum-regional.pdf. Acesso em: 17 out. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4). **Ata da Reunião Virtual**. Data: 14/08/2020. Porto Alegre: TRF4, 2020c. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2020/epz_ata-4a-reuniao-virtual-forum-regional.pdf. Acesso em: 17 out. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4). **Ata da 5ª Reunião Virtual do Fórum Interinstitucional Previdenciário Regional**. Porto Alegre: TRF4, 2020d. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/epz23_ata-5a-reuniao.doc. Acesso em: 04 out. 2022

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4). **Ata da Reunião Virtual**. Data: 12/03/2021. Porto Alegre: TRF4, 2021. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/epz23_ata-8a-reuniao--2-.doc. Acesso em: 17 out. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4). **Ata do Fórum Interinstitucional Previdenciário Regional**. Data: 20/10/2014. Porto Alegre: TRF4, 2014. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2015/vma_ataforumregional_1.pdf. Acesso em: 17 out. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4). **Fórum Interinstitucional Previdenciário – Enunciados Regional**. Porto Alegre: TRF4, 2022. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2047. Acesso em: 17 out. 2022

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4). **Fórum Interinstitucional Previdenciário**. Porto Alegre: TRF4, 2022b. Disponível em:

https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=1341.

Acesso em: 17 out. 2022

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4). **Provimento 90/2020**. Estabelece rotinas e prazos padronizados ao cumprimento de decisões judiciais em matéria previdenciária para as unidades judiciais de primeiro grau e Turmas Recursais da 4ª Região. Porto Alegre: TRF4, 2020e. Disponível em: <https://www.ieprev.com.br/assets/docs/PROVIMENTON902020.pdf>. Acessado em 09 nov. 2020.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4). **Fórum Interinstitucional Previdenciário: Histórico**. Porto Alegre: TRF4, 2021b. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=992. Acesso em: 16 dez. 2021.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4).. **Resolução n. 36, de 24 de junho de 2010**. Institui o Fórum Interinstitucional Previdenciário na Seção Judiciária do Rio Grande do Sul do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Porto Alegre, TRF4, 2010. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/hcd_Resolucao%2036-2010b.pdf. Acesso em: 31 out. 2022.



PATRONES RECIENTES DE INNOVACIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL Y PROTECCIÓN SOCIAL: UNA REVISIÓN INTERNACIONAL

*Pablo Biderbost Biderbost¹,
Guillermo Boscán²*

RESUMEN

Este estudio pretende poner de relieve las recientes aportaciones en materia de gestión de la seguridad social desde diversos contextos políticos y económicos. La seguridad social vive una situación paradójica desde el punto de vista conceptual. Por un lado, muchas voces, incluidas las de los organismos internacionales y los datos empíricos generados por el mundo académico, insisten en que debe protegerse (y aumentarse) para que los diversos grupos de población dispongan de los recursos necesarios para mantenerse en niveles habitables. Por otro lado, también son muchos los que afirman que debe redefinirse (cuando no sustituirse) para apoyar la sostenibilidad de los sistemas políticos y las empresas, y lo acusan de ser el "barril sin fondo" de los presupuestos públicos.

Los implicados en la innovación pública han empezado a trabajar para aportar cambios dentro de las instituciones de la seguridad social con el fin de abordar los retos mencionados en este contexto de flagrante contradicción.

El documento se organiza del siguiente modo. En primer lugar, se mencionan las características clave de la innovación pública (en relación con los posibles cambios en la estructura del Estado) y de la innovación social (en sentido amplio). En la segunda sección se analiza la interacción entre los Estados y las sociedades para fomentar la innovación. En la tercera sección se enumeran y debaten los problemas a los que se enfrenta actualmente la Seguridad Social. En la cuarta sección se esbozan las pautas que han surgido de la detección de las propuestas más pertinentes de innovación pública reciente en materia de Seguridad Social. A continuación, en unas conclusiones preliminares, se mencionan los retos a los que se enfrentarán la Seguridad Social y la protección social en las próximas décadas.

¹Professor associado do Departamento de Relações Internacionais da Universidad Pontificia Comillas – Espanha. Trabalhou como consultor, entre outras organizações internacionais, para o PNUD, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Comissão Europeia, a Fundação EULAC e o Conselho da Europa. **E-mail:** pbiderbost@comillas.edu

²Professor associado do Departamento de Ciências Políticas da Universidad de Salamanca – Espanha. Trabalhou como consultor, entre outras organizações internacionais, para o PNUD, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Comissão Europeia, a Fundação EULAC e o Conselho da Europa. **E-mail:** gboscan@usal.es

Palabras-clave: Innovación pública. seguridad social. Desafíos. patrones recientes. cambios demográficos

MOLDANDO A LEGISLAÇÃO ANTIMONOPÓLIO? O LOBBY DAS ELITES EMPRESARIAIS NO BRASIL

ABSTRAC

This study aims to highlight recent contributions on social security management from various political and economic contexts. Social security is experiencing a paradoxical situation from a conceptual point of view. On the one hand, many voices, including those of international agencies and empirical data generated by the academic world, insist that it must be protected (and increased) so that the various population groups have the necessary resources to maintain themselves at livable levels. On the other hand, many also argue that it must be redefined (if not replaced) to support the sustainability of political systems and businesses, and accuse it of being the "bottomless barrel" of public budgets.

Those involved in public innovation have begun working to bring changes within social security institutions to address the above challenges in this context of blatant contradiction.

The paper is organized as follows. First, the key characteristics of public innovation (in relation to possible changes in the structure of the state) and social innovation (in a broad sense) are mentioned. The second section discusses the interaction between states and societies in fostering innovation. The third section lists and discusses the problems currently facing Social Security. The fourth section outlines the patterns that have emerged from the identification of the most relevant proposals for recent public innovation in Social Security. Then, in preliminary conclusions, the challenges facing Social Security and social protection in the coming decades are mentioned.

Keywords: Public innovation. social security. Challenges. recent patterns. demographic changes.

INTRODUCCIÓN

La seguridad social atraviesa, desde el punto de vista conceptual, una situación paradójica. Por un lado, ingentes voces, desde las organizaciones internacionales y la evidencia empírica producida por la academia, insisten en la necesidad de protegerla (y acrecentarla) para dotar de los recursos necesarios a diferentes colectivos poblaciones para alcanzar niveles dignos de subsistencia. Por otro lado, también se multiplican quienes le acusan de ser el "*barril sin fondo*" de los presupuestos públicos e insisten en que debe ser redefinida (cuando no sustituida) a efectos de favorecer la sostenibilidad de los sistemas políticos y de las corporaciones.

En este contexto de clara contradicción, quienes operan en el campo de la innovación pública se han puesto manos a la obra para ofrecer transformaciones en el seno de instituciones de la seguridad social que permitan hacer frente a los desafíos mencionados. Esta investigación, derivada de la conferencia del mismo nombre impartida en el marco del Congreso Internacional de Gestión de Seguridad Social (CONGEPS) organizado en Brasilia en noviembre de 2022, pretende destacar aportaciones recientes en esta materia procedentes de diferentes realidades políticas y económicas.

La estructura del documento es la siguiente. En primer lugar, se mencionan cuáles son los principales rasgos de la innovación social (en sentido amplio) y de la innovación pública (en relación con las transformaciones que puede sufrir la estructura estatal). En una segunda sección, se repasan los modos en los que pueden interactuar

los estados y las sociedades a la hora de producir la innovación. En un tercer acápite, se enumeran y describen los desafíos a los que debe hacer frente la seguridad social en la actualidad. En un cuarto momento, se describen las propuestas de innovación pública sobre seguridad social más relevantes en tiempos recientes y se perfilan los patrones que la detección de las mismas ha arrojado. Finalmente, se ofrecen unas conclusiones preliminares en las que se mencionan los desafíos a los que deben hacer frente tanto la seguridad social como la protección social en las décadas por venir.

1. CARACTERÍSTICAS DE LA INNOVACIÓN PÚBLICA

Cualquier transformación o adaptación de la seguridad social y de la protección social debe cumplir con los elementos que se prevén para la ocurrencia de la innovación pública. A continuación, se hace mención de aquellos que resultan de mayor relevancia según la literatura especializada en la materia.

En primer lugar, tal como sugieren Hulgård y Ferreira (2019), el diseño de una innovación pública requiere de la consideración de los cambios que a nivel societal acontecen. En otras palabras, la política pública debe cambiar porque los recursos, los escenarios vitales, las cargas, las esperanzas y las aspiraciones de las personas sufren modificaciones por motivos contextuales o personales. En tal sentido, la innovación pública persigue la solución de los problemas sociales mediante la satisfacción de las expectativas. Como podrá observarse en acápite posteriores, la multiplicidad de cambios recientes en un ingente número de dimensiones propias de la seguridad social obliga a iniciar caminos reflexivos para la innovación en la materia.

En segundo lugar, estos autores recuerdan, citando a Richard Titmuss (ideólogo del Estado de Bienestar británico posterior a la Segunda Guerra Mundial), que la calidad del bienestar requiere de nuevos dispositivos institucionales y que tan importante como las nuevas tecnologías destinadas a solucionar problemas emergentes son las nuevas ideas, formas de cooperación, control, propiedad y administración en el seno de las sociedades (Alcock *et al.*, 2010).

En tercer lugar, Matei y Antonie (2015) sostienen que no existe verdadera innovación pública si no se encuentran correctamente participada por parte de los sujetos a los que se supone pretende beneficiar. Éstos son los que deben nutrir su formulación, implementación, monitoreo y evaluación. Sumado a ello, el carácter de innovación social implica que debe ser apoyada por los *stakeholders* con interés en la materia y, al mismo tiempo, correctamente gestionada por (encargada a) equipos claramente designados para la tarea. Probablemente, éste sea el mayor fallo en los rediseños de años recientes de la política pública con foco en la seguridad social: su marcado carácter tecnócrata en detrimento de la activación de diálogos amplios de diálogo social.

En cuarto lugar, la innovación pública requiere de la posibilidad de experimentar, en el terreno social, sin temor al equívoco pero adicionando la suficiente responsabilidad para la evitación de externalidades negativas, a diferentes colectivos.

No es posible encontrar soluciones sostenibles a largo plazo sin la puesta en marcha de ejercicios concienzudos de ensayo y error.

En quinto lugar, como recuerdan Biderbost *et al.*, (2020), las soluciones propuestas deben ser sometidas al proceso político cuyos tiempos son más prolongados que aquellos que caracterizan al mercado o a los medios de comunicación. El abordaje de situaciones complejas (como es el caso de la seguridad social) requiere de la puesta en marcha de iniciativas reflexivas prolongadas temporalmente y no abortadas por premuras externas propias de la velocidad de otros subsistemas sociales. La siguiente figura sintetiza las principales características que debe asumir una iniciativa social para ser considerada como innovación pública (también en el campo de la seguridad social).

Figura 1
Atributos de la innovación pública



Fuente: elaboración propia (2022) a partir de la literatura.

2. MODOS DE INTERACCIÓN ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD PARA LA PRODUCCIÓN DE INNOVACIÓN

Siguiendo a Hulgard y Ferreira (2019), existen cuatro maneras de concebir la interacción entre sociedad y estado a la hora de innovar y, por tanto, de permear la naturaleza de las políticas públicas. Un primer modo de entender esta relación es el vinculado al "voluntariado". En su seno, cualquier innovación debe nacer en el marco de individuos y pequeñas comunidades en la sociedad civil. Prima la idea de los sujetos como heroicos (por lo que su actitud y trabajo implican en relación con la transformación de las realidades sociales). El cambio, en este modo de concebir la innovación, siempre emerge desde "abajo" y acontece parcialmente, es decir, por unidades en sitios concretos y con carácter limitado geográficamente. Se enfatiza, como

es posible apreciar, la voluntad de los individuos y la privatización de las soluciones (aunque, a posteriori, puedan escalarse). A modo de ejemplo de esta concepción, en el campo de la seguridad social, se puede hacer mención de la creación, por parte de ciertos grupos profesionales (maestros o médicos) en determinados y concretos centros de trabajo (escuelas y hospitales privados), de fondos colectivos de ahorro con carácter cerrado (corporativo) y como complemento de futuras (y supuestas) menguantes retribuciones jubilatorias³.

Un segundo modo de entender esta interacción socio-estatal visualiza la necesidad de que sean los movimientos sociales los que influyeran en el proceso político para definir cursos de acción. La sociedad democrática integrada es la que influye sobre el sistema político para generar soluciones con carácter más o menos universal. Los valores de la solidaridad y la economía solidaria juegan un rol fundamental en esta visión. En la misma, son los individuos organizados y conectados a través de redes de acción los que facilitan los cambios. En ellos, reside el locus transformacional. Concretamente, en el terreno de la seguridad social, son buenos ejemplos de esta visión las respuestas creativas dadas por los sistemas políticos a los ciclos de acción colectiva de movilización social de pensionistas en Uruguay⁴ (a fines del siglo pasado) o en España (en el último quinquenio).

Como es ampliamente conocido, en el caso de la New Public Management (como tercer modo de evaluar la interacción entre sociedad y estado para innovar), los cambios en las políticas públicas vienen de la mano, por un lado, de la privatización/tercerización de servicios y tareas y, por otro lado, de la copia e inclusión estratégica, dentro del sector público, de modelos de gestión propios del sector privado. La lógica del mercado es la facilitadora de la innovación y los grupos empresariales son los que dictan las formas que deben asumir la innovación pública. La prédica intensiva sobre la necesidad de incorporar fondos de pensión privados (bancarizados) como complemento de las jubilaciones públicas es un ejemplo de este modo de entender la innovación pública cuando se habla de seguridad social.

Finalmente, un cuarto modo en el que operan las relaciones entre las sociedades y los estados para propiciar la innovación pública es el encarnado por la New Public Governance. En ella, las redes establecidas entre actores procedentes de los sectores corporativos, gubernamentales y de la sociedad civil fomentan los cambios en las políticas públicas. En su marco, se estimula la creación de capacidades, la complementariedad de soluciones, la transparencia y la co-creación de resultados gubernamentales. La generación de soluciones es bidireccional (tanto bottom-up como top-down). Específicamente, al hablarse de seguridad social, los experimentos (social policy experimentation, en su voz inglesa), financiados en partenariados público-privados, son ejemplos suficientemente adecuados. La siguiente figura sintetiza los

³ En sentido escrito, el origen de ciertas cajas de jubilación asociadas a colectivos profesionales (o mutuales/gremios) concretos respondió, en otro momento histórico, a esta concepción.

⁴ En el caso uruguayo, el uso de instituciones de democracia directa, por parte de movimientos sociales vinculados a pensionistas, ha resultado de importancia estratégica para el logro de innovaciones en materia de seguridad social (Moreira, 2004).

principales modelos que pueden asumir las interacciones socio-estatales para producir innovación pública (con especial alusión al campo de la seguridad social)

Figura 2
Modos de interacción entre sociedades y estados
para la producción de innovación pública



Fuente: elaboración propia (2022) a partir de Hulgard y Ferreira (2019).

3. DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Diferentes autores han remarcado en los años recientes los desafíos que tiene por delante la seguridad social (Behrendt y Nguyen, 2018; Whitman, 2018). Estos vienen provocados por diferentes transformaciones sociales sobre las cuales, en ocasiones, difícilmente puede actuarse. A continuación, se hace una enumeración (no exhaustiva de los mismos).

Inicialmente, deben mencionarse los cambios demográficos. Una miríada de fenómenos ha provocado que la fotografía demográfica del presente diste mucho del escenario en el que la seguridad social fue diseñada y planificada: existen menores tasas de fecundidad, las expectativas de vida se han incrementado y es posible observar un número incremental de hogares en los que habita únicamente una persona. Este último proceso suele venir de la mano de la sobrevivida femenina de sujetos que carecen de suficientes recursos para poder gestionar la economía doméstica. Las pensiones, vinculadas a periodos pasados de profundo desempleo y subempleo, son limitadas desde el punto de vista financiero. Sumado a ello, un número creciente de personas opta por no contribuir al sistema de pensiones ya sea porque se retira para mejorar su formación o porque, por motivación propia o por necesidad vital, debe cuidar de seres

queridos. La intensidad (y su visibilidad) de los movimientos migratorios también provocan alteraciones en las prioridades de los esquemas de seguridad social⁵.

Otros cambios acaecidos en el seno de la seguridad social vienen de la mano de las transformaciones en el mercado de trabajo: existen nuevos empleos no estandarizados⁶. Sumado a ello, la irrupción de las nuevas tecnologías ha modificado el empleo laboral (mediante el desplazamiento de trabajadores y la emergencia de la llamada economía colaborativa).

La gobernanza de los sistemas de seguridad social y el discurso asociado a ella también han generados retos a su supervivencia. Por un lado, se encuentra la combinación creciente de aportaciones de los trabajadores a estos esquemas y los fondos procedentes de la recaudación impositiva. Por otro lado, ha ido acrecentándose la cantidad de convenios de reconocimientos de las contribuciones sociales entre provincias, estados y tipos concretos de mutualidades de cuño diverso. En adición a ello, la insistencia en la narrativa del carácter limitado de los fondos atribuibles a la seguridad social funge como mecanismo que desafecta a las nuevas generaciones de su compromiso para con la supervivencia de la misma. La siguiente figura sintetiza los principales retos que debe enfrentar la seguridad social al corto y medio plazo.

Figura 3

Retos a los que debe enfrentarse la seguridad social a corto y medio plazo



Fuente: elaboración propia (2022) a partir de Behrendt y Nguyen (2018) y Whitman (2018).

⁵ Esto puede observarse tanto en materia de deseo de mantenimiento de cotizaciones en sistemas de origen (gestión de expatriados de empresas locales) o en el aprovechamiento de la multiplicación de recursos derivados de la llegada de trabajadores extranjeros.

⁶ La uberización del empleo se incorpora dentro de esta categorización. También lo hace la envergadura in crescendo de la temporalidad asociada a puestos de trabajo en el campo del arte o del turismo.

4. PROPUESTAS DE INNOVACIÓN Y PATRONES EMERGENTES

¿Qué ejemplos de innovación arroja una revisión reciente de propuestas en materia tanto de seguridad social como de protección social? Este apartado se estructura y sistematiza a partir de las aportaciones realizadas por Behrendt y Nguyen (2018), la National Academy of Social Insurance (2019) y Ohlenburg, T. (2020). Solamente, a efectos informativos, se describen a grandes rasgos las experiencias y se enumeran, en un último momento del apartado, los patrones compartidos de innovación detectados⁷.

En primer lugar, es importante destacar que en determinados países (Países Bajos y Alemania, entre otros) se han eliminado umbrales temporales y salariales antes legalmente establecidos y que impedían el acceso a beneficios en el pasado exclusivamente asociados al trabajo a tiempo completo (seguro médico, vacaciones pagas o cotización digna para una futura pensión). En esa misma línea, diferentes cuerpos intermedios contribuyen a garantizar la portabilidad de beneficios no obligatorios (realidad observable en Estados Unidos). Así mismo, se han ajustado (flexibilización favorable a los trabajadores) los requisitos para arribar al pago de las jubilaciones (el caso de España es ejemplificativo al respecto). En todos estos procesos, han resultado beneficiados los trabajadores a tiempo parcial.

En segundo lugar, en materia de tareas de cuidado, se ha procedido a la incorporación de mecanismos de conteo de los períodos cotizados considerando la interrupción por cuidado. Esto contribuye a nivelar desigualdades de género (resulta muy relevante para ciertas generaciones como los X o xennials que deben simultanear cuidado de niños con cuidado de ancianos por la prolongación en la esperanza de vida). Chile, Alemania y Japón han perfeñado modificaciones en este plano.

En tercer lugar, para trabajadores casuales (en campo de la construcción o del arte), también se han ensayado innovaciones destacables. Se ha procedido a la creación de un seguro social específico para artistas considerando el valor del contrato y complementado, según el monto del mismo, por cotizaciones propias y subsidios procedentes del estado. Alemania ha dado pasos importantes en la materia. En la India, se ha procedido a la creación de Worker Welfare Funds administrados por Boards en los que se protege al trabajador de la construcción con una exacción (aporte empresarial) vinculada al coste del proyecto.

En cuarto lugar, se han propuesto transformaciones para robustecer la futura pensión de quienes han contribuido de manera limitada. Estas modificaciones han sido propuestas en Estados Unidos (aún sin aterrizaje concreto). Por un lado, se ha pensado en en la distribución de beneficios progresivos para quienes han cotizado poco en su vida laboral. Esto resultaría especialmente ventajoso para mujeres, trabajadores con menos escolaridad y personas de color. Allí, hay quienes bogan por la instauración de State Supplemental Social Security. Esto tendría lugar mediante la creación de fondos estatales con contribuciones bi o tripartitas (reducidas) que puedan ser reinvertidos en bonos locales para la construcción de infraestructura necesaria para el desarrollo regional.

⁷ Para una lectura profunda de los casos, se sugiere visitar la literatura mencionada incluida en el acápite bibliográfico de este artículo.

Las innovaciones también vienen de la mano del uso de técnicas de Big Data e inteligencia artificial. Gracias al uso de estos instrumentos, en el Harambee Youth Employment Accelerator (Sudáfrica), se han mejorado las ratios de conversión de candidatos en participantes. Se han aplicado modelos predictivos para el job matching con empleadores. Ello ha podido lograrse mediante la construcción de una matriz que incluye origen geográfico (habitacional) y destino laboral. En tanto, no todos los resultados usando nuevas tecnologías han sido deseables. En el caso de Give Directly (en el este de África) para proceder a activar el pago, mediante transferencia, de recursos se utilizó como proxy de ingreso de hogar la detección de activos del hogar mediante imágenes satelitales. Su aplicación no superó una evaluación prescriptiva que contrastaba costes con beneficios.

La revisión de estos casos de innovación en el campo de la seguridad social arroja la identificación de los siguientes patrones comunes. Se observa la aparición en algunas jurisdicciones nacionales (o reaparición en otras) de actores que pueden contribuir eficazmente con la generación de escenarios de calidad de vida para trabajadores y jubilados. Concretamente, se habla de cuerpos intermediarios entre los cuales es viable consignar a sindicatos, mutuales, gremios o asociaciones empresariales. La primera convicción que nos lega esta “visita” de experiencias es que para gobernar los desafíos de la seguridad social debe pensarse en partenariados amplios (ninguna ayuda debe ser descartada apriorísticamente por motivos ideológicos o logísticos).

Otro patrón que se detecta es que existe un incremento constante en el uso de las nuevas tecnologías para afinar diferentes procesos en el flujo de los sistemas de cotización social (aportaciones, procesamiento, entrega de recursos o beneficios, etc.). Probablemente, debería educarse, mediante nuevas narrativas, a los ciudadanos sobre el modo en el que estas herramientas son utilizadas en su beneficio (tanto individual como colectivo).

Una tercera tendencia compartida por estas innovaciones es que todas las transformaciones tienen un carácter, en su origen, profundamente ajeno a la participación de los ciudadanos. Las soluciones son ofrecidas por los tecnócratas sin un claro concurso de quienes, en la sociedad civil, agrupan a los colectivos con interés en la materia (sindicatos, asociaciones de jubilados, gremios profesionales, etc.). Esta política pública en específico debe avanzar, como han hecho otras, en la inclusión de la voz ciudadana no solamente para favorecer su adhesión a soluciones sino para invitarles a comprender las complejidades sistémicas.

Un último patrón refiere al hecho de que estas recientes innovaciones buscan incluir a colectivos históricamente desfavorecidos de la seguridad social como mecanismo protector. Mujeres, indígenas, afroamericanos, trabajadores precarios minorías sexuales, migrantes, entre otros grupos, resultan especialmente relevantes en el diseño, ejecución, monitoreo y ejecución de estas modificaciones en el plano de la seguridad social (aunque no se prevea su participación activa en estas fases). De esta manera, este subsistema puede utilizarse como compensador de otras desigualdades y exclusiones (históricas o de reciente irrupción). La siguiente figura sintetiza los

patrones comunes detectados en las innovaciones de seguridad social y protección social analizadas.

Figura 4

Patrones comunes en innovaciones en seguridad social y protección social



Fuente: elaboración propia (2022) a partir de la literatura.

CONCLUSIONES Y DESAFÍOS PENDIENTES

Esta revisión de lo que implica, conceptual y empíricamente, la innovación en el campo de la seguridad social permite elaborar ciertas conclusiones sobre estos procesos. Por un lado, las innovaciones en este campo no vienen, como sí en otros, acompañadas del concurso de los ciudadanos. Las soluciones parecen todas plantearse desde el criterio de la “máxima especialidad” siendo completamente ajenos los actores que agrupan el interés de las diferentes generaciones (o cohortes etarias) con interés en la cuestión. Los beneficios de una modificación de este criterio excluyente son claros: entre otros, la incorporación de la participación cívica en estas modificaciones es necesaria para exhibir la escasez de recursos frente a necesidades multidimensionales crecientes.

Las innovaciones públicas en materia de seguridad social y protección social deben ser política de estado. No es aceptable que se encuentren expuestas a los vaivenes del ciclo electoral. Deben ser ancladas en el eje arquitectónico de la política democrática y, en consecuencia, coadyuvar en la construcción de una cultura cívica que facilite la implicación y la participación.

No existe educación cívica sobre la seguridad social. No es un tema que se trate sistemáticamente en ninguna instancia del sistema educativo formal (escolaridad

primaria, secundaria, terciaria y universitaria). Esto imposibilita la existencia de un diálogo intergeneracional sobre un patrimonio público que es de todos (los fondos depositados en los sistemas de seguridad social). Sin instrucción cívica sobre estos temas, no habrá ciudadanos con la voluntad suficiente para defenderlos de embates variados procedentes tanto de la economía como de la propia política.

Por último, se observa que aún deben derribarse muchos “muros mentales” sobre el origen de los fondos a utilizar para pagar pensiones/jubilaciones. Si bien el uso de fondos procedentes de pago de impuestos ha ido acrecentándose, existen otras fórmulas que deben explorarse de manera racional, amigable y didáctica. El uso de inversiones estratégicas de los recursos derivados de la seguridad social tendrá que ser una constante para favorecer su sostenibilidad y las redes sociales (social media) deberán ser usadas como mecanismo que exponga los motivos y destinos de este patrimonio común y transversal a clases y orígenes sociales.

BIBLIOGRAFÍA

Alcock, P., Glennerster, H., Oakley, A. and Sinfield, A. (2010): *Welfare and Wellbeing*. Richard Titmuss' contribution to social policy. Policy Press: Bristol.

Behrendt, C., & Nguyen, Q. A. (2018). Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work. *Future of Work Research Paper Series*, 1. https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/publications/research-papers/WCMS_629864/lang--en/index.htm

Biderbost, P., Boscán, G. & Rochin, N. (2020). Gestión de riesgos de corrupción en el sector público ante la administración de desastres. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (76), 215-236. <https://www.redalyc.org/journal/3575/357565951008/html/>

Castles, F. G. (2010). Black swans and elephants on the move: the impact of emergencies on the welfare state. *Journal of European Social Policy*, 20(2), 91-101. <https://doi.org/10.1177/0958928709358793>

Diamond, P. (2004). Social security. *American Economic Review*, 94(1), 1-24. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/000282804322970670>

Feldstein, M. (2005). Rethinking social insurance. *American Economic Review*, 95(1), 1-24. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/0002828053828545>

Hulgård, L., & Ferreira, S. (2019). Social innovation and public policy. Howaldt J., kaletka C., Schröder A., zirngiebl M.(eds), *Atlas of social innovation*. 2nd volume–A world of new practices. oekom verlag GmbH: Munich.

Koenig, G., Fichtner, J. J., & Gale, W. G. (2018). Supplemental transition accounts for retirement: A proposal to increase retirement income security and reform social security. *Public Policy & Aging Report*, 28(suppl_1), S22-S34. <https://www.nasi.org/wp-content/uploads/2017/10/Koenig.pdf>

Matei, A., & Antonie, C. (2015). Complexity theory and the development of the social innovation. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 185, 61-66. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042815021643>

Moreira, C. (2004). Resistencia política y ciudadanía: plebiscitos y referéndums en el Uruguay de los '90. *América Latina Hoy* . 36, (nov. 2010), 17–45. DOI:<https://doi.org/10.14201/alh.7411>.

National Academy of Social Insurance (2019). *Enhancing Social Security and Improving Retirement Security: Four Innovative Proposals*

Ohlenburg, T. (2020). AI in Social Protection-Exploring Opportunities and Mitigating Risks. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. https://sdghelpdesk.unescap.org/sites/default/files/2020-07/GIZ_ADB_AI%20in%20social%20protection.pdf

Quadagno, J. S. (1984). Welfare capitalism and the Social Security Act of 1935. *American Sociological Review*, 632-647. <https://www.jstor.org/stable/2095421?origin=crossref>

Thompson, L. H. (1983). The social security reform debate. *Journal of economic literature*, 21(4), 1425-1467. <https://www.jstor.org/stable/30025337>

Whitman, D. (2018). Innovative Approaches to Improve Social Security Adequacy in the 21st Century. *Public Policy & Aging Report*, 28(suppl_1), S1-S3.



PARTICULARIDADES DAS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS NO ESTADO DE SERGIPE E NO MUNICÍPIO DE ARACAJU EM FACE DA EC Nº 103/19

*Stênio Leão Guimarães¹,
Ubirajara Coelho Neto²*

RESUMO

A reforma previdenciária de 2019 provocou mudanças significativas nos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS e no regime geral de previdência social – RGPS, fixando novas regras de acesso ao benefício e dinâmica de cálculo de proventos. Diante da liberdade dos entes da federação editarem suas reformas previdenciárias, põe-se em risco a motivação da reforma previdenciária em reduzir as desigualdades entre os RPPS e promover a distribuição de renda. Objetiva-se investigar neste estudo os impactos da reforma previdenciária de 2019 no Regime Próprio de Sergipe e Aracaju/SE. Através de uma pesquisa bibliográfica e normativa, intenciona-se refletir a respeito da evolução normativa previdenciária e os reais efeitos nos entes subnacionais. Diante da competência concorrente cada ente da federação deverá reformar sua legislação previdenciária no sentido de conter os gastos públicos. Objetiva-se retratar as mudanças legislativas no Estado de Sergipe e Aracaju buscando visualizar a profundidade dos efeitos da reforma idealizada pela União. As dificuldades da erosão da reforma previdenciária de 2019 são abordadas, como a manutenção de regras mais benéficas no RPPS Aracajuano e de Sergipe. Evidencia-se a construção de abismo de direitos entre os servidores públicos federais e os servidores públicos de Aracaju. Nesse cenário, vislumbra-se que os regimes próprios de previdência social estão sendo instrumentos públicos de desigualdades sociais, seja entre os regimes próprios de previdência social, bem como ao regime geral de previdência social. A fragilização do movimento reformista previdenciário nos RPPS estaduais e municipais indica que os contornos sobre as regras de acesso aos benefícios criarão um cenário de disparidades entre os entes da federação, em especial para funcionários do alto escalão da administração pública municipal e estadual. De certo, desafios se aproximam dos RPPS seja pelas influências geradas pelas propostas de unificação dos RPPS ao RGPS, seja pelo interesse da previdência privada na gestão dos recursos públicos da área da previdência.

¹ Advogado militante, OAB/SE nº 12.371. Tutor em Direito Previdenciário. Servidor público na Universidade Federal de Sergipe desde 2013, com experiência no serviço público desde 2007. Especialização em Direito e Processo do Trabalho e MBA em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal. **E-mail:** stenio.juridico@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-6696-5954>

² Graduação em Direito pela UFMG (1995), Especialização em Direito Constitucional pela UFMG (1997), Mestrado em Direito Constitucional pela UFMG (1998) e Doutorado em Direito Constitucional pela UFMG (2002). Pós doutor em Direito na Universidade de Lisboa. **E-mail:** ucneto@academico.ufs.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-5276-4091>

PALAVRAS-CHAVE: Reforma Previdenciária. Regime Próprio de Previdência Social. Competência concorrente.

PARTICULARITIES OF THE SOCIAL SECURITY REFORMS IN THE STATE OF SERGIPE AND IN THE MUNICIPALITY OF ARACAJU IN CONNECTION WITH EC No. 103

ABSTRACT

The 2019 social security reform led to significant changes in the Special Social Security Systems - RPPS and in the general social security system - RGPS, establishing new rules for accessing the benefit and dynamics for calculating earnings. Given the freedom of the federation entities to edit their social security reforms, the motivation of the social security reform to reduce inequalities between the RPPS and promote income distribution is put at risk. The objective of this study is to investigate the impacts of the 2019 social security reform on the Sergipe and Aracaju/SE Regime. Through a bibliographical and normative research, it is intended to reflect on the evolution of social security regulations and the real effects on subnational entities. Faced with concurrent competence, each entity of the federation must reform its social security legislation in order to contain public spending. The objective is to portray the legislative changes in the State of Sergipe and Aracaju, seeking to visualize the depth of the effects of the reform idealized by the Union. The difficulties of the erosion of the 2019 social security reform are addressed, such as the maintenance of more beneficial rules in the RPPS Aracajuano and Sergipe. The construction of an abyss of rights between federal public servants and public servants in Aracaju is evident. In this scenario, it can be seen that the social security regimes themselves are being public instruments of social inequalities, whether between the social security regimes themselves, as well as the general social security regime. The weakening of the social security reformist movement in the state and municipal RPPS indicates that the contours of the rules for accessing benefits will create a scenario of disparities between the entities of the federation, especially for high-ranking employees of the municipal and state public administration. Certainly, challenges are similar to those of the RPPS, whether due to the influences generated by the proposals to unify the RPPS with the RGPS, or due to the interest of private pensions in the management of public resources in the area of social security.

KEYWORDS: Social Security Reform. Regime of Social Security for Public Servants. Competitive competence.

INTRODUÇÃO

Com o advento da Reforma previdenciária de 2019 rompeu-se a conexão das regras de acesso aos benefícios previdenciários da Constituição Federal com os entes subnacionais. A Emenda Constitucional nº 103/2019 tratou inicialmente de promover alterações profundas no Regime Geral de Previdência Social e no Regime Próprio de Previdência Social da União.

Restrito em sua competência de legislar a matéria, a União em diversos pontos da emenda constitucional indica aos entes subnacionais a aplicação da legislação anterior até que os Estados, Distrito Federal e municípios promovam a reforma previdenciária aos seus servidores públicos.

Insculpido no Inciso XII do Art. 24 da CRFB/88, os entes da federação têm a competência concorrente para regulamentar a matéria previdenciária dos seus respectivos servidores públicos organizada através do Regime Próprio de Previdência Social.

De acordo com MOREIRA NETO (1988, p. 149-150) as normas gerais na competência legislativa concorrente são fixadas regras gerais, sendo aplicado de forma uniforme por todos os entes da federação. Nesse cenário caberia União traçar diretrizes gerais aos demais entes da federação. Assim os estados, Distrito Federal e municípios possuem competência para legislar normas específicas a serem aplicadas nos seus âmbitos de atuação.

Desse modo, cada ente da federação poderá promover sua própria reforma previdenciária no sentido de atender no todo ou em parte o interesse político de conter os gastos públicos na área.

O presente trabalho pretende demonstrar de que modo a Reforma da Previdência de 2019 impactou o Regime Próprio de Previdência do Estado de Sergipe e de Aracaju.

Haveria uma simetria entre as reformas previdenciárias no sentido de pôr em igualdade de regras previdenciárias os servidores federais, estaduais e municipais? Diante de uma erosão da reforma previdenciária promovida pelo Governo Federal quais foram as reais distorções que se verifica nos três entes?

Deste modo, se percebe um desafio ao Estado no sentido de construir um plano de previdência aos servidores de cargo efetivo que promova igualdade de direitos em seus diversos regimes próprios.

Nessa perspectiva, é necessário confessar a dificuldade do tema e refletir a respeito do papel dos regimes próprios de previdência, suas distintas regras entre os regimes próprios e o Regime Geral de Previdência Social, além da crescente ameaça da unificação dos regimes de previdência social. Outrossim, tem-se como objetivo de demonstrar os impactos da reforma previdenciária de 2019 no RPPS de Sergipe e de Aracaju, além de refletir a respeito do papel dos regimes de previdência públicos na redução das desigualdades sociais.

Neste intento, especificamente, pretende-se abordar a respeito das inovações trazidas pela reforma da previdência de 2019 em suas regras de concessão de aposentadoria, pensão civil por morte, acumulação de benefícios, bem como as inovações no plano de custeio dos regimes de previdência. Indicando os pontos em que houveram sintonia e as distorções diante da Emenda Constitucional nº 103/2019.

Tem-se como hipótese que reforma da previdência de 2019 sofreu grande erosão diante do Estado de Sergipe e de Aracaju gerando uma distorção na concessão dos benefícios previdenciários. A ausência de efeitos nos regimes próprios de previdência em um primeiro momento induz questionar se os efeitos pretendidos pela reforma foram realmente atendidos.

O presente trabalho busca, através de uma pesquisa bibliográfica, normativa e doutrinária, fomentar o debate a respeito da condução das reformas previdenciárias dos entes subnacionais, buscando trazer um retrato fiel da evolução normativa no sentido de confrontar com a intenção do Governo Federal em 2019.

Ao final, aponta-se os objetivos oferecidos verificando a hipótese indicada com a demonstração da problemática da pluralidade de regras entre os regimes de

previdência social. Destaca-se a forte resistência dos entes da federação em promover uma reforma da previdência em sintonia com a promovida pela União. Indica-se ainda que tal cenário gera críticas quanto a promoção da desigualdade social e a pluralidade de regramentos nos mais de dois mil regimes próprios existentes.

1. ANÁLISE DO REGIME PRÓPRIO SERGIPANO EM FACE DA EC Nº 103/2019

No ordenamento jurídico sergipano a Lei Complementar nº 113/2005 regulamenta o Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Sergipe – RPPS/SE aos servidores públicos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, os membros da Magistratura e do Ministério Público, os Conselheiros do Tribunal de Contas, e os servidores militares, ativos, inativos e pensionistas.

A reforma previdenciária no Regime Próprio de Previdência do estado de Sergipe foi materializada através da Lei Complementar nº 338 de 27 de dezembro de 2019 e publicada em 30/12/2019, tratando de promover uma série de alterações no sentido de atender, ainda que em partes, as regras da Emenda Constitucional nº 103/19.

A EC nº 103/2019 fixa que os regimes próprios de previdência devem ter como benefícios previdenciários limitados à aposentadoria e pensão por morte (§2º do Art. 9º). Em sintonia com o fixado, se foi retirado do rol de benefícios do Sergipe Previdência o salário família e o auxílio-reclusão. Constam no rol de benefícios de acordo com o Art. 19 da LC nº 113/2005, com alteração dada pela LC nº 338/2019, somente aposentadoria, pensão civil por morte, além dos benefícios militares da reserva remunerada e da reforma militar.

A EC nº 103/19 fixou no âmbito da União a regra transitória ao regramento permanente da aposentadoria por idade e tempo de contribuição (art. 10, §1, inciso I). Nessa modalidade de aposentadoria fixou-se a exigência da idade de mínima de 62 anos para a mulher e 65 anos para o homem, além de 25 anos de tempo de contribuição, 10 anos de efetivo exercício no serviço público e 5 anos no cargo efetivo em que se pretende se aposentar, para ambos os sexos.

A reforma previdenciária sergipana modificou as regras para acesso ao benefício da aposentadoria por idade e tempo de contribuição no RPPS/SE. O art. 28 da LC nº 113/2005, com alteração dada pela LC nº 338/2019 dispõe como requisito a idade mínima de 62 anos para a mulher e 65 anos para o homem, 35 anos de tempo de contribuição, se homem e 30 anos de contribuição, se mulher, além de 10 anos de efetivo exercício no serviço público e 5 anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, para ambos os sexos.

Segundo a EC nº 103/19 o base de cálculo dos proventos de aposentadoria por idade e tempo de contribuição passa a ser a média aritmética de todas as contribuições previdenciárias a partir de julho de 1994 ou de quando se iniciar o período contributivo se posterior à supracitada competência (Art. 26).

A reforma previdenciária da União estabeleceu que para a aposentadoria por idade e tempo de contribuição os proventos de aposentadoria seriam 60% da média aritmética, acrescidos de 2% para cada ano que exceder 20 anos de tempo de contribuição.

Desta forma, há no modo de cálculo uma proporcionalidade com base no tempo de contribuição, estimulando com que os servidores permaneçam no serviço público por mais tempo para se ter um percentual sobre a média mais vantajoso. Aponta-se que para o servidor federal se aposentar com 100% da média aritmética são necessários 40 anos de tempo de contribuição, para ambos os sexos.

O Art. 69 da LC nº 113/2005, alterado pela LC nº 338/2019 modificou a base de cálculo no mesmo sentido do RPPS da União, entretanto a reforma previdenciária sergipana não estabelece qualquer proporcionalização da média aritmética na aposentadoria. Assim, uma vez cumprido os requisitos para a aposentadoria por idade em tempo de contribuição, o homem com 35 anos de tempo de contribuição e a mulher com 30 anos no mesmo requisito teriam direito a se aposentar com 100% da média aritmética.

Percebe-se, portanto, uma distorção entre as regras da mesma modalidade da aposentadoria entre o RPPS da União e o RPPS de Sergipe onde o servidor sergipano se aposentaria com um percentual sobre a média mais benéfico do que um servidor público federal.

A EC nº 103/2019 estabelece a regra de descarte das contribuições previdenciárias que reduzam o valor do benefício desde que mantido o tempo de contribuição mínimo na modalidade de aposentadoria pretendida. Deste modo, caso um servidor federal tenha 30 anos de tempo de contribuição, será possível se aposentar por idade e tempo de contribuição com os 25 melhores anos de contribuição previdenciária para obtenção da média aritmética, descartando os 5 piores anos de contribuição da base de cálculo. Já o §3º do Art. 69 da LC nº 113/2005, alterado pela LC nº 338/2019 dispõe sobre a regra do descarte com as mesmas condições aos segurados do RPPS/SE.

A EC nº 103/2019 fixa aos dependentes dos servidores públicos do RPPS da União uma pensão por morte com valor equivalente a uma cota familiar de 50% acrescida de uma cota por dependente de 10%, limitado ao máximo de 100% do valor da aposentadoria recebida pelo servidor, ou da aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho que teria direito na data do óbito, se falecer na atividade sem direito à uma modalidade de aposentadoria mais vantajosa (art. 23).

A LC nº 338/2019 alterando o Art. 54 da LC nº 113/2005 fixou a pensão por morte em condições parecidas, porém fixando o percentual da cota familiar em 60%. Destaca-se que as novas condições para concessão da pensão por morte no RPPS/SE não se aplicam às aposentadorias e pensões concedidas pelo regime próprio de previdência social até a data de entrada em vigor da EC nº 103/2019, 13/11/2019, conforme o art. 8º da LC nº 338/2019.

A EC nº 103/2019 tratou de restringir a acumulação de mais de uma pensão civil por morte instituída por cônjuge ou companheiro no mesmo regime de previdência, ressalvadas as pensões de mesmo instituidor oriundas de cargos acumuláveis de acordo com as disposições constitucionais (art. 24).

Através do dispositivo supracitado, é possível acumular a pensão por morte deixada pelo cônjuge ou companheiro com outra pensão por morte de outro regime de previdência social ou das pensões derivadas de atividades militares.

De igual modo, é possível acumular a pensão morte deixada pelo cônjuge ou companheiro com aposentadoria de um regime de previdência ou com os proventos de inatividade militar.

Por fim, a normativa prevê a possibilidade de acumulação das pensões militares com aposentadoria concedida no Regime Geral de Previdência Social – RGPS ou do regime próprio de previdência social.

No caso das acumulações supracitadas da pensão da morte deixada pelo cônjuge ou companheiro, a reforma previdenciária de 2019, estabelece que um dos benefícios seria recebido de forma integral e os demais reduzidos nos termos do § 2º do Art. 24 da EC nº 103/2019 (KERTZMAN, 2020, p. 194).

Ou seja, reserva-se inicialmente 100% do valor até o salário mínimo, incorporando os valores reduzidos por faixa de renda, sendo 60% do valor entre 1 e 2 salários mínimos, 40% do valor entre 2 e 3 salários mínimos, 20% do valor entre 3 e 4 salários mínimos e 10% do valor acima de 4 salários mínimos.

Assim, em 2022, caso a redução seja aplicada a um benefício que tinha como valor de proventos R\$ 8.000,00, originariamente, após a realização da regra do § 2º do Art. 24 da EC nº 103/2019, o valor pago ao beneficiário seria de 2.981,60, em 2022.

Tabela 1 – Demonstração do cálculo da redução por acumulação de benefício com a Pensão civil por morte instituída pelo cônjuge ou companheiro (Art. 24 da EC nº 103/2019).

Limite do Valor do Benefício em salários mínimos	% / FAIXA	Base de cálculo	Valor do benefício por faixa
1	100	R\$ 1.212,00	R\$ 1.212,00
de 1 a 2	60	R\$ 1.212,00	R\$ 727,20
de 2 a 3	40	R\$ 1.212,00	R\$ 484,80
de 3 a 4	20	R\$ 1.212,00	R\$ 242,40
acima de 4	10	R\$ 3.152,00	R\$ 315,20
TOTAL		R\$ 8.000,00	R\$ 2.981,60

O Art. 54-A da LC nº 113/2005, incluído pela LC nº 338/2019 estabelece ao RPPS/SE mesma regra de acumulação da pensão por morte deixada pelo cônjuge ou companheiro, bem como a regra de redução no caso de acumulação.

Importante destacar que no regramento do RPPS/SE, o rateio da pensão, privilegia o cônjuge ou companheiro sobrevivente com 50% do valor dos proventos,

sendo a outra parcela dividida entre os filhos ou equiparados, além de outros dependentes se for o caso (Art. 55 da LC nº 113/2005).

O Art. 4º da EC nº 103/2019 estabelece uma modalidade de aposentadoria por pontuação como regra de transição aos servidores que ingressaram no serviço público antes de reforma previdenciária de 2019.

Na supracitada modalidade são exigidos: a) idade mínima de 56 anos se mulher, 61 anos, se homem (sendo incrementado em um ano a partir de 2022), b) 30 anos de tempo de contribuição se mulher e 35 anos, se homem, c) 20 anos de efetivo exercício no serviço público, d) 5 anos no cargo que se der a aposentadoria e e) 86 pontos, se mulher e 96 pontos, se homem, em que consiste no somatório da idade com o tempo de contribuição (AMADO, 2021, p. 1845).

Tal pontuação, se eleva ano a ano em uma unidade até atingir o patamar de 100 pontos para a mulher em 2033 e 105 pontos para o homem em 2028. Destaca-se que essa modalidade de aposentadoria impõe um requisito adicional da idade mínima de 62 anos, se mulher e 65 anos, se homem, para os servidores federais que ingressaram antes de 31/12/2003 e quiserem se aposentar com a totalidade de sua remuneração e paridade com ativos.

Na regra de transição aos servidores sergipanos impõe-se um requisito adicional da idade mínima de 60 anos, se mulher e 65 anos, se homem, para os servidores de cargo efetivo, que ingressaram antes de 31/12/2003 se aposentarem com a totalidade de sua remuneração com paridade com ativos.

Imperioso destacar que a aposentadoria com a totalidade da remuneração com a EC nº 103/2019 leva em consideração a proporcionalidade do tempo de serviço em cada carga horária ou gratificação de desempenho (incisos I e II do §8º do art. 4º). De mesma forma, a reforma previdenciária sergipana proporcionaliza a remuneração do servidor se houver variação de carga horária ou vantagens pecuniárias.

O Art. 20 da EC nº 103/2019 fixa uma modalidade de aposentadoria com pedágio como regra de transição aos servidores que ingressaram no serviço público antes de reforma previdenciária de 2019.

Nessa modalidade são exigidos: a) idade mínima de 57 anos se mulher, 60 anos, se homem, b) 30 anos de tempo de contribuição se mulher e 35 anos, se homem, c) 20 anos de efetivo exercício no serviço público, d) 5 anos no cargo que se der a aposentadoria e e) pedágio como período adicional de contribuição correspondente a 100% do tempo que faltaria para cumprir o tempo mínimo de contribuição.

Tal modalidade de aposentadoria paga proventos pela totalidade da remuneração se o servidor federal ingressou no serviço público federal em 31/12/2003 (inciso I do §2º do Art. 20) ou 100% da média aritmética (inciso I do §2º do Art. 20 c/c inciso I do §3º do art. 26).

A LC nº 338/2019, em seu art. 3º, fixa uma regra de transição parecida aos servidores sergipanos, indicando o pedágio de 50% como período adicional de

contribuição do tempo que faltaria para cumprir o tempo mínimo de contribuição até 30/12/2019, data de entrada em vigor da Lei Complementar.

Nas duas regras de transição, se percebe distinções nos requisitos pontuação e pedágio no sentido de impor requisitos menos rígidos aos servidores sergipanos. Deste modo, se vislumbra uma desidratação em relação à reforma previdenciária promovida no RPPS da União.

De outro lado, se pode verificar a revogação da aposentadoria por idade com proventos proporcionais no RPPS da União (alínea “b” do Inciso III do § 1º do Art. 40 da CRFB/88 alterado pelo art. 1º da EC nº 103/19) e no RPPS/SE (Art. 29 da Lei Complementar nº 113/2005 revogado pelo art. 1º da Lei Complementar nº 338/2019).

A reforma previdenciária de 2019 modificou a forma de cálculo da Contribuição ao Plano de Seguridade Social - CPSS do servidor público federal. A partir de março de 2020, a CPSS será apurada de forma progressiva, mediante um percentual, que varia de 7,5% a 22%, incidente sobre faixas de renda definidas no art. 11 que são reajustadas pelo INPC – Índice nacional de Preços ao Consumidor.

Tabela 2 – Alíquota Progressiva da Contribuição ao Plano de Seguridade Social.

BASE DE CONTRIBUIÇÃO (R\$)	ALÍQUOTA INCIDINDO SOBRE A FAIXA DE VALORES
até 1.212,00	7,50%
de 1,212,01 até 2.427,35	9%
de 2.427,36 até 3.641,03	12%
de 3.641,04 até 7.087,22	14%
de 7.087,23 até 12.136,79	14,50%
de 12.136,80 até 24.273,57	16,50%
de 24.273,58 até 47.333,46	19%
acima de 47.333,46	22%

Fonte: Portaria Interministerial MTP/ME Nº 12, de 17 de janeiro de 2022.

Os aposentados e pensionistas do RPPS da União são isentos de contribuição previdenciária até o teto do regime geral de previdência social. Incidindo somente ao valor que ultrapassar o limite citado nos percentuais de 14,50% a 22% de acordo com a totalidade da renda (§4º do art. 11 da EC nº 103/2019).

Já a reforma previdenciária sergipana a alíquota de contribuição é linear no percentual de 14% sobre a remuneração de contribuição (vencimento do cargo efetivo ou do soldo do posto ou graduação acrescidos de vantagens pecuniárias permanentes, conforme Art. 94 da LC nº 113/2005, alterado pela LC nº 338/2019). Os aposentados e pensionistas pagarão contribuição previdenciária sobre o valor de proventos que ultrapassar o teto do RGPS no percentual de 14% (§1º do Art. 94. da LC nº 113/2005, alterado pela LC nº 338/2019).

Nesse quesito, percebe-se que a contribuição previdenciária linear sergipana impõe uma responsabilidade tributária maior aos servidores de nível fundamental e médio em comparação da alíquota progressiva dos servidores do RPPS da União. A progressividade da contribuição previdenciária redimensiona a carga tributária em manter o RPPS que tem por regime a repartição simples e o fluxo de capital.

Necessário destacar que PEREZ e FERREIRA (2004, p.2) afirmam sobre que a repartição simples oferece uma ligação fraca entre a contribuição e o benefício concedido, o que contribui para distorções entre a oferta de trabalho e a decisão de poupança.

A reforma da previdência de 2019 viabiliza a criação de uma contribuição sobre o valor que supere um salário mínimo, no sentido de ajustar as contas do RPPS da União, no caso de déficit atuarial (§1º-A do Art. 149 da CRFB/88). Regra similar fora estabelecida no âmbito do RPPS/SE em seu §2º do Art. 94. da LC nº 113/2005, alterado pela LC nº 338/2019.

No RPPS da União há a possibilidade de criação de uma contribuição extraordinária no prazo de 20 anos aos servidores públicos ativos, aposentados e pensionistas com o objetivo de sanar o déficit atuarial (§1º-B do Art. 149 da CRFB/88). Já no RPPS/SE não houve regulamento nesse sentido.

A Emenda Constitucional nº 20/98 possibilitou aos entes da federação a criação de uma EFPC - entidade fechada de previdência complementar para seus servidores públicos de cargo efetivo (§14 do Art. 40 da CRFB/88). Nessa situação, o valor dos proventos de aposentadoria e pensão por morte do RPPS é limitado ao teto do RGPS (regime de previdência complementar - RPC).

No âmbito da União, a Lei Federal nº 12.618/2012 autorizou a criação das entidades fechadas de previdência complementar aos servidores de cargo efetivo. Assim, a Funpresp - Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal foi aprovada para o poder executivo em 04/02/2013 com a Portaria MPS/PREVIC/DITEC nº 44/2013 e ao poder legislativo com a pela Portaria MPS/PREVIC/DITEC nº 239/2013 em 06/05/2013.

No poder judiciário federal a previdência complementar fora autorizada a operar como Funpresp-Jud através da Portaria MPS/PREVIC/DITEC nº 71/2013 com seu plano de benefícios autorizado pela Portaria MPS/PREVIC/DITEC nº 559/2013 em 11/10/2013.

Aos servidores sergipanos de cargo efetivo o RPC fora instituído através da Lei Complementar nº. 293/2017 sendo autorizado o plano de benefícios da EFPC Pevnordeste-Sergipe com a Portaria MF/PREVIC /DL nº 635/2018 em 03/07/2018.

Deste modo, percebe-se que o governo de Sergipe atuou de forma proativa em um período em que o RPC era uma faculdade para a administração pública (§14 do Art. 40 da CRFB/88 com redação da EC nº 20/98).

Somente com o advento da EC nº 103/2019, quase 21 anos da medida inicial, é imposto a instituição de uma EFPC aos entes da federação no prazo de dois anos (§14 do Art. 40 da CRFB/88 alterado pela EC nº 103/19 c/c § 6º do art. 9º da EC nº 103/19).

2. EXAME DAS REGRAS REGIME PRÓPRIO DE ARACAJU/SE COMPARADAS ÀS DISPOSIÇÕES DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA DE 2019

O RPPS de Aracaju/SE possui uma regulamentação distinta do RPPS da União e do estado de Sergipe. Na legislação local aracajuana, a Lei Complementar nº 181/2022 trouxe alguns ajustes na legislação previdenciária municipal. Inicialmente destaca-se a desconstituição da natureza previdenciária do salário-família, salário-maternidade e auxílio reclusão impondo-lhes a categoria de benefícios assistenciais (art. 3º). A normativa indicou ainda que os benefícios assistenciais serão custeados pelo Tesouro Municipal (art. 5º da Lei Complementar nº 181/2022).

O RPPS de Aracaju/SE estabelece a aposentadoria por idade e tempo de contribuição exigindo-se a idade mínima da aposentadoria por idade e tempo de contribuição de 60 anos, se homem, e 55 anos, se mulher e o tempo de contribuição de 35 anos para o homem e 30 anos para a mulher (Incisos I e II do Art. 57. da LC nº 50/2001).

Nessa modalidade de aposentadoria garante-se proventos com a integralidade de vencimentos (alínea “a”, inciso III do art. 63 da LC nº 50/2001). Imperioso mencionar que o servidor público federal que ingressou a partir de 01/01/2004, ou seja, 18 anos atrás, já não tem direito a se aposentar com a integralidade de vencimentos. De acordo com a legislação municipal, um servidor que ingresse em 2022 teria direito a se aposentar com sua última remuneração, incluindo todas as verbas permanentes quando cumprido todos os requisitos.

O Município de Aracaju instituiu o RPC pela Lei Municipal nº 5.486 de 22 de junho 2022. A escolha da EFPC que fará a gestão da previdência complementar aos servidores aracajuanos se submeterá a um processo seletivo que será conduzido com impessoalidade, publicidade, transparência, demonstrando qualificação técnica e economicidade na gestão do plano de benefícios (art. 18). A Superintendência Nacional de Previdência Complementar ainda não autorizou a operacionalização de uma EFPC aos servidores que optarem pela adesão.

O modo de cálculo da pensão civil por morte tem como base de cálculo o valor correspondente aos benefícios que seriam devidos ao servidor, seja a aposentadoria por idade e tempo de contribuição ou aposentadoria por invalidez permanente nos termos da EC nº 41/2003.

Desse modo, no cálculo da pensão civil por morte há redução do valor que ultrapassar o teto do RGPS (incisos I e II do § 7º do Art. 40 da CRFB/88). Assim, é evidente a distorção de regras entre os servidores do RPPS da União, do estado de Sergipe e do município de Aracaju.

Há que se destacar que não há na legislação aracajuana vedação quanto a acumulação de pensões por morte ou de aposentadoria desde que os cargos sejam acumuláveis. De igual modo não há qualquer redução de benefícios no caso se acumulação.

Nesse cenário mostra-se vantajoso, no caso de acumulação de Pensão por morte deixada pelo cônjuge ou companheiro do RPPS/SE com uma aposentadoria do RPPS de Aracaju, é viável a opção em receber integralmente o benefício no RPPS/SE, já que

o RPPS de Aracaju não possui regra que reduza o valor do benefício no caso de acumulação.

Deste modo, a regra de acumulação com a redução prevista no Art. 24 da EC nº 103/2019 e no Art. 54-A. da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 mostra-se ineficiente em reduzir o peso na manutenção dos benefícios dos regimes de previdência quando acumulados com um benefício do RPPS aracajuano.

Já a contribuição previdenciária ao RPPS de Aracaju está fixada no percentual de 11% da remuneração ou subsídio definidos em lei, aos servidores ativos, excluindo-se as verbas de natureza indenizatória (art. 7º c/c art. 123 da LC nº 050/2001).

Verifica-se deste modo um distanciamento dos efeitos da reforma da previdência entre o fixado no RPPS da União e os RPPS subnacionais. Tais diferenças tratam, sem razão, os servidores públicos de forma diferenciada gerando críticas ao regime específico de previdência do funcionalismo público como a de ser um plano de previdência que gera desigualdades sociais.

Apesar das discrepâncias entre as regulamentações, ABREU (2021, p. 3) aponta que, em 2021, o fundo em capitalização apresentou um superávit de R\$ 353.571.524,75 e o fundo de repartição apresenta um déficit R\$ 3.605.761.927,40. WORLD BANK (2022, p. 65) indica que a reforma previdenciária de 2019 teve a motivação de redistribuição de renda e contenção dos gastos públicos. Porém, OLIVEIRA (2022, p. 15) aponta que o RPPS/SE tem um déficit de R\$ 35.288.026.578,06, em 2021.

Com raízes que remontam o Brasil Imperial (1835) a previdência aos servidores públicos é marcada por privilégios e favorecimentos (MAROTTA, 2019, p. 273). A fragmentação da reforma previdenciária aprofundou as diferenças das regras de custeio e de benefícios entre os RPPS. Aponta-se ainda que as desigualdades são ainda mais visíveis quando se compara a média de proventos de aposentadoria com o RGPS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É necessário assumir a problemática a respeito da erosão da reforma previdenciária de 2019 nos entes subnacionais. Verifica-se um distanciamento significativo das regras contidas no RPPS de Aracaju com o RPPS da União promovendo um tratamento diferenciado nos servidores públicos federais.

Tal distorção gera críticas em especial em face do Regime Geral de Previdência Social, tornando inconcebível dois sistemas previdenciários públicos (RPPS e RGPS) com regras tão distintas.

Esse cenário se acentua ainda mais visto a possibilidade de cada um dos dois mil regimes próprios adotarem regras distintas e mais brandas daquelas impostas ao RPPS da União. Diante de tantas distorções, é possível inferir o incremento na intenção política de se unificar os regimes de previdência social, como fora realizado pela Lei Orgânica de Previdência Social (Lei Federal nº 3.807/1960).

Verifica-se que servidores públicos aracajuanos do alto escalão do funcionalismo público são beneficiados os maiores beneficiados, já que poderão se aposentar com proventos com a totalidade da remuneração.

A fragilização do movimento reformista previdenciário nos RPPS subnacionais indica que os contornos sobre as regras de acesso aos benefícios criarão um cenário de disparidades entre os entes da federação, em especial para funcionários do alto escalão da administração pública municipal e estadual.

Por outro lado, questiona-se a efetividade das reformas da previdência no sentido de construir um sistema sustentável e previsível aos seus segurados. Sendo os regimes próprios sistemas de repartição simples a não reposição dos servidores e o aumento da expectativa de vida contribuem para a certeza de déficit do sistema securitário.

As disparidades das regras previdenciárias conduzem os regimes próprios de previdência para uma bifurcação de direitos no médio a longo prazo. Essa idéia não é nova, MARTINEZ (1992, p. 231) defendia essa possibilidade. Afinal, o orçamento público não encontrará respaldo político por muito tempo para justificar o financiamento dos regimes próprios deficitários promotores de desigualdades sociais.

REFERÊNCIAS

ABREU. Álvaro Henrique Ferraz de. **Relatório da avaliação atuarial segregação de massa vigente.** Agenda Assessoria. 2021. Disponível em: <
https://transparencia.aracaju.se.gov.br/previdencia/wp-content/uploads/sites/10/2021/10/Avalia%C3%A7%C3%A3o-Atuarial-AJUPREV-_2021.pdf >
Acesso em 29.set.2022.

AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário.** 14 ed. Salvador: Editora JusPodivm. 2021.

KERTZMAN, Ivan. **Entendendo a reforma da previdência.** Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

MAROTTA, Marconni Cordeiro. **Previdência e assistência no Brasil Imperial:** As demandas por aposentadorias e pensões junto ao governo monárquico. Dissertação. Universidade Federal Fluminense. 2019.

MARTINEZ , Wladimir Novaes. **A Seguridade social na constituição federal.** São Paulo: LTr, 1992.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Competência concorrente limitada:** o problema da conceituação das normas gerais. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, v. 25, n.100, p. 127-162, out./dez. 1988. Disponível em: . Acesso em: <
<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181992>> Acesso em 29.set.2022.

PEREZ, Leonardo Pio; FERREIRA, Pedro Cavalcanti. **Efeitos Macroeconômicos e Custos Sociais de uma Transição entre Regimes de Previdência no Brasil**. Ensaios econômicos da Escola de pós-graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas – FGV. 2004. Disponível em: < <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/739>> Acesso em 29.set.2022.

OLIVEIRA. Antonio Mário Rattes de. **Relatório da reavaliação atuarial do instituto de previdência dos servidores do estado de Sergipe**. 2022. Disponível em: < <https://www.sergipeprevidencia.se.gov.br/wp-content/uploads/2022/04/relatorios-avaliacao-atuarial-civis-2022.pdf> > Acesso em 29.set.2022.

WORLD BANK. **Regime de Previdência para servidores públicos estaduais e municipais no Brasil: contexto, história e lições da reforma**. 2022 Disponível em: < <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099500004042238712/pdf/P1748360a133da03c0b21906fa7f5401697.pdf> > Acesso em 29.set.2022.



EL FUTURO DE LA SEGURIDAD SOCIAL ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO EN LOS ÚLTIMOS 20 AÑOS?

Gina Magnolia Riaño Barón¹

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo discutir los desafíos que enfrentan los sistemas de protección y seguridad social de los países de América Latina y el Caribe y cómo responder a ellos. Considerando las debilidades estructurales bien identificadas de la región, el desajuste entre la situación económica y social, en particular la estructura familiar y las nuevas formas de trabajo, y los modelos de protección social, así como las débiles perspectivas económicas, se concluye con la necesidad de un nuevo pacto social centrado en los ciudadanos y el desarrollo de un nuevo paradigma de protección social.

El análisis se basa en los resultados existentes en la literatura, en particular con respecto a la estructura familiar, y en datos estadísticos tanto primarios como trabajados para el propósito del análisis.

El trabajo finaliza con la definición de los principales retos a los que deben responder los sistemas de protección social: formalización del trabajo, reducción de diferentes tipos de desigualdades, mejora de la cualificación de los jóvenes, riesgos de nuevas formas de trabajo, envejecimiento activo y digitalización de los sistemas.

PALABRAS-CLAVE: Futuro de la Seguridad Social - Pacto Social - Estructuras sociales

FUTURO DA SEGURANÇA SOCIAL ¿QUE APRENDEMOS NOS ÚLTIMOS 20 ANOS?

RESUMO

O presente trabalho visa discutir os desafios que os sistemas de proteção e segurança social dos países da América Latina e do Caribe enfrentam e como responder-lhes. Considerando as bem identificadas debilidades estruturais da região, o desajustamento entre a situação econômica e social, em particular a estrutura familiar e as novas formas de trabalho, e os modelos de proteção social, bem como as fracas perspectivas econômicas conclui-se pela necessidade de um novo pacto social centrado nos cidadãos e no desenvolvimento de um novo paradigma da proteção social.

A análise baseia-se em resultados existentes na literatura, em particular no que respeita à estrutura familiar, e em dados estatísticos quer primários quer trabalhados para efeito da análise.

¹Secretária Geral da Organização Iberoamericana de Segurança Social, ex-ministra do Trabalho e Segurança Social da Colômbia durante o período de 1999 a 2000 e Ministra da Saúde responsável. Presidente do Conselho de Administração do Instituto da Previdência Social, Diretora Geral do Fundo Nacional de Seguridade Social, Diretora e Secretário Geral do Instituto Nacional de Transporte e Trânsito (INTRA). Mestre em Gestão e Gestão de Sistemas de Previdência Social e em Gestão e Gestão de Assistência Social e Social da Universidade de Alcalá e OISS. **E-mail:** sec.general@oiss.org

O trabalho termina com a definição dos principais desafios a que os sistemas de proteção social devem responder: formalização laboral, diminuição dos diversos tipos de desigualdades, melhoria da qualificação dos jovens, riscos das novas formas de trabalho, envelhecimento ativo e digitalização dos sistemas.

PALAVRAS-CHAVE: Futuro da Segurança Social – Pacto Social – Estruturas Sociais

INTRODUCCIÓN

El 7 de noviembre se presentó el informe "Perspectivas Económicas da América Latina 2022: hacia una transición verde y justa", informe conjunto de la OCDE, CEPAL, CAF y Comisión Europea.

El informe estima que, a finales de 2022, el 33,7% de la población de América Latina y el Caribe estará en situación de pobreza y el 14,9% en pobreza extrema, cifras que se comparan con 31,5% y 11,4%, respectivamente, en 2019 y 13,1% y 33% en 2020. Esto se traduce en un aumento de 14 millones de personas en situación de pobreza hasta un total de 215 millones y que el número de personas en situación de pobreza extrema alcanzará los 95 millones a finales de 2022, un aumento de 9 millones en comparación con 2021 y 24 millones en comparación con 2019.

Estas cifras reflejan un retroceso y pérdida de todos los logros alcanzados durante los primeros 15 años de este siglo. La proporción de personas en pobreza aumentó a los niveles de 2008² (33,5%), muy por encima de 2015 (29,1%). La pobreza extrema ha retrocedido aún más, a valores de finales del siglo pasado y 6,1 puntos porcentuales por encima de la cifra de 2015³.

Este aumento de la pobreza se ve agravado por el mayor impacto de la inflación en las poblaciones más vulnerables. Según el mismo informe, en los primeros 5 meses de 2022 la tasa de inflación sentida por las personas en extrema pobreza fue 3,6 puntos porcentuales más alta que la inflación sentida por la mayoría de las personas.

Por lo tanto, en un futuro próximo, hay un aumento de la pobreza y un consiguiente aumento de las desigualdades a las que los sistemas de protección y seguridad social tendrán que responder.

En este contexto, ¿cuáles son las perspectivas futuras de los sistemas de seguridad y protección social en América Latina y el Caribe? ¿Qué desafíos tenemos por delante? ¿Cómo debemos responder?

Para responder a estas preguntas, comenzaremos examinando en el punto 1 el modelo económico y la estructura social subyacentes al diseño actual de los sistemas de seguridad y protección social, subrayando las diferencias con la evolución social y económica de los últimos 20 años.

En el punto 2 veremos cómo las medidas de seguridad social y protección implementadas durante la pandemia subrayaron la importancia de la protección social como medio de garantizar el nivel de ingresos en tiempos de crisis. Demostraron que la protección social es una garantía de seguridad para que las personas, y las familias,

² Datos recogidos de CEPALSTAT, Base de Datos de CEPAL

³ La proporción de personas en pobreza extrema era de 12.2% en 2001 y 8.8% en 2015.

enfrenten las diferentes contingencias que se presentan en la vida. No es sólo una garantía de ingresos, sino también de acceso a los servicios básicos y a la salud.

En el punto 3, basándonos en análisis previos, presentaremos posibles áreas de acción para enfrentar los desafíos del próximo futuro.

Finalmente, en el punto 4 describiremos algunas de las acciones llevadas a cabo por la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social en el cumplimiento de su misión de promover el bienestar económico y social de los países latinoamericanos y de todos aquellos que están vinculados por los idiomas español y portugués.

1. EL MODELO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Hace 60 años la estructura de la población se caracterizaba familias extensas, una alta proporción de jóvenes y una edad de jubilación inferior a la esperanza de vida, los contratos de trabajo tenían un horizonte indefinido, eran de por vida, durante el cual se realizaban cotizaciones que garantizaban un ingreso en momentos de imposibilidad de trabajar (enfermedad o vejez, por ejemplo).

Citando Arriagada (2004) “La imagen más tradicional asociada a la familia de principios de siglo pasado corresponde a un hogar donde conviven abuelos, padres e hijos junto con tíos y otros primos y otros parientes de segundo grado”

Fue sobre la base de esta estructura social que se han desarrollado los sistemas de seguridad social tal como los conocemos.

En este contexto, la informalidad podría verse como un escape a las cotizaciones. Podría argumentarse que los trabajadores eran informales por su propia decisión. Sabemos que no fue necesariamente así, pero el razonamiento era lógico y muchas veces fue el apoyo de los mecanismos implementados para reducir la informalidad. A menudo se buscaba la ruta de la penalización, no la atracción. No se evidenciaron los beneficios de la formalización.

Pero, una familia extensa significaba la posibilidad de más de una fuente de ingresos y, en consecuencia, valores más altos y, más importante, un menor riesgo de que la familia se quede completamente sin ingresos.

También significaba que el apoyo a jóvenes y mayores se gestiona a nivel familiar, especialmente por mujeres, lo que reduce la necesidad de estructuras de apoyo desarrolladas por los sistemas de protección social. Citando Sunkel (2006):

“Los sistemas de protección social vinculados al empleo suponían que el núcleo de la fuerza de trabajo era masculino y, en consecuencia, que la familia depende del varón como su principal proveedor... Este régimen de bienestar podría ser caracterizado como “familista” en el sentido que combina el sesgo de protección social hacia el hombre proveedor con la centralidad de la familia como protectora y responsable última del bienestar de sus miembros”

Así, los costes de la informalidad no parecían tan altos.

Pero, y citando Sunkel (2006) “... en las últimas décadas grandes transformaciones en su estructura y comportamiento hacen que la familia nuclear con hombre proveedor/mujer cuidadora ya no sea el modelo clásico”.

Considerando ALC, entre 1990 y 2020 las estructuras familiares se diversificaron⁴. El modelo tradicional de familia nuclear, biparental con hijos disminuyó⁵ (del 46,3% del total de hogares en 1990, al 44,1% en 2000 y al 36,4% en 2020).

Aumentaron las familias monoparentales (de 9,7% en 1990 a 10,3% en 2001 y 13,6% en 2020), biparentales sin hijos (de 7,2% en 1990, 7,4% en 2000 y 10,5% en 2020) y monoparentales (de 6,7% en 1990 a 8,4% en 2000 y 13,2% en 2020).

Al mismo tiempo, hubo una reducción significativa en el tamaño de las familias. Mientras que en 2000 el 60% de los hogares estaban compuestos por 5 o más personas, en 2020 estos hogares representaban el 40% del total. Además, las familias con 3 o más miembros aumentaron del 20% al 35% del total de hogares.

Estos cambios en las estructuras familiares han tenido un impacto significativo en la situación económica y social de los ciudadanos, pero no se han incorporado plenamente en los sistemas de protección y seguridad social.

La reducción de las familias biparentales con hijos fue acompañada por un aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral⁶ (del 36,8% en 1990 al 46,4% en 2000 y al 54,6% en 2020) y un aumento de las familias monoparentales. Si el aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral puede significar un aumento de los ingresos de los hogares, no debe ignorarse que muchos de estos empleos se encuentran en la economía informal y que las familias tienen que recurrir a terceros para cuidar a los hijos menores, incurriendo en gastos.

El aumento de las familias monoparentales con hijos probablemente ha dado lugar a un mayor riesgo de caer en la pobreza debido a una sola fuente de ingresos y la necesidad de aumentar el gasto en el cuidado de los niños.

Una de las explicaciones de una mayor proporción de familias sin hijos es el aumento de la esperanza de vida y, en consecuencia, el número de hogares compuestos únicamente por personas mayores que necesitan atención.

La reducción del tamaño de los hogares se debe a varios factores. Según Arriagada (2004):

“El tamaño medio de la familia se ha reducido por la declinación del número de hijos y el mayor espaciamiento entre ellos, pero es importante indicar que esa reducción también obedece a otros fenómenos como la disminución de las familias multigeneracionales, el aumento de los hogares unipersonales y el efecto de las migraciones”

Sin embargo, estos cambios en las estructuras familiares no se incluyeron en el diseño de nuevas políticas de protección y seguridad social, ni implicaron el rediseño de los sistemas de protección.

⁴ El siguiente análisis se basa en Sunkel (2006), Ullman, Maldonado y Nieves (2014) y Arriagada (2004)

⁵ Las cifras presentadas en los siguientes párrafos para 1990 se obtuvieron en Panorama Social 2004 de CEPAL. Las a 2000 y 2020 son datos recogidos de CEPAL, CEPAL Datos Base

⁶ Datos CEPAL

Los sistemas continuarán se basando en el mito de la familia nuclear como modelo ideal, con presencia de ambos padres vinculados por matrimonio, con perspectiva de convivencia de larga duración, hijos propios y con rígida distribución de roles. La existencia de la familia armónica y con división de funciones basada en la idea de que el hombre es el único que aporta económicamente al hogar y que la madre desempeña sólo tareas domésticas.

Pero las diferencias entre la realidad y los modelos de la seguridad social fueron amplificadas por dos procesos que se desarrollaron en la década de 1990: globalización y digitalización.

El proceso de globalización condujo a una gran dispersión geográfica de los procesos de producción y, en consecuencia, al desarrollo de largas cadenas de suministro involucrando países situados en zonas geográficas muy separadas. El desplazamiento de empleos de un país a otro, la aparición de nuevos tipos de trabajo y un aumento de flujos migratorios resultantes de este proceso condujeron a un aumento de la competencia que fomentó un aumento de la importancia de la economía informal.

Big data, inteligencia artificial e internet de las cosas son ahora nombres familiares y algunos de los componentes de lo que se llama la “cuarta revolución industrial”. Pero estas tecnologías se han desarrollado en los últimos 30 años.

Han cambiado los procesos de producción y el peso relativo del trabajo humano, impactando la sostenibilidad de la seguridad social.

Las industrias con mayor valor añadido son más intensivas en capital con menores cotizaciones a la seguridad social.

El desarrollo de la tecnología de la información también ha contribuido a la aparición de una serie de nuevos tipos de trabajo apoyados por el uso de plataformas digitales están induciendo a la comoditización del trabajo y una mayor informalidad.

En este contexto, el empleo permanente se ha convertido en la excepción al hecho de que los contratos de trabajo a corto plazo se han convertido en la forma dominante de trabajo.

Los frecuentes cambios en el empleo y los contratos de corta duración implican períodos sin cotizaciones, lo que significa que cada vez menos trabajadores podrán cumplir con los requisitos en términos de períodos de cotización para acceder a las prestaciones de la seguridad social.

Estamos en un momento en que los trabajadores formales pueden tener grandes brechas de carrera y contribuciones, con el impacto negativo que tendrán en sus beneficios y sistemas de protección social cuando tengan que cerrar la brecha de contribución.

En América Latina y el Caribe estos procesos amplificaran las fuertes debilidades estructurales de la región – altos niveles de informalidad, baja productividad y empleos poco calificados, fuertes corrientes migratorias – revertiendo la tendencia de reducción de la pobreza y la desigualdad, observada en los primeros 15 años de este siglo.

2. LA RESPUESTA A LA PANDEMIA

La pandemia ocurre en un momento en que la situación socioeconómica se estaba deteriorando y no es de extrañar que amplificara las debilidades existentes, convirtiendo a ALC en la región más afectada: mayor número relativo de muertes, mayor número de horas escolares perdidas, aumento de la pobreza y la pobreza extrema en un retroceso de 15 años.

La desigualdad de género también ha aumentado a medida que las mujeres han sido las más afectadas por la pandemia: una mayor participación en los sectores más afectados por las medidas de confinamiento y aquellos con más informalidad. Además, la alta feminización de los sistemas sanitarios, y de los sistemas de cuidados en general, ha amplificado la desigualdad de género.

Sin embargo, el impacto de la pandemia no fue tan devastador como se podría predecir, dado el conjunto de políticas rápidamente implementadas por los sistemas de protección social.

Estas medidas tuvieron un apoyo generalizado y subrayaron la importancia de la protección social como medio de garantizar el nivel de ingresos en tiempos de crisis. Demostraron que los sistemas de protección social cumplen un papel fundamental para superar la pobreza, reducir desigualdades y responder a situaciones de crisis o emergencia.

Pero la respuesta también destacó las brechas en los sistemas de seguridad y protección social de la región.

En primer lugar, una gran proporción de personas no tenía cualquier tipo de protección social como resultado, en particular, del peso relativo de la economía y el trabajo informal. Los signos positivos de disminución de la informalidad, particularmente en los trabajadores más jóvenes, que eran evidentes en los primeros años del siglo se habían desvanecido.

En segundo lugar, como en la mayoría de los países, los sistemas de seguridad social no se habían adaptado al siglo XXI. A los retos que nos han planteado los primeros 20 años de este siglo, en particular con el desarrollo de nuevas formas de trabajo y al impacto de las nuevas tecnologías (de información, inteligencia artificial).

Por último, no se han aprovechado todas las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías para mejorar los procesos de la gestión de la Seguridad Social.

Pero la respuesta a la pandemia también ha demostrado que la mayoría de los sistemas de la región tienen la capacidad de aprender, mejorar los procesos y pensar e implementar soluciones innovadoras.

Esta capacidad de resiliencia, y este conocimiento obtenido en el proceso de responder a los desafíos de la pandemia deben ser utilizados en la creación de los sistemas del futuro.

3. EL FUTURO

De este análisis se deduce que la evolución futura de los sistemas de protección social debe tener como objeto la lucha contra las debilidades económicas y sociales,

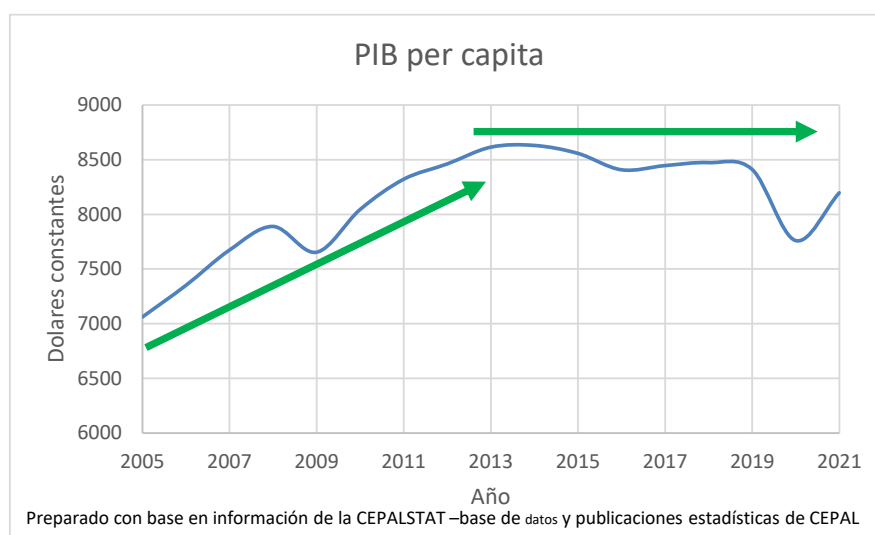
pobreza, informalidad, desigualdades. Tampoco podemos olvidar los problemas derivados del envejecimiento de la población, desigualdad del género, educación de los jóvenes. Para enfrentar estos desafíos son necesarios sistemas de protección social más robustos, nuevas perspectivas y herramientas, centrados en las necesidades específicas que enfrentan las personas a lo largo del ciclo de vida en el marco de fortalecer y ampliar el estado de bienestar social sobre la base de un nuevo pacto social para superar debilidades estructurales y alcanzar los objetivos de la Agenda 2030.

Si es verdad que es necesario fortalecer los sistemas de protección social, tampoco podemos ignorar que superar esas debilidades estructurales no es posible sin una política integral en el área socioeconómica.

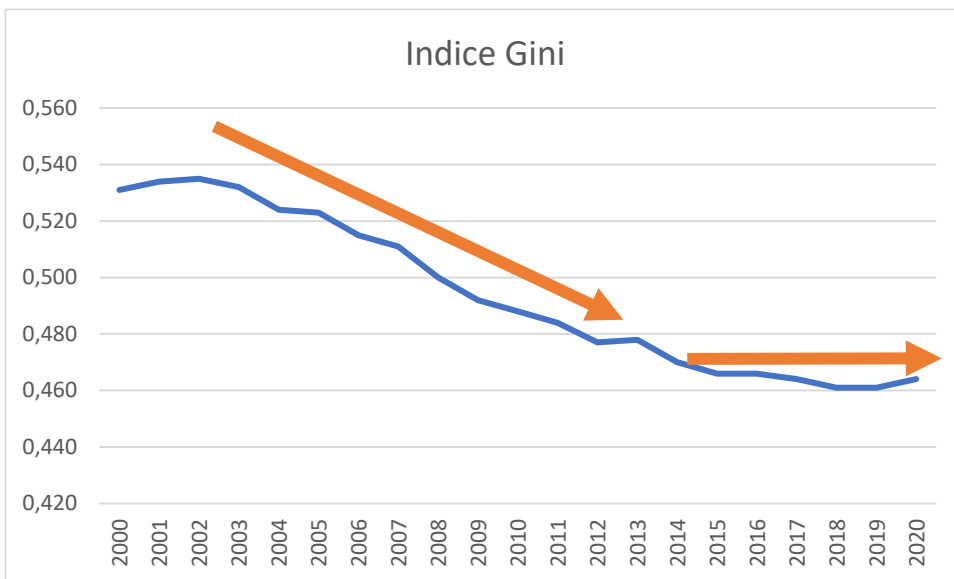
Pero, no olvidemos, la lucha contra las desigualdades no es sólo una cuestión de justicia social. Si en el corto plazo sufren los estratos más pobres, a largo plazo la desigualdad limita el crecimiento de la economía. Uno de los mecanismos explicativos de este impacto negativo es la relación entre desigualdad y movilidad social. Al limitar el acceso de los grupos más pobres a la educación y al empleo de calidad, la desigualdad no permite el pleno desarrollo del capital humano de una economía y, en consecuencia, su potencial de crecimiento.

Esta relación entre desarrollo económico y desigualdad es evidente en la comparación entre los dos gráficos siguientes. El primero presenta el valor promedio del PIB⁷ per cápita en América Latina y el Caribe entre 2005 y 2021. El crecimiento hasta 2013 y el estancamiento en los años siguientes son evidentes.

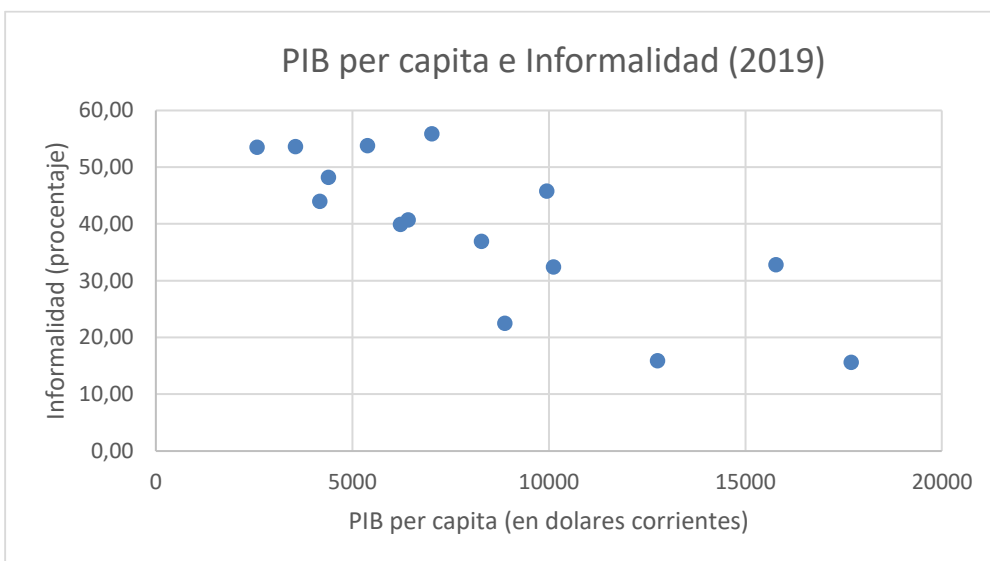
El segundo presenta el valor promedio del Índice de Gini de la región para los mismos años. Una disminución en los años siguientes es evidente hasta 2013 bien como un estancamiento en los años siguientes.



⁷ Los dos gráficos fueron elaborados con datos recogidos de CEPALSTAT, Base de Datos de CEPAL



La informalidad también está relacionada con el desarrollo económico. El siguiente gráfico muestra, para 15 países de América Latina y el Caribe⁸, la relación entre el PIB per cápita y la proporción de la economía informal⁹. Está claro que cuanto mayor es el grado de desarrollo económico, menor es la economía informal.



Los sistemas de seguridad social pueden ayudar a superar los problemas, pueden minorar los efectos de la pobreza y de la informalidad, pero cualquier estrategia solo es sostenible si se construyen políticas buscando cambiar la estructura productiva con más progreso técnico, más valor añadido, trabajo más cualificado.

Solo entonces será posible revertir el círculo vicioso bajas calificaciones, baja productividad, bajos ingresos, que está en la base de los problemas estructurales de la América Latina y el Caribe.

⁸ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

⁹ Elaborado con datos recogidos de CEPALSTAT, Base de Datos de CEPAL

Para tener éxito, esta transformación debe basarse en un nuevo pacto social centrado en un mejor trabajo y una mejor protección y debe tener en cuenta tanto las debilidades estructurales de la región como los cambios en la sociedad en los últimos 20 años¹⁰.

- Mayor participación de la mujer en el mercado laboral, pero manteniendo sus tareas no remuneradas de cuidado
- Reducción fecundidad: en ALC de 4.4 entre 1975-1980 a 2.0 entre 2015 y 2020.
- Aumento esperanza de vida: esperanza de vida al nacer en ALC de 63.3 años en 1975-1980 a 75.2 años en 2015-2020
- Migraciones

4. EL PAPEL DE LA OISS

La Declaración de Santo Domingo, aprobada en el XVII Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, realizado en la República Dominicana en diciembre de 2021, dice *“que el fortalecimiento de los sistemas de protección social constituye un eje fundamental para un nuevo pacto social centrado con la ciudadanía iberoamericana, centrando el bienestar social y económico de la población; en el desarrollo de un nuevo paradigma de seguridad social basado en la universalidad de los derechos, la adecuación de las prestaciones y la sostenibilidad del sistema, y en el establecimiento de un marco laboral y de políticas públicas que tenga en cuenta las nuevas dinámicas del trabajo y necesidades sociales y que garantice unas condiciones adecuadas de protección”*.

El nuevo pacto social debe ser inclusivo, debe considerar los diferentes grupos socio económicos debe responder a varios retos:

- Definir políticas de formalización laboral como paso necesario para reforzar los sistemas contributivos de seguridad social, impulsando medidas innovadoras adaptadas a la realidad y a la diversidad de la ciudadanía que incluyan a todos los sectores productivos y al trabajo independiente.
- Desarrollar mecanismos para superar las brechas de carrera y contribuciones de las personas trabajadoras, así fortaleciendo los sistemas contributivos de seguridad social; señalando las ventajas de la formalización y del pago de cotizaciones
- Mejorar las calificaciones de los jóvenes, en particular de los grupos más vulnerables, de manera a posibilitar una inserción en trabajos de calidad y formales.
- Mejorar la calidad de los sistemas de salud fortaleciendo la atención primaria, desviando de la familia a la ciudadanía la responsabilidad del apoyo a las

¹⁰ Datos recogidos de CEPALSTAT, Base de Datos de CEPAL

personas enfermas, a los mayores y a los jóvenes; y buscando una mejor igualdad de género en su provisión.

- Valorar los riesgos de las nuevas formas de trabajo
- Potenciar los procesos de digitalización en la gestión de los sistemas de seguridad social con el fin de mejorar la calidad de atención prestada a la ciudadanía. Pero no ignorar la dificultad de acceso de poblaciones más vulnerables.
- Promover el envejecimiento activo de las personas mayores como sujetos de derecho.

La Organización Iberoamericana de Seguridad Social como organismo internacional que promueve el bienestar económico y social de los países iberoamericanos a través de la coordinación y el intercambio de experiencias en materia de protección social, que busca lograr progresivamente la universalización de la seguridad social, el perfeccionamiento de los sistemas de Seguridad e de Protección Social a través de la capacitación de su personal y de mejoras en los procesos, ha venido desarrollando diversas actividades - congresos, seminarios, formación, estudios - dirigidas a contribuir a una seguridad social del siglo XXI en los países iberoamericanos.

Algunos ejemplos:

El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social que es el primer instrumento internacional a nivel iberoamericano que protege los derechos de millones de trabajadores migrantes, sus familias y trabajadores de multinacionales en el ámbito de prestaciones económicas, mediante la coordinación de legislaciones nacionales en materia de pensiones, como garantía de la seguridad económica en la vejez, la incapacidad o muerte, protegidos bajo los esquemas de Seguridad Social de los diferentes Estados Iberoamericanos.

Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo que es un instrumento básico para establecer de forma consensuada el marco general en el que se desarrollen las políticas de Seguridad y Salud en la región a mediano y largo plazo. Pretende constituirse en un compromiso para acceder a las políticas de prevención y protección frente a los riesgos profesionales, que garanticen progresivamente el mejoramiento continuo de las condiciones de trabajo, en igualdad de oportunidades para acceder y mantener un empleo decente en correspondencia con los diferentes estadios de desarrollo de los países de la comunidad iberoamericana.

El I Foro sobre “Medidas innovadoras para el fomento de la ampliación de la cobertura de la seguridad social a trabajadores/as informales”, en Bogotá, los días 20 y

21 de octubre de 2022 donde las personas presentes aprobaron una Declaración, acordando señalar:

1. *La necesidad de fomentar políticas públicas que impulsen la formalización laboral como vía de acceso a la protección social contributiva y al ejercicio de los derechos laborales de las personas trabajadoras;*
2. *La importancia de desarrollar mecanismos de afiliación y cotización innovadores, simples y ágiles que tengan en consideración la situación de los colectivos asegurados y que incluyan la perspectiva de género;*
3. *El valor de la afiliación obligatoria de todos los colectivos, especialmente aquellos que concentran más población vulnerable y los que implican una especial peligrosidad;*
4. *La promoción del diálogo social como mecanismo de toma de decisiones en este ámbito;*
5. *La necesidad de ofrecer información y formación a la ciudadanía acerca de sus derechos laborales y previsionales;*
6. *La importancia de contar con mecanismos simples y ágiles para la creación de empresas, especialmente aquellas dentro de la economía solidaria, así como que dispongan del adecuado asesoramiento para el proceso de constitución de la empresa y de contratación de personal;*
7. *El valor de disponer de sistemas de inspección laboral que verifiquen el cumplimiento de la normativa en materia de trabajo formal y de seguridad y salud en el trabajo;*
8. *La necesidad de intercambiar buenas prácticas y cooperar con otros países en el ámbito iberoamericano para ofrecer una adecuada respuesta a esta problemática;*
9. *La importancia de aplicar el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social como instrumento para avanzar en la protección de derechos de las personas migrantes en países de la región;*
10. *La necesidad de ofrecer niveles adecuados de protección a la población afiliada, que les permitan mantener una calidad de vida digna;*

Y mandataron a la OISS a monitorizar el avance en la aplicación de estas medidas en los países de la región.

BIBLIOGRAFIA

- Arriagada, Irma (2004), Transformaciones sociales y demográficas de las familias latinoamericanas, Paneles de la Población, vol. 10, num 40, abril-junio, Universidad del Estado de México, México,

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11204007>

- Arriagada, Irma (2007), Familias latinoamericanas: cambiantes, diversas y desiguales, Paneles de la Población, nº 53, julio-setiembre, Universidad del Estado de México, México,

- CEPAL (2005), Panorama Social de América Latina 2004, Santiago de Chile ^
- CEPAL (2023), Perspectivas Económicas de América Latina 2022: hacia una transición verde y justa, con OCDE, CAF y Comisión Europea, Santiago de Chile
- Sunkel, G. (2006), El papel de la familia en la protección social en América Latina, Serie Políticas Sociales n 120, CEPAL, Santiago de Chile, 2006
- Ullman, H, Maldonado Valera, C. y Nieves Rico, M (2014), Serie Políticas Sociales n 193, CEPAL, Santiago de Chile, 2014



A SÚMULA VINCULANTE PREVISTA NO NOVO REGIMENTO INTERNO DO CRPS COMO INSTRUMENTO DE DESJUDICIALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

*Moisés Oliveira Moreira¹,
Fabio Zambitte Ibrahim²,
Marcelo Fernando Bórsio³*

RESUMO

O presente trabalho objetiva identificar os impactos da súmula vinculante no âmbito do Conselho de Recursos da Previdência Social. O Conselho foi criado em 1939 com o objetivo de julgar, em última instância, os recursos provenientes das decisões dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões. Nos últimos anos dos mais de 80 anos de história do Conselho, um adversário persistente tem recebido especial atenção da Administração Pública Federal: a excessiva judicialização dos benefícios previdenciários e assistenciais e a crescente distribuição de recursos ao Conselho. Para fazer frente à crescente demanda judicial, o Conselho aprovou recentemente uma importante inovação trazida em seu novo Regimento Interno, a saber, a possibilidade de adoção de sumulas vinculantes no âmbito administrativo previdenciário. A partir de reflexos acerca da estrutura de proteção social e seus principais desafios, com base em uma breve exposição dos sistemas de controle administrativo, aponta-se as citadas súmulas como instrumentos que podem vir a contribuir para a pacificação dos conflitos e o equilíbrio do sistema como um todo. A adoção das súmulas vinculantes, com a aplicação cogente para o INSS, tem forte potencial de diminuir a alta carga de judicialização, tendo em vista que diversos enunciados do Conselho atualmente possuem entendimento similar ao adotado pelo Poder Judiciário, de modo que, ainda que um requerimento administrativo não alcance a fase recursal, o entendimento do Conselho de Recursos, se sumulado, deverá ser adotado pelo Instituto Nacional do Seguro Social. A medida terá impacto, inclusive, na redução dos recursos interpostos ao Conselho, tendo em vista que o INSS já deverá adotar o entendimento recursal na análise dos requerimentos administrativos em primeira instância. Desta maneira, são identificadas como verdadeiro instrumento capaz de aperfeiçoar o processo administrativo e reduzir o impacto na alta judicialização previdenciária.

¹ Mestre em Direito Previdenciário pelo PPGD/UDF. Servidor do INSS, tendo exercido diversos cargos e funções relevantes na Autarquia. Ex-Vice-Presidente do CRPS. Professor de Direito Administrativo da UDF. **E-mail:** moises.moreira@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0006-4960-5782>

² Doutorando em Direito Previdenciário pelo PPGD/UDF. Mestre em Direito Previdenciário pela PUC/SP e Doutor em Direito pela UERJ. Ex-Auditor da Receita Federal do Brasil. Ex-Presidente da 10ª Junta de Recursos/RJ do CRPS. Advogado e Parecerista. **E-mail:** zambitte@fabiozambitte.com.br

³ Pós-Doutor em Direito Previdenciário em 3 IES (Universidade Complutense de Madrid, Universidade de Milão e UERJ). Doutor e Mestre em Direito Previdenciário pela PUC-SP. Presidente do CRPS (Fevereiro de 2019 a Abril de 2023). Prof. Titular e Pesquisador do PPGD/UDF. Parecerista nos três Regimes Previdenciários. **E-mail:** marcelo.borsio@hotmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-3126-395X>

PALAVRAS-CHAVE: CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. SÚMULAS VINCULANTES. NOVO REGIMENTO INTERNO DO CRPS.

THE SOCIAL SECURITY SYSTEMIC COMMUNICATION WITHIN THE PUBLIC GOVERNANCE OF THE INSS TO MITIGATE JUDICIALIZATION

ABSTRACT

The present work aims to identify the impacts of the binding precedent within the scope of the Social Security Review Council. The Council was created in 1939 with the aim of judging, as a last resort, appeals arising from the decisions of Institutes and Retirement and Pension Funds. In the last years of the more than 80 years of the Council's history, a persistent opponent has received special attention from the Federal Public Administration: the excessive judicialization of social security and assistance benefits and the growing distribution of reviews to the Council. To face the growing judicial demand, the Council recently approved an important innovation brought in its new Internal Regulations, namely, the possibility of adopting binding precedents in the social security administrative scope. From reflections on the structure of social protection and its main challenges, based on a brief exposition of the administrative control systems, the aforementioned binding precedents are pointed out as instruments that may contribute to the pacification of conflicts and the balance of the system as a whole. The adoption of binding precedents, with the cogent application to the INSS, has a strong potential to reduce the high burden of judicialization, given that several Council statements currently have a similar understanding to that adopted by the Judiciary, so that, even if an administrative request does not reach the review stage, the understanding of the Council, if summed up, must be adopted by the National Institute of Social Security. The measure will even have an impact on the reduction of reviews filed with the Council, given that the INSS should already adopt the appellate understanding in the analysis of administrative requirements in the first instance. In this way, they are identified as a true instrument capable of improving the administrative process and reducing the impact on the high social security judicialization.

KEYWORDS: Social Security Review Council. Binding Precedents. New Internal Regulations of the SSRC.

INTRODUÇÃO

A relação de confiança entre o administrado e a Administração Pública é um dos sustentáculos de um sistema previdenciário. Não há a possibilidade de se ter um regime forte e duradouro sem que se forneça aos segurados as bases para confiar e acreditar nele. Nesse sentido, ressalta-se a fala do ex-presidente da Associação Internacional da Seguridade Social, Karl Gustav Scherman: “Um país que não consegue o seu sistema de bem-estar desfrute de ampla confiança entre a população não deve esperar que esta tenha confiança no futuro. Assim, reformas que reforcem a confiança pública no sistema reforçarão também a economia”⁴.

Por esta e outras razões que serão mais bem exploradas ao longo deste estudo, é importante que o sistema previdenciário tenha um mecanismo de revisão e correção eficaz, seja pela via administrativa, seja pela judicial. Nesse aspecto, o Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS) surge como um potente instrumento social capaz de intermediar as divergências entre o INSS e a via judicial, apesar de não estar

⁴ SCHERMAN, Karl Gustav. O debate da Reforma da Previdência Social: em busca de um novo consenso. In: THOMPSON, Lawrence. **Mais velha e mais sábia**: a economia dos sistemas previdenciários. Coleção Previdência Social, série traduções. Brasília: PARSEP/MPAS/SPS, 2000, p. 11.

vinculado a nenhum deles, e corrigir eventuais distorções ocorridas ao longo da instrução do processo administrativo.

Dentre diversas inovações recentes promovidas pelo Conselho, este artigo tem por principal objetivo tratar da possibilidade de edição de súmulas vinculantes administrativas pelo Conselho Pleno do CRPS. Trata-se de importante novidade introduzida no novo Regimento Interno do Conselho de Recursos da Previdência Social, aprovado pela Portaria n. 4.061, publicada em 13 de dezembro de 2022, autorizando a edição de referidas súmulas, que, se aprovadas pelo Ministério competente, vinculará o INSS e a Secretária de Previdência em suas decisões.

A partir desta premissa, questiona-se: um instrumento de tal natureza e alcance pode contribuir para solucionar dois dos principais desafios enfrentados pelos provedores de proteção social, a saber, a avalanche de processos encaminhados ao CRPS e a judicialização excessiva em matéria previdenciária? Para melhor compreensão dos desafios e da instrumentação em si no âmbito administrativo recursal, o presente artigo expõe, inicialmente, como se deu a criação do primeiro tribunal administrativo em matéria previdenciária.

Após, empreende-se uma sucinta análise dos sistemas de controle administrativo, com especial atenção àquele adotado pelo Brasil – o da unicidade da jurisdição – e destaque dos desafios enfrentados pela estrutura administrativa, cujo acesso, como regra, deve ser prévio ao ingresso judicial.

No último tópico, analisa-se o tema relacionado às súmulas em geral, com ênfase no poder uniformizador e pacificador que as súmulas vinculantes administrativas em um dos temas mais sensíveis de nossa ordem jurídica, que envolve a vida de milhões de trabalhadores, pessoas vulneráveis, titulares e benefícios e dependentes em geral. A matéria previdenciária exige um tratamento cada vez mais especializado, balizado em colunas que sustentem e promovam o equilíbrio permanente do sistema de proteção social consagrado pela Constituição de 1988.

1. CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Com a criação do Conselho Nacional do Trabalho, por meio do Decreto n. 16.027, de abril de 1923, a previdência social, pela primeira vez, foi contemplada como integrante de um órgão colegiado, mas ainda sem atribuições específicas e bem delineadas. Somente em junho de 1939, com o Decreto n. 1.346, no âmbito daquele Conselho, foi instituída câmara específica de previdência, responsável, dentre outros, por julgar, em última instância, os recursos das decisões dos Institutos e Caixas, na forma da legislação vigente⁵. Em janeiro de 1946, por meio do Decreto n. 8.738, a

⁵ Na década de 1930, com a urbanização mais acentuada do Brasil e o fortalecimento dos sindicatos, o modelo restrito a empresas das Caixas de Aposentadorias e Pensões, implantado na década anterior pela Lei Eloy Chaves, se mostrou insuficiente para a realidade posta, passando a ser adotado outro, mais abrangente, a partir da unificação da maioria das CAPs existentes. Foram criados, então, os Institutos de Aposentadorias e Pensões - IAPs, que eram autarquias federais, vinculados ao Ministério do Trabalho, contemplando diversas categorias profissionais, e não mais empresas. O Poder Público administrava tais Institutos por meio das contribuições de empregados e empregadores, sendo iniciada a consolidação de um modelo previdenciário mais amplo.

Câmara da Previdência Social foi transformada em Conselho Superior da Previdência Social, ganhando sua denominação atual, Conselho de Recursos da Previdência Social – CRPS, em setembro de 1977, por meio da Lei 6.439.

No abrigo da Constituição de 1988, o CRPS pode ser definido como um órgão colegiado de discussão e deliberação sobre a matéria previdenciária, com a participação dos trabalhadores e dos empregadores, além do próprio governo⁶. No plano infraconstitucional, o CRPS integra a estrutura da Administração Pública Federal, com o objetivo de exercer o controle das decisões do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, nos processos de interesse dos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social – RGPS e das empresas, bem como nos processos de benefícios assistenciais de prestação continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC/LOAS).

Seu papel é de suma relevância no sistema de proteção social adotado pela Constituição de 1988. Primeiro, porque atua em defesa do interesse público, visando ao reconhecimento do direito dos beneficiários que cumprem os requisitos previstos na legislação. Segundo, porque configura salutar instância de solução de conflitos, contribuindo, inclusive, para o equilíbrio do sistema de proteção social, dada, especialmente, a inexistência de custas processuais e a celeridade de seus procedimentos, além da acentuada especialização na matéria de sua competência, velando pelos princípios da legalidade e da busca pela verdade material.

Por fim, o CRPS, ao controlar as decisões do INSS, completa a estrutura de proteção social administrativa, atuando, mediante provocação, não apenas diante de eventuais falhas Autarquia Previdenciária, mas, também, na interpretação das normas previdenciárias, com vistas ao seu aperfeiçoamento e à consecução de um sistema protetivo mais justo e eficiente.

Com as alterações promovidas pelo Decreto 10.410, publicado em julho de 2020, o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto 3.048/1999, dispôs sobre a competência do CRPS para processar e Julgar:

- I - os recursos das decisões proferidas pelo INSS nos processos de interesse de seus beneficiários;
- II - as contestações e os recursos relativos à atribuição, pelo Ministério da Economia, do FAP aos estabelecimentos das empresas;
- III - os recursos das decisões proferidas pelo INSS relacionados à comprovação de atividade rural de segurado especial de que trata o art. 19-D ou às demais informações relacionadas ao CNIS de que trata o art. 19;
- IV - os recursos das decisões relacionadas à compensação financeira de que trata a Lei nº 9.796, de 1999; e
- V - os recursos relacionados aos processos sobre irregularidades verificadas em procedimento de supervisão e de fiscalização nos regimes próprios de

⁶ CRFB/1988, art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

⁷ A Constituição de 1988 é que dá os contornos definitivos e atuais da Seguridade Social, abrangendo saúde, assistência e previdência social (art. 194, *caput*). É a primeira a promover completa sistematização de cunho protetivo, estabelecendo a organização e os princípios aplicáveis ao sistema.

previdência social e aos processos sobre apuração de responsabilidade por infração às disposições da Lei nº 9.717, de 1998.

Ainda de acordo com o Regulamento, integram a estrutura do CRPS as Juntas de Recursos, que são responsáveis por julgar, em primeira instância, os recursos relacionados às matérias há pouco citadas. Também, em segunda instância, existem as Câmaras de Julgamento, às quais compete julgar os recursos interpostos contra as decisões proferidas pelas Juntas. Por fim, o Conselho Pleno, que possui a nobre missão de uniformizar a jurisprudência previdenciária com a emissão de resoluções e enunciados.

Os recursos administrativos previdenciários são recursos hierárquicos impróprios, ou seja, destinam-se a outro órgão, não integrante da mesma estrutura hierárquica daquele que emitiu a decisão. De acordo com Marya Silvia Zanella Di Pietro⁸,

O recurso hierárquico impróprio é dirigido a autoridade de outro órgão não integrado na mesma hierarquia daquele que proferiu o ato. Precisamente por isso é chamado impróprio. Não decorrendo da hierarquia, ele só é cabível se previsto expressamente em lei. A hipótese mais comum é a de recurso contra ato praticado por dirigente de autarquia, interposto perante o Ministério a que a mesma se acha vinculada ou perante o Chefe do Poder Executivo, dependendo do que estabeleça a lei. É o caso também de recursos interpostos perante tribunais administrativos, como o Tribunal de Impostos e Taxas ou o Conselho de Contribuintes.

O INSS integra a administração indireta, já o CRPS a direta, inexistindo hierarquia entre ambos. De todo modo, é preciso que ambos atuem em harmonia, visto que compõem a mesma camada de proteção social, a administrativa, cujos interessados diretos são os beneficiários do RGPS e da LOAS.

Não obstante, o CRPS, especialmente ao longo dos últimos anos, vem sofrendo com dois intensos fenômenos que, se não tratados com a devida celeridade, tendem a colapsar boa parte do sistema protetivo previdenciário: avalanche de processos relacionados ao INSS e a judicialização excessiva na matéria previdenciária. Tais fatores demandam, especialmente, reflexões e considerações sobre os sistemas de controle dos atos administrativos, bem como, os possíveis instrumentos para aperfeiçoar a prestação administrativa como um todo.

2. SISTEMAS DE CONTROLE

O fortalecimento do controle dos atos da Administração Pública está diretamente ligado ao desenvolvimento do próprio Estado, na medida em que este, ao longo da

⁸DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p.738.

história, passou por diversas transformações, até alcançar o ponto em que, além de ser o responsável pela criação das leis, tornou-se, também, vinculado a estas.

A partir da criação do Estado de Direito, caracterizado pela subordinação de todos, inclusive do Estado, às leis, e da adoção do sistema de Tripartição de Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), observa-se a adoção de sistemas de controle, com o reconhecimento de um regime jurídico peculiar da Administração Pública, marcado pela supremacia do interesse público sobre o particular e pela indisponibilidade desse interesse público.

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho⁹:

Cada ordenamento jurídico apresenta mecanismos próprios para esse controle. Esses mecanismos buscam, na verdade, evitar que a atividade administrativa, seja no âmbito interno, seja a que se estende aos administrados, fique desprovida de controle da legalidade. Se isso fosse admitido, a lei poderia ser a todo momento violada pelo administrador, retirando completamente a segurança da coletividade.

Os sistemas sofrem apenas alguma variação, mas, com alguma ou outra diferença, pode-se dizer que dois são os sistemas básicos de controle: o sistema do contencioso administrativo e o sistema da unidade de jurisdição.

No sistema do contencioso administrativo, adotado pela França, por exemplo, a função jurisdicional é repartida entre o Poder Judiciário e os tribunais administrativos. Enquanto o Judiciário cuida das causas comuns, os tribunais administrativos (Conselhos de Estado) cuidam das matérias de interesse da Administração. Existe dualidade de jurisdição e as decisões administrativas não estão sujeitas ao controle judicial.

Já no sistema de jurisdição única, o Poder Judiciário é quem dá a palavra final em todas as matérias, inclusive nas que envolvem o interesse da Administração. Dele é a decisão final com força de coisa julgada. É o sistema adotado pelo nosso país, conforme previsão constitucional: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (CRFB/1988, art. 5º, XXXV)”

Esse sistema não exclui a capacidade de a própria Administração resolver suas questões, dada a existência da chamada “jurisdição administrativa”, a exemplo do que ocorre com os benefícios previdenciários, cujo indeferimento pelo INSS está sujeito a recurso, que será julgado por instâncias administrativas integrantes do Conselho de Recursos da Previdência Social. Quando ocorrer a decisão final administrativa, não mais sujeita a recursos, ainda assim, o interessado pode se socorrer da via judicial, e somente então ocorrerá a coisa julgada plena.

A regra geral é de que não se faz necessário pleitear ou esgotar a via administrativa para se ter acesso ao Judiciário. Nos termos do art. 5º, XXXV, da CF, vigora o princípio da inafastabilidade da jurisdição. Todavia, há situações específicas

⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 32 ed. São Paulo: Atlas, 2018, pág. 1.159.

em que se exige inicialmente acesso à via administrativa, tal qual nas ações contra o INSS, em que se faz necessário o prévio requerimento administrativo. Assim, caso alguém queira ingressar na justiça contra o INSS para obter uma aposentadoria, deverá demonstrar, primeiro, que houve indeferimento do pedido pela Autarquia Previdenciária.

O Supremo Tribunal Federal foi chamado para se manifestar quanto a esta questão, no âmbito do Tema 350 da Repercussão Geral, fixando tese no sentido de que a concessão de benefícios previdenciários pressupõe o requerimento do interessado, de modo que não se caracteriza ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS, ou se excedido o prazo legal para sua análise. Não obstante, a exigência de prévio requerimento não se confunde com o exaurimento das vias administrativas.

Ocorre, no entanto, que o prévio requerimento administrativo não se trata, na realidade, de um mero requisito ligado ao interesse de agir na via judicial. Significa muito mais que isso, e deve ser tratado de acordo com sua relevância, sob pena de aniquilar a efetividade da proteção social em uma concepção mais ampla. De fato, é preciso estruturar a via administrativa, especialmente a previdenciária, com mecanismos capazes de pacificar as relações sociais de acordo com o princípio da autotutela em sua vertente mais ampla, baseada na compreensão integral da Administração Pública.

No caso previdenciário, em que o INSS é o responsável pela análise inicial dos requerimentos, com o dever de conceder o melhor benefício a que o beneficiário faz jus, é preciso que sua instância controladora – CRPS, seja dotado de estrutura e instrumentos eficazes para que esse controle se mostre efetivo, e não se perca em divergências interpretativas ou no uso indiscriminado dos incidentes processuais, a exemplo dos recursos especiais às Câmaras de Julgamento ou dos pedidos de revisão.

Em 05/12/2018, por exemplo, o Tribunal de Contas da União (TCU) proferiu o Acórdão 289410, referente à auditoria realizada com o objetivo de identificar os riscos relacionados à judicialização dos benefícios concedidos pelo INSS, bem como quantificar a ocorrência desse fenômeno, mapear processos e identificar fatores que contribuem para a judicialização. Nesse trabalho, foram analisados dados do período de 2014 a 2017 sobre a judicialização dos benefícios concedidos pelo INSS, envolvendo as aposentadorias, auxílios-doença e outros benefícios, somente deferidos após discussão na Justiça. Dentre as principais causas identificadas pela Corte, estão o grande

¹⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. ACÓRDÃO 2894/2018 – PLENÁRIO. Auditoria com o objetivo de identificar os riscos relacionados à judicialização dos benefícios concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), bem como quantificar a ocorrência desse fenômeno, mapear processos e identificar fatores que contribuem para a judicialização, entre outros, realizado pela Secex Previdência em conjunto com a Secex Administração sobre INSS, a Advocacia-Geral da União (AGU), o Conselho da Justiça Federal (CNF), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a Defensoria Pública da União (DPU). Relator: Ministro André de Carvalho. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2235420174.PROC%2520/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em 20 de jan. 2023.

volume de requerimentos administrativos; os erros do INSS na análise administrativa e a divergência sobre a interpretação das normas entre a Autarquia e o Poder Judiciário.

Outro importante estudo realizado pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER) e encomendado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ)¹¹ apontou o CRPS como integrante da solução para a excessiva judicialização, *in verbis*:

O CRPS, ao ser um órgão que possui independência em relação à autarquia, situa-se em uma posição privilegiada para mediar a recepção dos entendimentos legais e jurisprudenciais bem como para garantir a qualidade da análise administrativa. Por fim, o seu fortalecimento mostra-se uma alternativa menos custosa de controle do processo administrativo em comparação ao Judiciário.

Vale destacar que o INSS, ao analisar determinado requerimento, não se revela como parte contrária aos interesses dos beneficiários. Na verdade, deve a Autarquia Previdenciária buscar reconhecer o direito daqueles que preenchem os requisitos previstos em lei, bem como negar a concessão, nas demais hipóteses. Não se trata de lide, não houve conflito de interesses, não há pretensão resistida.

No âmbito do INSS, ao longo dos últimos anos, medidas foram adotadas para a diminuição das filas, a exemplo dos agendamentos de benefícios e a criação do INSS Digital, com a utilização do processo eletrônico e a expansão dos acordos da cooperação técnica (ACT)¹², que permitiram maior acesso aos serviços previdenciários. Também o reconhecimento automático do direito, inclusive com o indeferimento automático de requerimentos, auxilia nessa redução.

Ocorre que, mesmo diante desses avanços, a judicialização dos benefícios previdenciários continua a ser um dos graves problemas a serem enfrentados em nosso país: não bastou a correta decisão do STF em estabelecer a exigência do prévio requerimento administrativo¹³; não bastou o INSS adotar melhorias para o

¹¹ Instituto de Ensino e Pesquisa – INSPER. **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília: CNJ, 2020, p. 144.

¹² A Lei 13.019, de 31 de julho de 2014, Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis n^os 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999

¹³ Veja-se, a seguir, a tese consolidada, referente a “leading Case” RE 631240¹³: **Relator(a)**: MIN. ROBERTO BARROSO **Leading Case**: [RE 631240](#) **Descrição**: Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 2^o e 5^o, XXXV, da Constituição Federal, a exigibilidade, ou não, do prévio requerimento administrativo, perante o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, órgão especializado, como requisito para o exercício do direito à postulação jurisdicional. **Tese**: I - A concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento do interessado, não se caracterizando ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS, ou se excedido o prazo legal para sua análise. É bem de ver, no entanto, que a exigência de prévio requerimento não se confunde com o exaurimento das vias administrativas; II – A exigência de prévio requerimento administrativo não deve prevalecer quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado; III – Na hipótese de pretensão de revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido, considerando que o INSS tem o dever legal de conceder a prestação mais

reconhecimento de direitos em seu âmbito. É preciso, sobretudo, olhar o sistema de proteção social como um todo, no qual o papel do CRPS se revela fundamental, seja no controle dos atos do INSS, seja pela inovadora possibilidade de editar súmulas vinculantes referentes a matéria previdenciária.

Conforme dados do portal do CRPS¹⁴, atualmente existem quase 900 mil processos a serem julgados. Além desses, há quase 500 mil no INSS, aguardando o envio ou a devolução ao Conselho para julgamento ou prosseguimento do feito. Também, o número elevado de mandados de segurança releva que é preciso tratar as causas desse problema, da demora no julgamento dos processos. São questões que precisam de um tratamento urgente, sob pena de inviabilizar o processo administrativo em uma de suas feições mais relevantes, a celeridade e a efetividade da prestação protetiva.

Ao longo dos últimos anos, o CRPS foi marcado por diversas mudanças que operaram para o robustecimento de sua atuação, como a mudança do sistema processual responsável por tramitar os recursos, a implantação de audiências de julgamento de modo digital e por videoconferência, unificação das diversas portarias e regulamentos que regem seu processo, com previsão de outras mudanças como a criação de uma pós-graduação no âmbito da Escola do CRPS e aumento da estrutura do Conselho. Nesse contexto, a criação da súmula vinculante no âmbito do Conselho concatenará a uniformização do entendimento administrativo, possibilitando uma melhor prestação do serviço público.

3. SÚMULAS JUDICIAIS E ADMINISTRATIVAS

um todo¹⁵.

vantajosa possível, o pedido poderá ser formulado diretamente em juízo – salvo se depender da análise de matéria de fato ainda não levada ao conhecimento da Administração –, uma vez que, nesses casos, a conduta do INSS já configura o não acolhimento ao menos tácito da pretensão; IV – Nas ações ajuizadas antes da conclusão do julgamento do RE 631.240/MG (03/09/2014) que não tenham sido instruídas por prova do prévio requerimento administrativo, nas hipóteses em que exigível, será observado o seguinte: (a) caso a ação tenha sido ajuizada no âmbito de Juizado Itinerante, a ausência de anterior pedido administrativo não deverá implicar a extinção do feito; (b) caso o INSS já tenha apresentado contestação de mérito, está caracterizado o interesse em agir pela resistência à pretensão; e (c) as demais ações que não se enquadrem nos itens (a) e (b) serão sobrestadas e baixadas ao juiz de primeiro grau, que deverá intimar o autor a dar entrada no pedido administrativo em até 30 dias, sob pena de extinção do processo por falta de interesse em agir. Comprovada a postulação administrativa, o juiz intimará o INSS para se manifestar acerca do pedido em até 90 dias. Se o pedido for acolhido administrativamente ou não puder ter o seu mérito analisado devido a razões imputáveis ao próprio requerente, extingue-se a ação. Do contrário, estará caracterizado o interesse em agir e o feito deverá prosseguir; V – Em todos os casos acima – itens (a), (b) e (c) –, tanto a análise administrativa quanto a judicial deverão levar em conta a data do início da ação como data de entrada do requerimento, para todos os efeitos legais.

14 Disponível em <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNWUyMzE5ZmQtOTZkMS00NjczLTkzZjMtMDFmMmIzZjg1OWZlIiwidCI6IjNIYzkyOTY5LTVhNTEtNGYxOC04YWw5LWVmOThmYmFmYTk3OCJ9>, acesso em 24 de janeiro de 2023 às 10h30.

15 Conforme Hely Lopes Meirelles, o princípio da segurança jurídica consiste em uma das vigas metas da ordem jurídica, sendo um dos subprincípios básicos do próprio conceito do Estado de Direito. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016, pág. 106.

As súmulas podem ser judiciais ou administrativas, vinculantes ou não vinculantes. As judiciais, conhecidas há muito tempo, ligam-se, basicamente, à função criadora do direito dos tribunais, bem como à uma tendência para adoção do precedente judicial vinculante, cujo máxima expressão em nosso direito foi a consagração da súmula vinculante por meio da Emenda Constitucional n. 45/2004, que incluiu o art. 103-A na Constituição de 1988¹⁶. Acerca desse tema, vale transcrever as palavras de Gilmar Mendes¹⁷:

A súmula vinculante somente será eficaz para reduzir a crise do Supremo Tribunal Federal e das instâncias ordinárias se puder ser adotada em tempo social e politicamente adequado. Em outras palavras, não pode haver um espaço de tempo muito amplo entre o surgimento da controvérsia com ampla repercussão e a tomada de decisão com efeito vinculante. Do contrário, a súmula vinculante perderá o seu conteúdo pedagógico-institucional, não cumprindo a função de orientação das instâncias ordinárias e da Administração Pública em geral. Nesse caso, sua eficácia ficará restrita aos processos ainda em tramitação

Acerca das súmulas administrativas, em que pese a expressa previsão normativa de caráter geral para edição de súmulas vinculantes no âmbito da Administração Pública apenas ter ocorrido em 2018¹⁸, o fato é que alguns órgãos, a exemplo da Advocacia-Geral da União (AGU), já as adotam há muito tempo. Nos termos Lei Complementar 73, de 10 de fevereiro de 1993, a AGU pode editar enunciados de súmula administrativa, resultantes de jurisprudências iterativa dos Tribunais, dotadas de caráter obrigatório para seus membros. Também vale mencionar as súmulas adotadas por tribunais administrativos, a exemplo do TCU¹⁹, que, além de vincular a

¹⁶ Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei. § 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica. § 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade. § 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.

¹⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2020, pág. 1.468.

¹⁸ A expressa consagração normativa da possibilidade de adoção de súmulas administrativas, com fundamento no princípio da segurança jurídica, somente ocorreu no ano de 2018, com a inclusão do art. 30 na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), o qual estabelece que “as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas”. No ano seguinte, o Decreto 9.830 regulamentou essa matéria, estipulando que referidas súmulas terão caráter vinculante em relação ao órgão ou à entidade da administração pública a que se destinarem, até posterior revisão.

¹⁹ Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25753C20F0157679AA5617071&inLine=1>, acesso em 24 de janeiro de 2023 às 10h30.

atuação dos seus membros e servidores, influenciam a atuação da Administração Pública como um todo.

Para o INSS, a edição de súmulas administrativas com caráter vinculante passou a ter previsão a partir do Decreto 10.410/2020, que inseriu o art. 352 no Regulamento da Previdência Social, com a seguinte redação:

Art. 352. Para fins de reconhecimento inicial de benefícios previdenciários, desde que este não acarrete revisão de ato administrativo anterior, o Presidente do INSS poderá editar súmulas administrativas, que terão caráter vinculante perante o INSS nas seguintes hipóteses:

I - sobre tema a respeito do qual exista súmula ou parecer emitido pelo Advogado-Geral da União; e

II - sobre tema decidido pelo Supremo Tribunal Federal, em matéria constitucional, ou pelo Superior Tribunal de Justiça, no âmbito de suas competências, quando definido em sede de repercussão geral ou recurso repetitivo e não houver viabilidade de reversão da tese firmada em sentido desfavorável ao INSS, conforme disciplinado pelo Advogado-Geral da União, nos termos do disposto no § 2º do art. 19-D da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.

§ 1º A edição da súmula administrativa de que trata este artigo será precedida de avaliação de impacto orçamentário e financeiro pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia.

§ 2º As súmulas administrativas serão numeradas em ordem cronológica e terão validade até que lei, decreto ou outra súmula discipline a matéria de forma diversa, e competirá ao INSS mantê-las atualizadas em seus sítios eletrônicos.

§ 3º Para fins do disposto neste artigo, a Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS emitirá parecer conclusivo para propor a edição, a alteração ou o cancelamento de súmula administrativa, da qual deverá constar o fundamento para a sua edição.

A redação ainda não permitia um cenário favorável à pacificação do entendimento no âmbito administrativo, uma porque dependeria de parecer do Advogado-Geral da União que, não obstante a plena competência e *expertise* para tratar da edição de súmulas, sua atuação não é voltada para a seara administrativa exclusivamente, de modo que o CRPS, mais próximo da população em geral, tem maior compreensão das questões que contribuem para a judicialização e para a interposição de recursos.

Outrossim, a atuação do Conselho de Recursos, uma vez que decide os recursos de ambas as partes, permite maior independência na produção das súmulas administrativas. Em segundo lugar, a edição de súmula a partir de decisão do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça não atenderia plenamente as

temáticas analisadas pelo INSS, tendo em vista que nem todas as matérias são entregues à análise dos Tribunais Superiores e, a espera de impossibilidade de recursos no âmbito destes Tribunais inviabilizaria a edição de súmula na celeridade para pacificar o entendimento. É nesse contexto que o Conselho de Recursos surge como o ambiente mais propício para identificação das matérias controvertidas e propor a edição de súmulas.

Conforme novo regimento interno aprovado pela Portaria MTP 4.061, de 12 de dezembro de 2022, o CRPS está autorizado, por meio do seu Conselho Pleno, a editar súmulas vinculantes, a serem submetidas ao Ministro da Previdência que, aprovando-as, vincularão o INSS e a Secretaria de Previdência em suas decisões, nos termos do que dispõe o seu art. 3º, § 1º: O Conselho Pleno poderá editar Súmulas Vinculantes, submetidas ao Ministro de Estado do Trabalho e Previdência que, aprovando-as, vincularão o INSS e à Secretaria de Previdência em suas decisões.

De forma mais específica, o procedimento para criação das súmulas segue os termos do art. 81 do RICRPS:

Por proposta do Presidente do CRPS, do Secretário de Previdência, do Presidente do INSS ou de Confederação representativa de categoria econômica ou profissional habilitada à indicação de conselheiros, ou, ainda, por proposta do Conselho Nacional dos Regimes Próprios de Previdência Social, o Ministro da Previdência poderá atribuir efeito vinculante ao Enunciado do CRPS em relação à administração previdenciária federal, passando à condição de Súmula Vinculante no âmbito da administração pública federal.

Nesse sentido, atualmente, existem 16 Enunciados do CRPS. Dentre estes, vários já podem ser transformados em súmula, por tratar de matéria controversa com o INSS, porém amplamente pacificada no âmbito do CRPS e na seara judicial, a exemplo do Enunciado 13 do CRPS, segundo o qual:

Atendidas as demais condições legais, considera-se especial, no âmbito do RGPS, a atividade exercida com exposição a ruído superior a 80 decibéis até 05/03/97, superior a 90 decibéis desta data até 18/11/2003, e superior a 85 decibéis a partir de então.

I – Os níveis de ruído devem ser medidos, observado o disposto na Norma Regulamentadora nº 15 (NR-15), anexos 1 e 2, com aparelho medidor de nível de pressão sonora, operando nos circuitos de compensação – dB (A) para ruído contínuo ou intermitente e dB (C) ou dB (linear) para ruído de impacto.

II – Até 31 de dezembro de 2003, para a aferição de ruído contínuo ou intermitente, é obrigatória a utilização das metodologias contidas na NR-15, devendo ser aceitos ou o nível de pressão sonora pontual ou a média de ruído, podendo ser informado decibelímetro, dosímetro ou medição pontual no campo “Técnica Utilizada” do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP).

III – A partir de 1º de janeiro de 2004, para a aferição de ruído contínuo ou intermitente, é obrigatória a utilização da técnica/metodologia contida na Norma de Higiene Ocupacional 01 (NHO-01) da FUNDACENTRO ou na NR-15, que reflitam a medição de exposição durante toda a jornada de trabalho, vedada a medição pontual, devendo constar no PPP o nível de ruído em Nível de Exposição Normalizado – NEN ou a técnica/metodologia “dosimetria” ou “áudio dosimetria”.

IV – Em caso de omissão ou dúvida quanto à indicação da técnica/metodologia utilizada para aferição da exposição nociva ao agente ruído, o PPP não deve ser admitido como prova da especialidade, devendo ser apresentado o respectivo Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho (LTCAT) ou solicitada inspeção no ambiente de trabalho, para fins de verificar a técnica utilizada na medição. (Alterado pela RESOLUÇÃO Nº 33/CRPS, DE 26 DE MARÇO DE 2021, publicada no DOU em 06/12/2021 | Edição: 228 | Seção: 1 | Página: 132)

Reiteradamente, o INSS não vem tendo o mesmo entendimento exposto no item III deste Enunciado, vez que não aceita a informação de que a técnica/metodologia utilizada para aferição do ruído se baseou em “dosimetria” ou “áudio dosimetria”, exigindo que haja consignação expressa do nível do ruído em Nível de Exposição Normalizado – NEN, quando, necessariamente, se a medição foi com dosimetria, não houve medição pontual, mas observou-se o NEN. O entendimento da autarquia pode ser verificado da análise do art. 292, IV, *a* e *b*, da sua Instrução Normativa 128/2022, responsável por disciplinar as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário:

Art. 292. A exposição ocupacional a ruído dará ensejo à caracterização de atividade especial quando os níveis de pressão sonora estiverem acima de 80 (oitenta) dB (A), 90 (noventa) dB (A) ou 85 (oitenta e cinco) dB (A), conforme o caso, observado o seguinte:

[...]

IV - a partir de 1º de janeiro de 2004, será efetuado o enquadramento quando o Nível de Exposição Normalizado - NEN se situar acima de 85 (oitenta e cinco) dB (A), conforme NHO 1 da FUNDACENTRO, sendo facultado à empresa a sua utilização a partir de 19 de novembro de 2003, data da publicação do Decreto nº 4.882, de 2003, aplicando:

- a) os limites de tolerância definidos no Quadro do Anexo I da NR-15 do MTE; e
- b) as metodologias e os procedimentos de avaliação ambiental definidos nas NHO-01 da FUNDACENTRO.

Com essa recusa, muitos recursos ordinários e especiais são interpostos, fazendo com que o processo recursal demore, quando, na verdade, já poderia ser resolvido de

início, com observância da súmula vinculante, advinda desse enunciado. Nesse sentido, o potencial transformador da súmula vinculante administrativa é evidente, operando para reduzir a interposição de recursos ao CRPS e a excessiva judicialização.

CONCLUSÃO

O sistema de proteção social compreende a atuação de vários poderes, instituições, órgãos, além da sociedade em si, com vistas à formação de um tecido firme e bem cerzido para alcançar o bem-estar e a justiça sociais.

Ações dissonantes, medidas aleatórias, despreocupação com a integridade do sistema protetivo não devem subsistir. É preciso atuação uniforme, fundada na segurança jurídica, voltada para a defesa do interesse público.

Nesse compasso, o CRPS ocupa papel de destaque, principalmente por ser o controlador administrativo das decisões do INSS e um dos principais concretizadores de uma atuação democrática, com participação de trabalhadores e empregadores, em defesa do interesse público.

Adotar um sistema de jurisdição una, cuja última palavra é do Poder Judiciário, não significar deixar ao relento as importantes estruturas administrativas participantes dessa proteção. Mais ainda, não basta exigir o prévio requerimento administrativo, é preciso valorizar e instrumentalizar a via administrativa para que, em equilíbrio a atuação possa fluir.

Assim, a súmula vinculante no âmbito do CRPS surge com um potencial transformador da realidade de alta recorribilidade das decisões do INSS, seja pela via administrativa, seja pela via judicial, operando para a uniformização do entendimento administrativo e cooperando para uma maior confiabilidade do sistema e melhor prestação do serviço público.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal de Contas da União. ACÓRDÃO 2894/2018 – PLENÁRIO. Auditoria com o objetivo de identificar os riscos relacionados à judicialização dos benefícios concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), bem como quantificar a ocorrência desse fenômeno, mapear processos e identificar fatores que contribuem para a judicialização, entre outros, realizado pela Secex Previdência em conjunto com a Secex Administração sobre INSS, a Advocacia-Geral da União (AGU), o Conselho da Justiça Federal (CNF), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a Defensoria Pública da União (DPU). Relator: Ministro André de Carvalho. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2235420174.PROC%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em 20 de jan. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 32 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p.738.

Instituto de Ensino e Pesquisa – INSPER. **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília: CNJ, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

SCHERMAN, Karl Gustav. O debate da Reforma da Previdência Social: em busca de um novo consenso. In: THOMPSON, Lawrence. **Mais velha e mais sábia**: a economia dos sistemas previdenciários. Coleção Previdência Social, série traduções. Brasília: PARSEP/MPAS/SPS, 2000.



DESAFIOS À JUDICIALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: LEGALIDADE, MICROSCOPISTO E PRÉ-JULGAMENTO

*Andre Studart Leitão¹,
André Rodrigues Veras²,
Zélia Luiza Pierdoná³*

RESUMO

A judicialização da previdência social é um dos maiores desafios da Administração Pública e do Poder Judiciário. Normalmente, atribui-se ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a responsabilidade exclusiva pela existência de múltiplas ações previdenciárias. Sem embargo, existem outros tantos fatores não ostensivos que precisam ser analisados em virtude de seus impactos relevantes na concepção das lides. Sem qualquer pretensão de exaurir o tema, o presente trabalho tem por objetivo demonstrar que os engenhosos desdobramentos dos princípios da legalidade e da dignidade da pessoa humana engendrados por advogados especializados e por associações científicas (supostamente) imparciais, o crescimento exponencial de controvérsias interpretativas microscópicas e o progressivo empoderamento normativo dos tribunais pátrios de uniformização, aliados à fluidez comunicacional típica das redes sociais com patrocínios publicitários capazes de direcionar os conteúdos noticiados para os destinatários certos (efeito reverberador das mídias), impulsionam o surgimento de novas demandas em face da autarquia previdenciária. Essa ambiência sedimenta as bases de uma estrutura movediça e disfuncional, que desestabiliza as regras do jogo, debilita o equilíbrio processual, viola o postulado da supremacia do interesse público/coletivo e compromete a ideia de harmonia entre os Poderes da República, ao ponto de leis e regulamentos estarem sendo progressivamente substituídos por teses judiciais complexas firmadas em sede de recursos repetitivos. O Judiciário não apenas resolve os conflitos que lhe são submetidos. Ele também pré-julga demandas potenciais futuras, atuando claramente como legislador positivo. Enfim, a partir do estudo, verifica-se que o processo judicial previdenciário precisa ser repensado, sob o risco de o interesse social continuar sendo suplantado por interesses individuais e associativos meramente econômicos. A metodologia empregada neste artigo é qualitativa, sendo lastreada em documentos e em bibliografia especializada.

¹ Mestre e Doutor em Direito (PUC-SP). Pós-doutor em Direito (Universidade Presbiteriana Mackenzie, Universidade de Fortaleza e Mediterranea International Centre for Human Rights Research). Professor no Programa de Pós-Graduação em Direito da Unichristus. Professor no curso de graduação em Direito da FBUni. Procurador Federal. **E-mail:** andrestudart@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-9681-943X>.

² Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo e Especialista em Direito Previdenciário pela mesma Instituição. Foi Presidente do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), Diretor de Benefícios Assistenciais no Ministério da Cidadania e Secretário de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência. **E-mail:** arveras@gmail.com

³ Doutora em Direito do Estado pela PUC/SP. Mestre em Direito das Relações Sociais, também pela PUC/SP. Realizou estágio de pós-doutorado na Universidade Complutense de Madri. Professora da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, vinculada à Graduação e ao Programa de Pós-graduação em Direito Político e Econômico. Procuradora Regional da República. **E-mail:** zelia.pierdona@hotmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-3162-1614>

PALAVRAS-CHAVE: Judicialização da previdência social. Legalidade. Microscopismo interpretativo. Pré-julgamento.

CHALLENGES TO THE JUDICIALIZATION OF SOCIAL SECURITY: LEGALITY, MICROSCOPISM AND PRE-JUDGMENT

ABSTRACT

The judicialization of social security is one of the greatest challenges for Public Administration and the Judiciary. Normally, the National Institute of Social Security (INSS) is given sole responsibility for the existence of multiple social security actions. However, there are many other non-ostensive factors that need to be analyzed due to their relevant impacts on the conception of the disputes. Without any intention of exhausting the subject, the present work aims to demonstrate that the ingenious developments of the principles of legality and human dignity engendered by specialized lawyers and by (supposedly) impartial scientific associations, the exponential growth of microscopic interpretative controversies and the progressive normative empowerment of national standardization courts, combined with the typical communicational fluidity of social networks with advertising sponsorship capable of directing the reported content to the right recipients (reverberating effect of the media), drive the emergence of new demands in the face of social security autarchy. This ambience settles the foundations of an unstable and dysfunctional structure, which destabilizes the rules of the game, weakens the procedural balance, violates the postulate of the supremacy of the public/collective interest and compromises the idea of harmony between the Powers of the Republic, to the point of laws and regulations are being progressively replaced by complex judicial theses signed on the basis of repetitive appeals. The Judiciary not only solves the conflicts that are submitted to it. It also pre-judges potential future demands, clearly acting as a positive legislator. Finally, from the study, it appears that the social security judicial process needs to be rethought, under the risk of the social interest continuing to be supplanted by purely economic individual and associative interests. The methodology used in this article is qualitative, supported by documents and specialized bibliography.

KEYWORDS: Judicialization of social security. Legality. Interpretive microscoping. Pre-trial.

INTRODUÇÃO

Uma das premissas básicas de qualquer enfrentamento justo é a ideia de equilíbrio. Nenhum dos envolvidos no embate pode se encontrar em posição de vantagem perante o outro.

É fato que o ordenamento normativo assegura algumas prerrogativas para o poder público, a exemplo da presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos e de prazos processuais diferenciados. Sem embargo, ultimamente, tais prerrogativas vêm sendo suplantadas por engenhosas construções doutrinárias e jurisprudenciais que municiam exageradamente os cidadãos no âmbito processual, gerando oscilações temerárias na estabilidade institucional do país.

A segurança jurídica, engrenagem fundamental que assegura previsibilidade por impedir mudanças indesejadas no fluxo institucional, é um consectário da legalidade, tanto que o próprio constituinte originário a erigiu como um dos princípios fundamentais da Administração Pública.

Embora a noção geral sobre o que é legalidade seja simples, no plano prático, seus desdobramentos caracterizam fragilidades defensivas relevantes, as quais têm sido

estrategicamente exploradas por profissionais astutos mediante interpretações baseadas apenas na conveniência.

Com efeito, a origem da segmentação legal decorre da hierarquia normativa e do elevado nível de abstração das regras superiores. Nesse sentido, não há dúvida de que os decretos, as portarias e as instruções normativas são indispensáveis para a uniformização da atuação administrativa. Porém, ao esmiuçarem os comandos legais, os atos normativos infralegais inevitavelmente estabelecem regramentos específicos. E esse detalhamento só é invocado pelos interessados quando proveitoso. Do contrário, sustenta-se a ilegalidade do dispositivo regulamentar. Em síntese: só valem as regras que sejam favoráveis aos interesses dos beneficiários.

Além da vulnerabilidade das regras inferiores, ainda há o risco de pedras serem atiradas no "telhado da lei", por meio de argumentos supostamente lastreados na dignidade da pessoa humana, principal fonte do pan-pricipiologismo (STRECK, 2012) que tanto compromete a estabilidade das regras do jogo.

Outro efeito colateral da necessidade de detalhamento das regras legais é o microscopismo das querelas judiciais. Enquanto a maioria das demandas do século XX discutiam erros de execução da autarquia, milhões de processos da atualidade questionam pormenores interpretativos complexos que muitas vezes sequer são compreendidos pelos beneficiários da previdência social.

Para superar a incompreensão dos beneficiários, os advogados da área, amparados no Provimento nº 205/2021 do Conselho Federal da OAB (*online*), investem em publicidade de "conteúdo informativo" em suas redes sociais, reverberando o eco da litigiosidade (efeito reverberador das mídias). Aliás, o próprio Judiciário vem divulgando notícias sobre decisões referentes a casos previdenciários.

Enfim, a pretexto de equacionar o robusto passivo judicial, as cortes de uniformização do país, mormente a Turma Nacional de Uniformização, nos últimos anos, vêm promovendo, apressadamente, múltiplas afetações de matérias com o escopo de firmar a interpretação "ótima", imiscuindo-se claramente na função precípua do Legislativo.

Sem qualquer pretensão de exaurimento temático, este trabalho se propõe a veicular três fatores ocultos que alimentam a judicialização da previdência social.

A metodologia empregada neste artigo é qualitativa, baseada na análise de documentos, dados disponíveis em sítios de consulta pública e em bibliografia especializada.

1. A DESIGUALDADE DE ARMAS NORMATIVAS

A regra de que "não existe regra sem exceção" é a única regra livre de ressalvas. Regras são molduras, e molduras delimitam criações humanas necessariamente limitadas. Nenhuma moldura jamais será capaz de captar o universo de possibilidades do mundo real. Não importa o quão extraordinário seja o criador, a obra nada mais é senão uma construção que codifica um dado momento de concepção. E, quando se

investe na criação de algo, deixa-se de investir na criação de outras coisas. Na ciência econômica, isso se chama de *trade-offs* (MANKIWI, 2022).

Também não existem criações humanas aleatórias. Tudo o que é construído possui uma história, um porquê e acontece dentro de um contexto. Maturana e Varela referem-se a isso como ontogenia. Trata-se da história de mudanças estruturais de uma unidade, sem que ela perca a sua organização. É o resultado do somatório daquilo que se é com todas as interações experienciadas ao longo do tempo (2001).

As normas jurídicas são criações humanas que emolduram determinadas diretrizes em busca de estabilidade. Se assim é, as normas são, em essência, molduras guiadas por um escopo maior que, racionalmente ou não, delimitam o conjunto de possibilidades.

Não são raras as vezes em que os intérpretes se deparam com normas jurídicas autofágicas que engolem regramentos anteriores sem nenhuma ponderação de impacto quanto à aplicação. A enorme quantidade de normas jurídicas contribui para a irracionalidade crônica do ordenamento. No caso do Brasil, apenas a nível federal, existem mais de quatorze mil leis ordinárias. O resultado de tamanho descontrolado legiferante é simples: nem mesmo um parlamentar *Hércules*, em alusão ao juiz imaginário de Dworkin (2002), seria capaz de conhecer detalhadamente o conteúdo de todo passivo legal. Cria-se então o direito do futuro sem nenhuma preocupação com os arquétipos do passado e muito menos com a garantia de uma transição legítima. Talvez essa impossibilidade seja uma das principais razões para subutilização da técnica da revogação expressa.

Não se trata apenas das dificuldades inerentes a um descontrolado ordenamento legal. Quando se analisa um dispositivo isoladamente, depara-se com um paradoxo interpretativo: ao mesmo tempo em que a leitura de um único preceito pode conduzir a variadas interpretações em razão de sua abertura semântica, a hermenêutica recomenda que nenhuma técnica de interpretação seja realizada isoladamente, sob pena de caracterizar uma leitura rasa do direito posto. O executor precisa olhar para os lados, para baixo e para cima. É exatamente aí onde a imprevisibilidade se agrava, e a estabilidade descamba para a loteria interpretativa.

Quando um grupo de juristas interpreta um dispositivo legal de moldura abstrata e imprecisa, dificilmente o resultado será unânime. Isso acontece porque a sociedade é complexa demais para ser regulada (sempre) por meio de códigos binários e preceitos fechados de incidência óbvia. Nesse sentido, Carlos Maximiliano (2003) salienta que o legislador apenas oferece preceitos abstratos e lineamentos exteriores da ordem jurídica, que precisam ser acomodados pelo intérprete ao caso concreto. Sob essa perspectiva, o intérprete funciona como uma espécie de renovador inteligente e cauto, que rejuvenesce e fecunda a fórmula prematuramente decrépita, integrando e complementando a lei escrita a partir da casuística.

Evidentemente, a imprecisão semântica do ordenamento legal não é (e nem pode ser) equacionada exclusivamente pelos juízes. Não é à toa que a Constituição da República, no art. 84, IV, atribuiu ao Presidente da República a competência para expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução. O Decreto presidencial de execução pode ser considerado a primeira fonte normativa infralegal cujo propósito

consiste em detalhar as diretrizes legais e estabelecer encaminhamentos concretos mais próximos da realidade. Além do Decreto, existem outras fontes administrativas de regulamentação editadas pelos órgãos titulares da política pública. Essas competências normativas significam, ou deveriam significar, alguma coisa.

O problema é que, não obstante a Constituição delegue ao chefe do Poder Executivo, e o chefe do Poder Executivo, por sua vez, delegue às autoridades administrativas níveis de competência diversos para estabelecer direcionamentos mais específicos aos abertos e/ou imprecisos regramentos legais, o mesmo texto constitucional, no art. 37, impõe que a Administração Pública guarde plena devoção ao princípio da legalidade. Assim, sob a premissa de legalidade, qualquer cidadão pode alegar que determinado dispositivo regulamentar é ilegal sob o vago argumento de que ele (o regramento) extrapola os termos expressamente estabelecidos em lei. Com isso, um princípio que existe para garantir estabilidade social acaba conduzindo à instabilidade e fomentando a judicialização.

A alegação genérica de violação à legalidade é pobre e, de certa maneira, desleal. Ora, se um regulamento detalha determinados preceitos legais, é simplesmente impossível que o seu texto, em alguma medida, não diga coisas que não foram ditas pela lei, afinal os regulamentos executivos são, por motivos óbvios, mais detalhados do que as leis. Existe uma clara diferença entre as ideias de detalhamento (“dizer algo que não foi dito pela lei”) e de violação (“dizer algo contra a lei”). Um exemplo descontraído talvez ajude a compreender a diferença entre ambos. Ao perceber que alguns alunos jogaram futebol durante o horário da aula de português, a diretora da escola direcionou-os imediatamente para a biblioteca. Ao chegarem na biblioteca, o professor responsável obrigou que eles resolvessem um teste de interpretação de texto. Vê-se que a ordem do professor de “realizar o teste” não contraria a ordem (superior) da diretora de “ir para a biblioteca”. De outro giro, se o professor ordenasse que os alunos se dirigissem à quadra para um penoso treinamento físico, aí sim, haveria violação ao comando superior da diretora.

Nesse contexto, o que argumentam aqueles que invocam o princípio da legalidade para deflagrar ações contra o poder público? A resposta para essa pergunta depende dos interesses das pessoas envolvidas. Se as disposições regulamentares forem de encontro aos seus interesses, eles defenderão a ilegalidade do regulamento. Caso contrário, sustentarão o direito com base no próprio regulamento, mesmo quando haja dúvida sobre a legalidade de sua disposição. Em síntese: para os cidadãos apenas são legais (nos dois sentidos) os dispositivos regulamentares que garantem direitos. Poder-se-ia chamar essa estratégia de “técnica da interpretação por conveniência”.

A título de ilustração, cita-se o julgamento proferido nos autos do Tema 998 do STJ (REsp nº 1759098/RS), o qual consagrou a tese de que o “segurado que exerce atividades em condições especiais, quando em gozo de auxílio-doença, seja acidentário ou previdenciário, faz jus ao cômputo desse mesmo período como tempo de serviço especial”.

Segundo entendeu a Primeira Seção do STJ, o reconhecimento do período de gozo de auxílio-doença previdenciário, como tempo especial, seria consectário da

exigência de tratamento simétrico entre os benefícios por incapacidade de origem acidentária e previdenciária. Em outras palavras: se o Decreto nº 3.048/99 reconhecia como tempo especial o período de gozo do auxílio-doença acidentário, não haveria fundamento para não fazer o mesmo em relação ao auxílio-doença previdenciário⁴.

Percebe-se que o principal argumento veiculado pelo STJ não envolveu o aspecto substancial do direito propriamente dito, que poderia ser resumido neste questionamento: “afinal, o período de gozo de auxílio-doença deve ser computado como tempo especial?”

Na verdade, o fator decisivo do julgamento foi a percepção subjetiva do julgador apoiada numa parametrização normativa (“se um pode, o outro pode também”). Trata-se de uma argumentação despojada de fundamento material. Ao venerar a ideia de isonomia, o acórdão ignorou completamente os importantes resquícios históricos que garantem, até hoje, maior nível de proteção aos benefícios de origem acidentária. Exemplificando: diferentemente do beneficiário de auxílio-doença previdenciário, o beneficiário de auxílio-doença acidentário tem direito à estabilidade e aos depósitos do FGTS. Poderia, então, o Judiciário invocar o princípio constitucional da isonomia, declarar a inconstitucionalidade dos normativos legais e, com isso, obrigar o empregador a garantir esses direitos ao beneficiário auxílio-doença de natureza previdenciária?

Na verdade, a munição argumentativa daqueles que pedem em juízo não se limita a discussões infralegais. Há alguns anos, por exemplo, o Judiciário apreciou a possibilidade de beneficiários de aposentadoria renunciarem à prestação com o intuito de incorporarem tempo de contribuição posterior ao ato administrativo de concessão e obterem uma aposentadoria mais vantajosa (desaposentação). Argumentava-se, basicamente, uma suposta violação à ideia de contrapartida tributária (o pagamento da contribuição deveria reverter em favor do segurado) e a ausência de vedação legal expressa para a desaposentação. Vale dizer, apelou-se para a licitude (mesmo) em um campo de investigação movido à base da lei: “como a lei não vedava, o reconhecimento do direito se impunha⁵”. Para demandantes, apenas os fins importam. Os meios de atingi-los são circunstanciais.

Não obstante seja inegável a existência de regulamentos ilegais, é indispensável que os intérpretes racionalizem a aplicação de critérios que sejam capazes de identificar os exageros regulamentares. A possibilidade do administrado de invocar atos normativos infralegais e de manejar, ao seu modo (por pura conveniência), o princípio da legalidade viola o interesse público em suas acepções primária e secundária, afinal

⁴ Por ser oportuno, veja-se um excerto do acórdão proferido nos autos dos embargos de declaração do REsp nº 1759098/RS: “(...) 2. O acórdão é claro ao consignar que, prevendo o legislador o cômputo normal do afastamento decorrente do auxílio-doença acidentário como atividade especial, não há, sob nenhum aspecto, motivo para que o período em afastamento de auxílio-doença não acidentário também não seja computado, desde que, à data do afastamento, o Segurado estivesse exercendo atividade considerada especial. (...) 4. Assim, não se pode afirmar que o acórdão admite a contagem de tempo ficto ou que contraria a orientação do Supremo Tribunal Federal ao permitir o reconhecimento de atividade especial sem a efetiva exposição a agente nocivo, vez que o legislador já prevê tais condições quando reconhece devida a contagem do auxílio-doença acidentário como tempo de atividade especial”.

⁵ Essa questão foi resolvida em definitivo pelo STF nos autos do RE 661256 (Tema 503): “No âmbito do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, somente lei pode criar benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo, por ora, previsão legal do direito à 'desaposentação' ou à 'reaposentação', sendo constitucional a regra do art. 18, § 2º, da Lei nº 8.213/91”.

o interesse público, definitivamente, não pode ser considerado o somatório de interesses individuais.

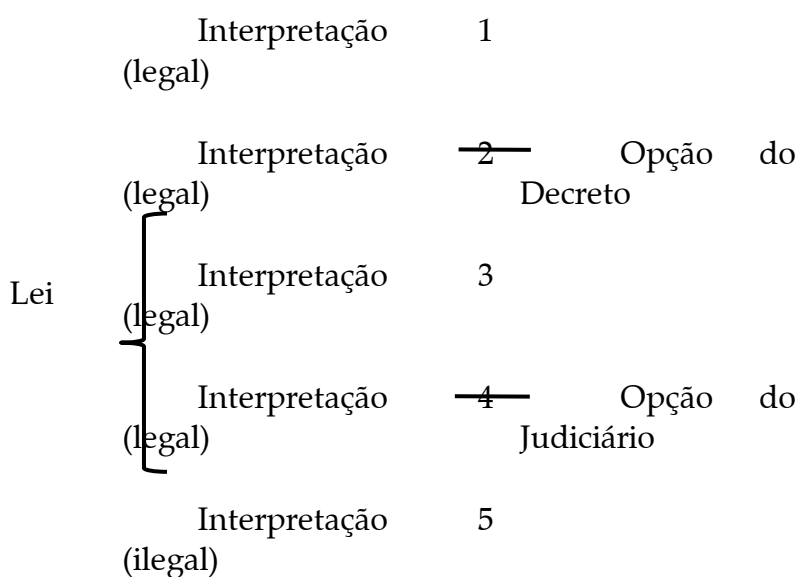
A disfunção hermenêutica se agrava quando se tem como referência duas poderosas heurísticas do processo de tomada de decisão: a dignidade da pessoa humana e a vedação de retrocesso social. Metaforicamente, esses princípios podem ser associados a um poderoso escudo que blinda o cidadão contra quaisquer preceitos que contrariem os seus interesses individuais.

Aliás, na versão contemporânea do Direito brasileiro, a dignidade, uma das principais fontes do famigerado pan-principiologismo (STRECK, 2012), existe em todos os ramos do Direito e possui destinações variadas, dependendo do contexto da controvérsia. Da dignidade humana resultam, *verbi gratia*, empreendimentos doutrinários e diretrizes interpretativas questionáveis. No âmbito dos direitos de proteção social, um bom exemplo de desdobramento da dignidade humana é o (suposto) princípio *in dubio pro misero*, segundo o qual, em caso de dúvida, garante-se o amparo público por meio de um benefício pecuniário. Ora, partindo do pressuposto de que o Direito é uma ciência de resultados imprecisos (não-causal), trata-se de uma construção absolutamente disparatada, que inverte qualquer tipo de prerrogativa da Administração Pública porventura assegurada pelo ordenamento jurídico.

Conquanto a *panaceia do digno* habite as querelas sociais em todos os âmbitos institucionais de discussão (administrativo, controladoria, judicial e legislativo), ela encontra maior aderência no processo judicial, pois lá não existem limites para a cognição dos juízes. Para eles, as leis não passam de sugestões, e sugestões podem ser acolhidas (com lastro na legalidade) ou não (com lastro na dignidade).

Considerando que, do ponto de vista cognitivo, a maioria das construções judiciais tem como ponto de partida o resultado da decisão (primeiro, decide-se; depois, fundamenta-se), a dignidade e os seus desdobramentos principiológicos funcionam como inegáveis heurísticas do discurso tópico, que desconsideram (ou simplesmente ignoram) as opções normativas dos poderes competentes, mesmo quando não há antijuridicidade. Não só isso. A dignidade também é a carta do baralho que cabe em quaisquer controvérsias deflagradas por pessoas em face do poder público. É o curinga da arte de argumentar.

Conforme já mencionado, de um preceito normativo, podem-se extrair variadas hipóteses de interpretação. Ao cumprir seu mister constitucional, o Presidente da República edita um decreto para a fiel execução das leis e define a interpretação a ser aplicada pelos órgãos de execução da política pública. Essa competência decorre do texto constitucional e precisa ser respeitada pelo Judiciário, a não ser, é claro, que a opção regulamentar viole frontalmente a lei e a Constituição. E, quando se fala em violação frontal, deve-se entender uma modalidade explícita de descumprimento, e não um detalhamento que, apesar de compatível com a lei, não possui a simpatia do Judiciário (por não ser considerada a melhor interpretação dentre as possíveis).



No esquema acima, vê-se que a moldura legal, em tese, suporta cinco possíveis caminhos interpretativos, sendo que apenas a “Interpretação 5” é manifestamente ilegal. Vale dizer, há quatro possíveis rumos interpretativos que guardam conformidade com a lei. Ao editar o decreto de execução, o Presidente da República optou pela “Interpretação 2”. Ainda assim, num *determinado* processo, um *determinado* juiz, por reputar a “Interpretação 3” (mais favorável) a opção ideal, ignorou completamente a escolha do Executivo e estabeleceu um tratamento diferenciado para o autor da demanda. Em *outros* autos, ao julgar demanda similar, *outro* juiz entendeu que a “Interpretação 4”, ainda mais favorável, era a mais adequada. Enquanto os cidadãos comuns, distantes do Judiciário, ficam sujeitos à “Interpretação 2”, os postulantes judiciais acabam conquistando a incidência de comandos mais benéficos. A armadilha é que, ao valer-se de princípios abstratos, o Judiciário confere um tratamento díspar e anti-isonômico. Em síntese: digno (ou não), mas certamente desigual.

Para compreender a lógica dessa ressalva, pode-se invocar a teoria econômica do segundo melhor (*second best*). Em economia, se a eficiência perfeita (*first best*) for inviável, admite-se que o segundo melhor resultado (*second best*) implique a veiculação de medidas estranhas ao imaginado cenário perfeito. Assim, se a conjuntura desfavorece escolhas voltadas à solução quimérica, é razoável exigir do Estado outras práticas, ainda que elas se afastem dos pressupostos idealizados prioritariamente (LEITÃO, 2019, *on line*).

Pois bem, não amiúde, ao julgar um processo, o juiz procura entregar a solução (por ele considerada) ideal, sem qualquer preocupação a respeito do que está acontecendo ou do que vai acontecer “fora dos autos”. O problema é que, metaforicamente, os processos são túneis, e, ainda que os magistrados tivessem lanternas, eles jamais conseguiriam ter uma visão panorâmica do mundo social. Não raras vezes, é preciso ter em mente que a solução ótima num caso, não seria ótima se fosse aplicada a todos os casos idênticos. Decisões garantem direitos, e direitos custam dinheiro. Não se trata de subjugar o direito à economia, de priorizar o dinheiro em

detrimento da dignidade e nem de sacralizar o discurso vago de reserva do possível (conquanto a essência da teoria da aproximação seja verossímil). Trata-se simplesmente de defender que uma decisão judicial ótima para um único caso, muito provavelmente, não seria um regramento normativo ótimo para todos os casos.

Some-se a isso a prerrogativa de “pedir tudo sem o risco de perder nada”. O acesso gracioso ao Judiciário (para as pessoas que litigam com justiça gratuita e para quem demanda junto ao juizado especial federal) é um extraordinário facilitador da judicialização. A inexistência de “risco de condenação por tentativa infundada” leva as pessoas a empreenderem aventuras processuais. Enquanto algumas tentativas encontram-se numa área cinzenta (ausência de certeza sobre o êxito da pretensão), outras, absolutamente infundadas, são conduzidas por meio de uma sequência de artifícios e mentiras. No grupo dos autores desleais, alguns trapaceariam de qualquer jeito, mas outros somente fazem isso porque a probabilidade de serem punidos pelo ilícito varia entre zero e quase zero (LEITÃO, 2020).

Os custos de peticionamento e de contratação de advogado também são variáveis importantes. Quanto mais baratos forem os serviços jurídicos, maior a possibilidade de instauração de uma demanda. Se o mercado da advocacia impusesse como regra geral a antecipação de algum dinheiro a título de honorários advocatícios contratuais, muitas pessoas não trocariam a perda certa (antecipação dos honorários) pela possibilidade de êxito (procedência judicial do pedido). Trata-se de um corolário do viés comportamental da aversão à perda. Mas não é o caso. Na área da proteção social, sobretudo da previdência social, há boa chance de o contrato de honorários estabelecer um percentual sobre as parcelas atrasadas como contrapartida pelo serviço jurídico – contrato de honorários *ad exitum* (LEITÃO, 2020).

Seja como for, entre a interpretação por conveniência, a panaceia do digno e o custo zero da deflagração judicial, o fato é que existe uma enorme disparidade de armas entre o cidadão que pede e o órgão que defende os interesses da sociedade. Na arena judicial, enquanto a Administração Pública somente pode invocar em sua defesa a rígida estrutura normativa, os demandantes possuem a flexibilidade de veicular quaisquer argumentos que fundamentem os seus próprios interesses (legalidade estrita, vinculação de normativos infralegais, dignidade, licitude, vedação de retrocesso etc.). Para os demandantes, o processo é um jogo em que “vale tudo”.

2. O MICROSCOPISMO INTERPRETATIVO E O DILEMA DA NORMATIZAÇÃO

Não bastassem todas as dificuldades que descambam para uma inegável desigualdade de armas normativas entre o cidadão e o poder público, o direito que se discute em juízo está ficando cada vez mais circunstanciado, oportunista e microscópico, o que dificulta bastante a normatização da matéria e a sua respectiva defesa em juízo.

Com efeito, no âmbito das demandas previdenciárias, as temáticas que são levadas ao Poder Judiciário não mais se limitam a discutir erros de execução do INSS, do tipo que negam um benefício que deveria ter sido concedido. Discutem-se também supostos (e controversos) erros técnicos de interpretação e normatização, os quais são

invisíveis aos olhos dos beneficiários. Não são raros os casos em que pessoas com elevado nível de instrução obtêm êxito em ações judiciais de vultosa repercussão financeira sem sequer entenderem o que de fato estava em pauta na discussão.

Se os potenciais titulares do direito supostamente desconhecem a origem das supostas violações, como então as ações são ajuizadas? Em sociedades não litigiosas, o processo se presta a resolver conflitos reais. Não é o caso do Brasil, onde se litiga sem risco de contra-ataque (em virtude da gratuidade). Há aqui a ambiência ideal para a criação de conflitos artificiais com fundamento em detalhes técnicos interpretativos e/ou normativos extremamente controversos. Com isso, quer-se dizer que, no Brasil, milhões de lides são fabricadas por uma portentosa "indústria de judicialização".

Esse modelo é disfuncional, pois desvirtua a lógica do conflito, que pressupõe a constatação da lesão pelo próprio sujeito violado. Numa sociedade não litigiosa, quando uma pessoa constata a lesão a um direito, ela procura a orientação jurídica de um advogado, que investiga a viabilidade jurídica da demanda. Já numa sociedade litigiosa, noticia-se uma possível violação microscópica por meio de canais fechados e abertos de comunicação. Existe, pois, uma clara inversão do fluxo litigioso⁶.

Os canais fechados de comunicação consistem em comunidades jurídicas especializadas que transmitem periodicamente informações e ferramentas para advogados da área em troca de aportes anuais pagos a título de associação (assinantes da plataforma). Cuidam-se, pois, de centrais de inteligência de abrangência nacional que, a pretexto de se apresentarem como associações científicas (supostamente) isentas, atuam de modo manifestamente parcial, criando engenhosas lides circunstanciadas e sem nenhuma preocupação com as contas públicas. Também atuam junto aos tribunais superiores como *amicus curiae* em julgamentos repetitivos na qualidade de "entidades científicas imparciais".

De outro giro, os canais abertos universalizam o acesso a notícias sobre demandas com ampla repercussão subjetiva. Quando um aposentado lê, por exemplo, a manchete "aposentados têm direito à revisão dos seus benefícios", ele procura um advogado especializado para avaliar a probabilidade êxito, o custo do ingresso e o tempo necessário para a resposta final do Judiciário, mesmo quando não faz a menor ideia sobre o fundamento da pretensão. Aliás, muitas vezes, o aposentado sequer precisa acessar os veículos midiáticos tradicionais para ter ciência sobre as últimas teses previdenciárias revisionais, pois as informações, misteriosamente, chegam em correspondências emitidas por profissionais abutres.

Normalmente, os produtores da informação, amparados no Provimento n. 205/2021 do Conselho Federal da OAB, valem-se das redes sociais (sobretudo, Instagram, YouTube e Facebook) como ferramentas de marketing jurídico para propalarem o conteúdo e atraírem uma quantidade cada vez maior de espectadores e

⁶Há vários fatores que contribuem para a "fabricação" das demandas. Um deles tem a ver com a forma como as supostas ofensas são propaladas na comunidade jurídica. Com efeito, o surgimento de uma cascata informacional (SUNSTEIN, 2010) com potencial multiplicador dispara redes aleatórias de informação para todos os lados. O resultado é simples: não demora muito até que uma notícia divulgada na rede social de um influenciador digital da área jurídica chegue até a mídia tradicional (jornais e redes de televisão).

de potenciais clientes. Quando o propagador da informação fala uma linguagem que os destinatários querem ouvir, o crescimento exponencial do número de seguidores é uma questão de tempo. Se a (suposta) violação é microscópica, a divulgação é (enormemente) macroscópica.

Além disso, não são apenas os particulares os vetores dos *furios jurídicos* da previdência social. Ultimamente, o Poder Judiciário e os seus membros vêm divulgando artigos científicos e o resultado das decisões judiciais por meio de seus sítios eletrônicos e de seus perfis institucionais/pessoais nas redes sociais. O problema é que, frequentemente, o número de postagens contrárias ao INSS supera em muito a quantidade de postagens contrárias aos interesses dos cidadãos. Ora, esse tipo de publicidade depõe contra o discurso de “desjudicialização” tão veementemente defendido pelo próprio Judiciário. A “desjudicialização” não deveria se resumir apenas à internalização dos precedentes pela Administração Pública. Deveria, isto sim, estar lastreada no diálogo interinstitucional cooperativo. A desjudicialização não pode ser imposta; ela precisa ser construída mediante a participação de todos os *players*.

Note-se que, nem sempre, o conteúdo noticiado em rede diz respeito a controvérsias ambientadas em processos judiciais. Aproveitam-se também de fissuras indesejadas do sistema normativo, apresentadas ao público como medidas de “planejamento previdenciário”, que podem inclusive resultar em benefícios com valores que destoam do esforço contributivo do segurado. Como exemplo, cita-se a tese do “milagre da contribuição única”, que conta com diversos vídeos explicativos nas redes sociais e possibilita(va) que um segurado aufera/auferisse um benefício de aproximadamente quatro mil reais, mesmo quando seu histórico de remunerações sempre fora de um salário-mínimo⁷.

Aliás, o “milagre da contribuição única” sinalizava um cenário incontestável de tragédia dos comuns. Segundo Garret Hardin (1968), quando indivíduos agem racionalmente de acordo com os seus próprios interesses, buscando obter benefícios independentes, acabam se comportando de maneira contrária aos interesses da sociedade. Ora, partindo do pressuposto de que o fundo previdenciário necessariamente possui um orçamento limitado, quaisquer elevações artificiais desprovidas de lastro contributivo comprometem o equilíbrio financeiro e atuarial das contas previdenciárias e levam à necessidade de reequacionar as fontes de receita, mediante majoração da carga tributária. Não há como escapar da conclusão de que alguém pagará a conta. E, como o Estado não produz riqueza, certamente quaisquer despesas imprevistas serão financiadas por todos os contribuintes da seguridade social.

Diante de tal microscopismo interpretativo, causado em boa medida pelo elevado grau de expertise dos institutos especializados, a Administração Pública se vê diante de um dilema: regrar ou não regrar, eis a questão? Enquanto a ausência de detalhamento normativo conduz à insegurança no exercício da atividade administrativa (em virtude

⁷ Essa ranhura do sistema previdenciário foi equacionada pela Lei nº 14.441, de 4 de maio de 2022, incluiu o art. 135-A na Lei nº 8.213/91 e restabeleceu a exigência do divisor mínimo. Veja-se: “Art. 135-A. Para o segurado filiado à Previdência Social até julho de 1994, no cálculo do salário de benefício das aposentadorias, exceto a aposentadoria por incapacidade permanente, o divisor considerado no cálculo da média dos salários de contribuição não poderá ser inferior a 108 (cento e oito) meses”.

da abertura semântica das disposições legais), o detalhamento normativo é um dos mais notáveis chamarizes do demandismo predatório endêmico.

Adaptando, despretensiosamente, os cenários de regulamentação administrativa à matriz da teoria dos jogos e indicando as estratégias com os seus respectivos *payoffs*⁸ (PORTO; GAROUPA, 2022) chega-se a seguinte tabela de ganhos:

		Demandante			
		Invocar a regra (ou a falta de regra)		Impugnar a regra (ou a falta de regra)	
Poder Executivo	Regrar	Ótimo	Ótimo	Ruim	Bom
	Não regrar	Muito ruim	Bom	Muito ruim	Bom

A partir da representação, visualizam-se todos os possíveis desdobramentos de cada combinação de estratégias adotadas pelos jogadores (Poder Executivo x Demandante).

Primeiro cenário	
Se o Executivo detalhar o disposto na lei por meio de Regulamento (regrar), e o demandante invocar a aplicação do Regulamento	
Para a Administração	Para o demandante
Ótimo (“vai dar certo”)	Ótimo (“vai dar certo”)
O detalhamento normativo, por meio do Decreto, é fundamental para a execução da política pública. Ao confirmar a incidência do Regulamento num dado processo, o Judiciário ratifica a legalidade do dispositivo regulamentar (segurança jurídica).	Se o Regulamento indicar a interpretação mais favorável, o demandante invocará o princípio da legalidade para defender a (inescapável) incidência do dispositivo regulamentar (segurança jurídica). Para o demandante, trata-se de um cenário ótimo revestido de certeza (“vai dar certo”).

⁸ Os *payoffs* representam os possíveis ganhos ou prejuízos decorrentes das estratégias.

<p>Nesse caso, provavelmente, o ajuizamento da ação decorreu de erro de aplicação do servidor administrativo.</p> <p>Para a Administração, trata-se de um cenário ótimo revestido de certeza (“vai dar certo”)⁹.</p>	
---	--

Segundo cenário	
Se o Executivo detalhar o disposto na lei por meio de Regulamento (regrar), e o demandante impugnar a aplicação do Regulamento	
Para a Administração	Para o demandante
Ruim (“pode dar errado” ¹⁰)	Bom (“pode dar certo”)
<p>O detalhamento normativo, por meio do Decreto, lastreou a impugnação judicial, que poderá resultar na declaração de ilegalidade do dispositivo regulamentar (insegurança jurídica).</p> <p>Se a demanda for julgada procedente, há também o risco de embaraços operacionais por ocasião do cumprimento da ordem judicial (caso o sistema utilizado pelo INSS não disponha de um comando específico para cumprir a ordem judicial).</p> <p>Para a Administração, trata-se de um cenário ruim revestido de incerteza (“pode dar errado”), afinal o Judiciário pode declarar a ilegalidade do Decreto.</p>	<p>Se o Regulamento indicar uma interpretação menos favorável para o demandante, ele invocará o princípio da legalidade para defender a ilegalidade do dispositivo regulamentar (“o regulamento é ilegal, por ter previsto uma exigência não indicada na lei”).</p> <p>Para o demandante, trata-se de um cenário bom revestido de incerteza (“pode dar certo”).</p>

⁹ Conforme será salientado adiante, a ratificação judicial da opção regulamentar implicará no engessamento do entendimento administrativo.

¹⁰ Conquanto as sentenças “pode dar errado” e “pode dar certo”, em essência, possuam a mesma conclusão, apela-se para o *efeito framing* para sinalizar diferenças de abordagem. O *efeito framing* significa que a escolha é influenciada de acordo com a forma como o problema é expresso ou, como salientado por Kahneman, modos diferentes de apresentar a mesma informação frequentemente evocam diferentes emoções (2012).

Terceiro e quarto cenários	
Se o Executivo não detalhar o disposto na lei, e o demandante invocar a ideia de licitude.	
Para a Administração	Para o demandante
Muito ruim (“vai dar errado”)	Muito ruim (“pode dar certo”)
<p>A falta de detalhamento normativo (por meio do Decreto), além de gerar insegurança jurídica no âmbito da atividade administrativa, pode descambar para variadas hipóteses interpretativas pelo Poder Judiciário (insegurança jurídica nas esferas administrativa e judicial).</p> <p>Para a Administração, trata-se de um cenário muito ruim completamente revestido de incerteza (“vai dar errado”).</p>	<p>Diante da abertura semântica da lei e da ausência de detalhamento pelo Decreto, o demandante utilizará o argumento da licitude (ausência de proibição expressa) para defender seus interesses.</p> <p>Para o demandante, trata-se de um cenário bom revestido de incerteza (“pode dar certo”).</p>

Da análise da matriz do jogo, inferem-se duas conclusões fundamentais: (i) sob a perspectiva do demandante, independentemente da estratégia utilizada pelo Poder Executivo (regrar ou não regrar), sempre haverá munção para ele provocar o Judiciário (invocar o próprio Regulamento, argumentar a violação à lei, alegar a ausência de proibição à lei, empregar a técnica da analogia etc.); (ii) sob a perspectiva da Administração Pública, independentemente de sua estratégia (regrar ou não regrar), ela sempre estará vulnerável aos ataques judiciais dos cidadãos. Em síntese: um jogo de ataque contra defesa.

3. A A NORMATIZAÇÃO JUDICIAL DO DIREITO

Acredita-se que a sistemática de julgamentos repetitivos contribuiu sobremaneira para a desvirtuação do acesso à justiça. Com efeito, a partir do momento em que se institucionalizou a potência jurídica dos precedentes qualificados, todas as controvérsias sobre interpretação e subsistência normativa passaram a ser levadas ao Poder Judiciário. Aliás, a inércia, ínsita da atividade jurisdicional, também foi fortemente violada, dada a possibilidade de os limites cognitivos serem ampliados por iniciativa do próprio órgão de julgamento.

Essa metamorfose processual, inicialmente instituída com o propósito de garantir uniformidade de tratamento judicial, engendrou uma espécie de microscopismo interpretativo (já analisado), que municiou fortemente os deflagradores judiciais. De uma hora para outra, as lides previdenciárias, que antes discutiam basicamente erros

de execução, passaram a questionar as opções interpretativas da Administração e até mesmo a constitucionalidade de leis e emendas constitucionais. Evidentemente, não se defende que o sistema de normas não esteja imune a problemas. O que se critica é a tentativa dos deflagradores de emplacar teses polêmicas construídas sob medida, que atacam dispositivos desfavoráveis e reverenciam preceitos convenientes (interpretação por conveniência).

A ampliação descontrolada das temáticas submetidas à validação judicial vem escancarando os excessos judiciais. As chamadas teses de julgamento, firmadas a partir da instauração de recursos representativos de controvérsia, simplificaram o procedimento de solução definitiva das controvérsias no âmbito das cortes jurisdicionais e passaram a caracterizar preceitos abstratos de aplicação (quase) obrigatória, inclusive no âmbito da Administração Pública (por meio da internalização administrativa de precedentes).

Os tribunais deixaram, então, de definir as teses de julgamento dentro dos limites fático-jurídicos dos *leading cases*, ampliando as balizas cognitivas do julgamento mediante acréscimo de temas conexos potencialmente controversos a pretexto de prevenir litígios futuros. Assim, atualmente, no Brasil, as cortes de uniformização pré-julgam demandas futuras, algo que viola o princípio da inércia, ínsito à atividade jurisdicional. Além disso, há um detalhe importante: pré-julgar possíveis litígios futuros praticamente é a mesma coisa de legislar.

Apenas para se ter a noção do "produtivismo judicial", considerando apenas os anos de 2019 e 2022, a TNU afetou 107 (cento e sete) processos como representativos de controvérsia. Esse é um dado que realmente chama a atenção e que precisa ser analisado.

Em primeiro lugar, deve-se ponderar uma dificuldade orgânica relevante no âmbito da TNU: a enorme rotatividade dos membros. Compõem a Turma Nacional dez juízes federais provenientes das turmas recursais dos juizados, sendo dois juízes federais de cada Região, com mandato de dois anos, vedada a recondução. Isso significa que a composição da corte é substancialmente modificada todos os anos. A consequência dessa rotatividade é evidente: não há tempo hábil para a consolidação de um entendimento seguro. O órgão de uniformização do direito no âmbito dos juizados especiais federais simplesmente não consegue uniformizar a sua própria jurisprudência. Inclusive, no IX FONAJEF, alguns magistrados, sensíveis ao problema da rotatividade na TNU, apresentaram uma proposta de ampliação do mandato dos juízes da corte para três anos, de modo que a renovação dos componentes se desse à razão de um terço por ano. A proposta acabou sendo rejeitada, mas é uma sinalização clara de que os próprios magistrados, em alguma medida, reconhecem que a instabilidade orgânica é um problema.

Além do mais, nos últimos tempos, a TNU vem afetando matérias sem histórico de amadurecimento e consolidação jurisprudencial, o que acaba sendo agravado diante de sua instabilidade orgânica (rotatividade dos membros). Em algumas situações, o que se faz é ainda pior, pois o julgamento do representativo implica interrupção

jurisprudencial, com pronunciamento divergente de decisões anteriores da própria corte.

A controvérsia referente ao Tema 245 é um exemplo disso (PEDILEF 0008405-41.2016.4.01.3802/MG). Nesses autos, discutiu-se se o “se o benefício previdenciário, concedido irregularmente àquele que havia perdido a qualidade de segurado, gera, em nome da manutenção da justa expectativa, direito à manutenção da qualidade de segurado durante o período em que ele foi mantido ativo.” Ao final do julgamento, por maioria de votos (6x4), prevaleceu o voto do Juiz Federal Fábio Souza no sentido de que a invalidação do ato de concessão de benefício previdenciário não impede a aplicação do art. 15, I da Lei 8.213/91 ao segurado de boa-fé (processo julgado em junho de 2020).

O detalhe é que o voto condutor não citou uma única decisão que corroborasse a sua conclusão. Na verdade, até então, a TNU possuía precedentes contrários à tese vencedora. Nos autos do 50108301120124047003 (julgado em agosto de 2017), por exemplo, a TNU concluiu que a anulação do ato administrativo desfaz todas as relações constituídas, apagando definitivamente a existência dos efeitos jurídicos passados. Ora, se considerarmos a existência de precedentes contrários à tese, a inexistência de precedentes favoráveis à tese vencedora e a enorme mobilidade orgânica da TNU, chega-se à inevitável conclusão de que a afetação foi extremamente precipitada.

Na decisão de afetação do Tema 245, o juiz relator sustentou a existência de divergência jurisprudencial e a multiplicidade de processos sobre a mesma controvérsia, o que, segundo argumentou, autorizava a afetação, nos termos do art. 17 do Regimento Interno da TNU. Porém, em nenhum momento, houve a indicação dos processos que tratavam sobre a mesma matéria.

O art. 16 do Regimento Interno da TNU, por sua vez, dispõe que, quando houver multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica questão de direito, a Turma Nacional de Uniformização poderá afetar dois ou mais pedidos de uniformização de interpretação de lei federal como recurso representativo de controvérsia. A propósito, esse dispositivo regimental possui praticamente a mesma redação do art. 1.036 do CPC, senão vejamos:

Art. 1.036. Sempre que houver multiplicidade de recursos extraordinários ou especiais com fundamento em idêntica questão de direito, haverá afetação para julgamento de acordo com as disposições desta Subseção, observado o disposto no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e no do Superior Tribunal de Justiça.

§ 1º O presidente ou o vice-presidente de tribunal de justiça ou de tribunal regional federal selecionará 2 (dois) ou mais recursos representativos da controvérsia, que serão encaminhados ao Supremo Tribunal Federal ou ao Superior Tribunal de Justiça para fins de afetação, determinando a suspensão do trâmite de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que tramitem no Estado ou na região, conforme o caso.

A exigência de "multiplicidade de recursos" claramente não se refere ao(s) paradigma(s) invocado(s) como pressuposto de admissão do pedido de uniformização. O §1º do art. 12 do Regimento Interno da TNU refere-se ao paradigma como "decisão proferida por turma recursal ou regional vinculadas a outro Tribunal Regional Federal". A "multiplicidade de recursos", na verdade, significa a existência de vários pedidos de uniformização (pendentes de julgamento) que discutem a mesma *quaestio*. De outro giro, a exigência de afetação de "dois ou mais pedidos" diz respeito aos *leading cases* selecionados para julgamento (causas-piloto).

Pois bem, no caso específico do Tema 245, nada disso foi observado. Não se demonstrou a efetiva repetição da controvérsia. Não se demonstrou a multiplicidade de recursos. Não houve a afetação de dois ou mais pedidos de uniformização (provavelmente porque não existiam dois recursos discutindo a mesma temática). O que se percebe é que, em algumas situações, a TNU desconsidera o seu próprio Regimento Interno, com o escopo de antecipar a resolução de potenciais controvérsias. Considerando o efeito "relativamente vinculante" dos representativos de controvérsia, não seria um devaneio reconhecer que a corte de cúpula dos juizados especiais federais vem legislando para juízes.

Deve-se ter em mente que a competência institucional do Judiciário é julgar supostas violações aos direitos à luz do ordenamento jurídico pátrio, apresentadas por meio de uma abordagem processual dialógica, e não antecipar soluções às (possíveis) violações, predizendo a interpretação correta de uma matéria que sequer tenha sido arguida pelos *players*. Essa sistemática de pré-julgamento cria um poderoso incentivo para uma interferência antidemocrática.

Nesse sentido, no atual cenário jurídico, as teses de julgamento podem ser consideradas preceitos normativos revestidos de uma poderosa blindagem, afinal quem controla os controladores ("*who watches the watchmen?*"). Leis e atos normativos da Administração podem ser descartados e substituídos por outros criados pelo próprio Judiciário.

Outra controvérsia emblemática envolve a aferição da eficácia de equipamento de proteção individual em pedidos de aposentadoria especial. Administrativamente, conforme disposto no art. 291 da Instrução Normativa nº 128, de 2022, somente será considerada a adoção de equipamento de proteção individual - EPI em demonstrações ambientais emitidas a partir de 3 de dezembro de 1998, data da publicação da Medida Provisória nº 1.729, convertida na Lei nº 9.732, de 11 de dezembro de 1998, e desde que comprovadamente elimine ou neutralize a nocividade e seja respeitado o disposto na NR-06 do MTE, havendo ainda necessidade de que seja assegurada e devidamente registrada pela empresa, no PPP, a observância: I - da hierarquia estabelecida na legislação trabalhista, ou seja, medidas de proteção coletiva, medidas de caráter administrativo ou de organização do trabalho e utilização de EPI, nesta ordem, admitindo-se a utilização de EPI somente em situações de inviabilidade técnica, insuficiência ou provisoriamente até a implementação do EPC ou, ainda, em caráter complementar ou emergencial; II - das condições de funcionamento e do uso ininterrupto do EPI ao longo do tempo, conforme especificação técnica do fabricante,

ajustada às condições de campo; III - do prazo de validade, conforme Certificado de Aprovação do Ministério do Trabalho e Previdência ou do órgão que venha sucedê-la; IV - da periodicidade de troca definida pelos programas ambientais, comprovada mediante recibo assinado pelo usuário em época própria; e V - da higienização.

De outro lado, quando do julgamento do PEDILEF 0004439-44.2010.4.03.6318/SP (Tema 213), em que se discutia os critérios de aferição da eficácia do equipamento de proteção individual (EPI) na análise do direito à aposentadoria especial ou à conversão de tempo especial em comum, a Turma Nacional de Uniformização consolidou as seguintes teses:

I - A informação no Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) sobre a existência de equipamento de proteção individual (EPI) eficaz pode ser fundamentadamente desafiada pelo segurado perante a Justiça Federal, desde que exista impugnação específica do formulário na causa de pedir, onde tenham sido motivadamente alegados: (i.) a ausência de adequação ao risco da atividade; (ii.) a inexistência ou irregularidade do certificado de conformidade; (iii.) o descumprimento das normas de manutenção, substituição e higienização; (iv.) a ausência ou insuficiência de orientação e treinamento sobre o uso adequado, guarda e conservação; ou (v.) qualquer outro motivo capaz de conduzir à conclusão da ineficácia do EPI. II - Considerando que o Equipamento de Proteção Individual (EPI) apenas obsta a concessão do reconhecimento do trabalho em condições especiais quando for realmente capaz de neutralizar o agente nocivo, havendo divergência real ou dúvida razoável sobre a sua real eficácia, provocadas por impugnação fundamentada e consistente do segurado, o período trabalhado deverá ser reconhecido como especial.

A complexidade da tese de julgamento exigiu que a TNU estabelecesse cinco extensos pressupostos para a descaracterização da presunção de veracidade do perfil profissiográfico previdenciário (PPP), no que toca especificamente à eficácia do equipamento de proteção individual (EPI). O enunciado reveste-se nitidamente de "roupagem normativa", tanto que poderia ser facilmente confundido com um dispositivo regulamentar.

Instrução Normativa do INSS	Teste da TNU em formato de artigo de uma norma
Art. 291. Somente será considerada a adoção de Equipamento de Proteção Individual - EPI em demonstrações ambientais emitidas a partir de 3 de dezembro de 1998, data da publicação da Medida Provisória nº 1.729, convertida na Lei nº 9.732, de 11 de dezembro de 1998, e desde que comprovadamente	Art. X. A informação no Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) sobre a existência de equipamento de proteção individual (EPI) eficaz pode ser fundamentadamente desafiada pelo segurado perante a Justiça Federal, desde que exista impugnação específica do

<p>elimine ou neutralize a nocividade e seja respeitado o disposto na NR-06 do MTE, havendo ainda necessidade de que seja assegurada e devidamente registrada pela empresa, no PPP, a observância:</p> <p>I - da hierarquia estabelecida na legislação trabalhista, ou seja, medidas de proteção coletiva, medidas de caráter administrativo ou de organização do trabalho e utilização de EPI, nesta ordem, admitindo-se a utilização de EPI somente em situações de inviabilidade técnica, insuficiência ou provisoriamente até a implementação do EPC ou, ainda, em caráter complementar ou emergencial;</p> <p>II - das condições de funcionamento e do uso ininterrupto do EPI ao longo do tempo, conforme especificação técnica do fabricante, ajustada às condições de campo;</p> <p>III - do prazo de validade, conforme Certificado de Aprovação do Ministério do Trabalho e Previdência ou do órgão que venha sucedê-la;</p> <p>IV - da periodicidade de troca definida pelos programas ambientais, comprovada mediante recibo assinado pelo usuário em época própria; e</p> <p>V - da higienização.</p>	<p>formulário na causa de pedir, onde tenham sido motivadamente alegados:</p> <p>I - a ausência de adequação ao risco da atividade;</p> <p>II - a inexistência ou irregularidade do certificado de conformidade;</p> <p>III - o descumprimento das normas de manutenção, substituição e higienização;</p> <p>IV - a ausência ou insuficiência de orientação e treinamento sobre o uso o uso adequado, guarda e conservação; ou</p> <p>V - qualquer outro motivo capaz de conduzir à conclusão da ineficácia do EPI.</p> <p>Parágrafo único. Considerando que o Equipamento de Proteção Individual (EPI) apenas obsta a concessão do reconhecimento do trabalho em condições especiais quando for realmente capaz de neutralizar o agente nocivo, havendo divergência real ou dúvida razoável sobre a sua real eficácia, provocadas por impugnação fundamentada e consistente do segurado, o período trabalhado deverá ser reconhecido como especial.</p> <p>*Riscou-se “perante a Justiça Federal” para demonstrar o grau de similaridade da(s) tese(s) com um dispositivo normativo.</p>
--	---

Nenhuma tese de julgamento deveria ter formato propositivo-descritivo e foco em incidência prospectiva. Note-se que, antes do uso (e abuso) do instrumental de precedentes qualificados, a uniformização da jurisprudência normalmente era certificada por meio de verbetes simples, diretos e resolutivos (as "abolidas" súmulas).

Além de tudo isso, os pré-julgamentos, sobretudo aqueles construídos de maneira precipitada, também engessam os intérpretes e impedem a evolução dos conceitos jurídicos nos âmbitos administrativo e judicial. Imagine-se, por exemplo, a situação em

que a TNU, em sede de recurso representativo de controvérsia, por maioria de votos (6x5) rechaça um dispositivo normativo recém-editado.

O fato é que, não obstante a uniformização da jurisprudência seja extremamente importante para promover racionalidade, previsibilidade e segurança aos atos judiciais, a sua utilização excessiva, mormente quando intencionada para o futuro, provoca fissuras relevantes no sistema jurídico como um todo. Juízes “apenas” deveriam julgar as controvérsias entre as partes, e não normatizar preceitos de incidência abstratas. Juízes não são legisladores.

CONCLUSÕES

Esta pesquisa objetivou demonstrar três dificuldades inerentes à judicialização da previdência social que costumam ser ignoradas.

A primeira decorre da desigualdade de armas entre as partes do processo judicial previdenciário no que toca à fundamentação de seus pleitos. Enquanto o INSS encontra-se adstrito às leis e às normas regulamentares (em virtude do caráter multifacetado da legalidade), os autores apoiam-se em qualquer dispositivo normativo que porventura lhes seja benéfico. Se um dispositivo do Regulamento da Previdência Social (ou mesmo da Instrução Normativa do INSS) viabilizar a possibilidade de conduzir a procedência do pedido, ainda que a sua legalidade seja questionável, certamente, ele será invocado pela parte autora sob o pretexto de que "o Judiciário não pode negar algo que a própria Administração reconhece como direito". De outro giro, quando a norma regulamentadora estabelece orientações (contrárias ao interesse da parte autora) que não estejam expressas na lei em sentido estrito, argumenta-se que os atos infralegais violam o princípio da legalidade. Em síntese: só valem os atos infralegais que sejam favoráveis aos interesses das partes (técnica da interpretação por conveniência).

Não bastasse o desequilíbrio referente às fontes normativas, os autores dos processos previdenciários ainda ostentam um *joker argumentativo* poderoso: a dignidade da pessoa humana, pilar de tantas construções doutrinárias que blindam os protegidos contra os (*supostos*) retrocessos sociais (*supostamente*) perpetrados pela Administração, pelo legislador e até pelo constituinte derivado. A percepção do que é retrocesso segue padrões exageradamente subjetivos e descamba para a loteria judicial.

A segunda dificuldade é um desdobramento da primeira. Diante do elevado grau de abertura semântica de variadas disposições legais, para evitar a aplicação díspar do direito, a Administração Pública precisa detalhar conteúdos e uniformizar a interpretação que considera adequada por meio de regulamentos, portarias e instruções normativas.

O problema é que, nos últimos tempos, o detalhamento interpretativo vem sendo bastante explorado pela advocacia previdenciária. Com efeito, enquanto os processos de outrora discutiam erros de execução da autarquia, do tipo que negam benefícios que deveriam ter sido concedidos, hoje, milhões de processos discutem questões microscópicas que sequer são compreendidas pelos autores do processo.

A incompreensão do principal interessado deixou de ser um empecilho para a deflagração das demandas. Além da mídia tradicional, advogados, associações e até o Judiciário expõem em suas redes sociais notícias sobre engenhosas e controversas teses contra a previdência social. Com isso, inverteu-se a lógica do fluxo litigioso: “se o cliente não vai ao advogado, o advogado vai ao cliente”. Num país em que litigar não custa nada para os cidadãos em virtude da gratuidade judicial e da cláusula contratual *ad exitum*, o ajuizamento de novas ações torna-se algo absolutamente previsível e inevitável.

A terceira dificuldade também é um desdobramento das outras. Para conter o aumento do passivo judicial, racionalizar a jurisprudência e forçar a internalização administrativa da interpretação judicial, os tribunais pátrios começaram a valer-se da técnica do precedente qualificado (expressamente incorporada no Código de Processo Civil de 2015).

Porém, o que se percebe é que as cortes de uniformização, sobretudo a Turma Nacional de Uniformização dos juizados especiais federais, vêm afetando e julgando diversas matérias de maneira precipitada. Essa ambiência possibilita a conclusão de que o verdadeiro propósito de várias das últimas afetações não foi pacificar uma jurisprudência controversa, garantindo estabilidade ao que era instável. O objetivo era, isto sim, pré-julgar litígios (futuros). Essa dedução é ratificada pela atual estrutura das teses de julgamentos. Os textos sucintos das súmulas de outrora foram substituídos por redações complexas que mais parecem dispositivos extraídos de normas infralegais detalhadas. Só que, ao fazer assim, a corte de uniformização usurpa a função precípua dos Poderes Legislativo e Executivo.

Essas dificuldades possibilitam a compreensão de que o processo judicial previdenciário é disfuncional e precisa ser repensado. A forma como a dignidade e a legalidade vêm sendo manejadas (e exploradas) pelos beneficiários da previdência social, pelos advogados especializados e pelas associações “científicas” (supostamente imparciais) debilita o equilíbrio processual e viola o princípio da supremacia do interesse público/coletivo, afinal o interesse público não pode ser considerado o somatório dos interesses individuais. A proteção judicial excessiva a um/uns beneficiário(s), em algum momento, prejudica a coletividade.

REFERÊNCIAS

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002

HARDIN, G. *The tragedy of the commons*. Science, Vol. 162, 1968, p. 1243-1248.

KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e devagar: duas formas de pensar*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

LEITÃO, André Studart. *O lado oculto da judicialização da previdência social*. Livro eletrônico). Fortaleza: Ed. do Autor, 2020.

MATURANA, Humberto R.; VARELA, Francisco J. *A árvore do conhecimento: as bases biológicas da compreensão humana*. São Paulo: Palas Athena, 2001.

MANIKIW, N. Gregory. *Introdução à economia*. São Paulo: Ed. Cengage, 2022.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

PIERDONÁ, Zelia Luiza; LEITÃO, Andre Studart; FURTADO FILHO, Emmanuel Teófilo. *Primeiro, o básico. Depois, o resto: o direito à renda básica*. Revista Jurídica, v. 2, n. 55, p. 390-417, 2019.

PORTO, Antonio Maristello; GAROUPA, Nuno. *Curso de análise econômica do direito*. Barueri, Atlas, 2022.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *Provimento n. 205/2021*. Disponível em: <https://deoab.oab.org.br/pages/materia/345668?termo=>. Acesso em 27 dez. 2022.

STRECK, Lênio. *O pan-principiologismo e o sorriso do lagarto*. CONJUR. Online. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-mar-22/senso-incomum-pan-principiologismo-sorriso-lagarto>. Acesso em 27 dez. 2022.

SUNSTEIN, Cass. *A verdade sobre os boatos – como se espalham e como acreditamos neles*. Rio de Janeiro: ELSEVIER, 2010.



(MIS)MANAGING SOCIAL SECURITY IN THE UK: NEOLIBERAL WARNINGS FOR BRAZIL¹

*Vanessa Fraga*²,
*Simon Prideaux*³,
*Silvia Camões*⁴

Abstract

In this opinion paper, we seek to raise problems that a social security neoliberal/privatised welfare benefit system could and did face. We do so, by pointing examples from the United Kingdom (UK) to outline the problem of a free market-based dependency on the payment of welfare benefits and both private and State pensions. Beginning with the concept of neoliberalism, we examine the problems surrounding the creation and enactment of the Youth Training Scheme (1983), especially as they relate to youth employment policies from the 1980s to the ongoing but dissipating ‘Kickstart’ proposals, the geographical and situational displacement that occurred within and without the paid labour market (PLM), by an examination of the difficulties encountered by the gradual introduction of the New Deal Scheme (1998-1999) and its perverse incentive to employers, and, also, the relatively successful but short-lived Future Jobs Fund (2009) with its transference of—conditionality—from employees to employers. Through the use of Hansard Report (of all Parliamentary debates), this article is based upon the examination of past and present government Green and White papers to help substantiate how social policies evolve. More poignantly, such an examination of papers helped to reveal both the thought process behind the legislative proposals and the intent/aim of whichever government was trying to enact them. Facts and statistics were gathered from evaluation reports after such papers were passed into legislation. Independent analysis from the Office of Budget Responsibility (OBR), the Institute of Economic Affairs (IEA) and the Institute of Fiscal Studies (IFS) was gathered to give quantitative substantiation to the case at

¹ Este trabalho foi apoiado pelo Centro de Investigação em Ciência Política [UID/CPO/00758/2013], Universidade do Minho, apoiado pela FCT (Fundação para a Ciência e Tecnologia).

² PhD em Ciências da Administração pela Universidade do Minho, Braga – Portugal. Mestre em administração pela Universidade Regional de Blumenau. Pesquisadora no Centro de Investigação em Ciências Políticas da Universidade do Minho – Braga (PT), (In)Justice Internacional – Leeds (UK) e Grupo de Investigación em Bioética da Universitat de València – Valência (ES). Servidora do INSS, atualmente coordena o Núcleo de Pesquisa e Inovação e Laboratório de Inovação do INSS, e coordena o Projeto de Cooperação Técnica Internacional INSS e PNUD - Moderniza. **E-mail:** vanessafragas@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-0064-9363>

³ Foi Professor Associado de Assistência Social, Estudos da Deficiência e Criminalidade na Escola de Sociologia e Política Social da Universidade de Leeds (Inglaterra). Escreveu, foi coautor, editou e publicou em revistas tais como *Social Policy & Administration*, *Canadian Journal of Sociology*, *Political Quarterly*, *Disability & Society* e *International Journal of Social Welfare*. **E-mail:** prideauxsimon@gmail.com

⁴ Professora Associada com Agregação na Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho (Portugal) e membro integrado do Centro de Investigação em Ciência Política (CICP) da mesma instituição. Atua nas áreas da Administração Pública, das Políticas Públicas e do Comportamento Político, com artigos publicados em *Public Money and Management*, no *European Journal on Criminal Policy Research*, no *British Journal of Political Science* e no *Policy Studies Journal*. **E-mail:** silviamvmcamoes@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-1644-5333>

hand. By way of a supplementary analysis, independent think tanks, expert commentaries, interviews, theory, and literature reviews were also consulted to add qualitative dimensions to the factual analysis of how the situation 'is' and, as a consequence, provide an informed understanding and/or discussion of how the contemporary state of affairs has arisen. By doing so, the possibilities of remedying the situation are provided with a more holistic understanding of the current situation and, thus, avoiding a more isolated myopic quantitative analysis. Finally, we conclude the article with a consideration of youth training and ambitions of how lessons from the UK past can inform Brazilian policy makers to avoid the failures of yesteryear in the UK.

KEYWORDS: public social security; social impact; youth unemployment.

INTRODUCTION

It is first necessary to briefly define the prevailing characteristics of neoliberal thinking that currently dominates policies and planning surrounding 'social security' in today's world. In its most rudimentary form, current neoliberal ideology bases itself on the 'trickle down' effect (or variations thereof) which revolve around a free, competitive market independent of the arbitrary decision making of welfare 'experts' and politicians. This *laissez-faire* market orientation is seen as just as it only responds to needs and wants and is not subject to dictatorial interference. As Hayek (1944) saw it, reliance upon the market would prevent individuals from being captives of welfare serfdom. Friedman (1957; 1962) developed such a stance even further while Murray (1984; 1993; 1996a; 1996b) expanded this thought process to argue that this serfdom is often taken by rational thinking human beings.

In essence, however, increased privatisation within the market economy is seen to equate to greater productivity and efficiency, more profit, more investment and more employment. Consequently, there would be less unemployment, increased tax revenue for government which would then allow for greater tax cuts, more disposable income, more investment and a booming economy where wealth and income would 'trickle down' the hierarchical pyramid of society (cf. HAYEK, 1944; FRIEDMAN, 1951; 1962). To reiterate, the result would be a perpetual cycle of more employment and less of a need for government to spend on social security or welfare.

In its ideal state neoliberalism can seem quite benign, and beneficial for all responsible citizens on a nation state'. Yet, this article seeks to demonstrate in more detail, there are some fundamental considerations that are not always taken into consideration, especially in the UK. The reality of greed (see examples of youth training), for instance, is not heeded; nor is economic turmoil on both a global and national scale. Both have serious consequences for the maintenance of social security and welfare benefits. Indeed, when the economy experiences high rates of inflation and there is no growth or even a decline in the economic system (stagflation), the aforementioned benign cycle becomes less virtuous.

In specific terms, when investor and market confidence during 'stagflation' is low (as demonstrated under the recent Truss Conservative Government in the UK) interest rates on government borrowing increases. This is especially so on index-linked gilts (which pay interest in the opposite direction to inflation) resulting in investors—especially those who invest in pensions—selling off their gilts causing unfavourable

yields and a crisis in government funds which, in turn, affects the ability to pay benefit payments. This is just the tip of an iceberg on the route to disaster. Nevertheless, more lessons about the negative side of neoliberalism can be gleaned from closer inspection (PRIDEAUX, 2023b).

1. MANIFESTATIONS OF PRIVATISATION: LESS SECURITY?

In the field of education and with the provision of the well-used adage 'opportunity' (PRIDEAUX, 2002; 2005; 2010; 2023a), there came the introduction of private academies and grammar schools, a shift to home schooling, the implementation tuition fees at university level and employer led youth training schemes. Similarly, with the provision of healthcare and, in particular, the provision of free healthcare at the point of delivery (a foremost and primary principle underpinning the National Health System of the UK), prescription charges, compulsory competitive tendering for 'in house' services, Private Finance Initiatives and private building contracts allied to 30-year leases were all introduced (GAFFNEY *et al.* 1999). To make the privatisation cum managerial (CLARKE, 1998; 2004) process more complete, unemployment and sickness and disability benefits are now being assessed by private companies on a pay by results basis that has insidious motivational enticements entwined.

On the other side of the assessment process, work incentives or rather 'carrot and stick' training is has been tried and tested and continually reintroduced through the guises of the Youth Training Scheme, New Deals and youth training in general (PRIDEAUX, 2002; 2005; 2010; 2023a). Again, privatised, managerial interests tend to prevail (see later discussions). On the other hand, the UK has witnessed the phased and prolonged implementation of Universal Credit which has effectively devalued existing benefits that it has replaced (Dwyer 2014) but does, in theory, supplement working wages instead of Working Tax Credit, Child Tax Credit, or the old Working Families Tax Credit which were set at significantly higher rates of payment.

Finally, pensions were also subject to privatisation because of the demographic considerations discussed below. The result, though, was disturbing as private pensions were subject to market confidence. In respect to State pensions, they are also subject to economic fluctuations. Declining market confidence and 'stagflation' has resulted in further pressures upon government finance and pressures to 'freeze' pensions in line with previous years. This, in turn, amounts to a decrease in income for the retired and goes against the precepts of neoliberal ideology predisposed upon individuals (retired or not) having more disposable income to spend in the expanding economy.

2. DEMOGRAPHIC CONSIDERATIONS AND CONTEXT

In the UK, it is important to emphasise the fact that contributions to a State pension does not constitute a golden 'honeypot' of money that an individual has saved over a working lifetime. Rather, the opposite is true. People paying taxes or National Insurance (which was initially introduced to pay for healthcare and retirement at a specific point in time) pay for the benefit allowances of those eligible at that time. They do not accrue savings. Yet with the decline in birth rate (becoming more prominent

during the Thatcher years), government revenue was decreasing resulting in less money available to pay social security and this initially drove the Thatcher government toward privatisation and the greater push toward private pensions from private insurance-oriented companies (TIMMINS 1995). A number of insurance frauds and financial collapses have occurred over the years since the Thatcher government, but because of a decline in birth rate and the declining government revenue coupled less money to afford benefit payments, privatised organisations were, and still are, seen as the more productive and cost-efficient move forward.

Given the results of such a direction (discussed in terms of youth education below) is it really the correct path to follow or should more nuanced interpretations and opinions be discussed regardless of the statistical data and 'facts' produced by government and its official bureaucracy? A more critical eye is necessary whether it be considered to be acceptable or not.

3. MANAGING YOUTH EDUCATION AS A CASE IN POINT

As has been noted for the more discerning, private pensions, healthcare and so forth have been the preserve of the employed/wealthy. The question that remains is: what about insecure workers living through a life of 'precarity' (STANDING 2014) on zero-hour, fixed term or badly paid contracts which predominantly include disabled people and other victims of discrimination? Even so, an efficient and effective youth education/training programme theoretically creates more employment, more tax revenue, more disposable income, more people who can afford private pensions/healthcare and more funds for private pension/insurance companies. All appear to go against demographic problems. In reality, however, there will still be less in-work without immigration. Nevertheless, this benign optimism from a neoliberal perspective is pointless if educational aims and aspirations are not met. Crucially, they are pointless if educational aims and aspirations are not met (remember Gramsci and his dialectic) and, in practice, they are defeated from the start if they constitute a short-term, 'sticking plaster' solution as opposed to long-term a vision (PRIDEAUX 2023a) which sees meaningful youth employment being the future resolution of government income deficiencies.

4. DISPLACEMENT AND THE YOUTH TRAINING SCHEME (YTS)

Back in the 1980s, the Manpower Services Commission (MSC) – in its *Youth Task Group Report* (April 1982) – forecast that unemployment amongst 16- and 17-year-olds would reach 57 per cent and 48 per cent, respectively by September 1984 unless positive action was taken (O'HAGAN 1983:14). Partially as a response to this report and the imminent threat to youth employment, the first Thatcher Government (1979–1983) introduced the YTS in April 1983 to replace the countercyclical, temporary Job Creation Programme (1975–78), the Work Experience Programme (1976–78) and the Youth Opportunities Programme (1978–83) (BRIAN et al. 1990). Approximately 460,000 places would be provided on the YTS at a cost of £1 billion (which corresponds to R\$ 5,67 billion in Brazilian currency) (FINN 1984, p. 145) and, because of such, the YTS was seen as part of the answer 'to the twin problems of increasing unemployment and a growing skills shortage' (KITSON 1999, p. 23) due to its primary concentration on

giving 16-year-old school-leavers one year of work experience with an employer and the provision/allowance of 'off-the-job' training and education (HART *et al.* 1986; JONES 1988; PECK 1990). Quite simply, the YTS was intended to 'provide all the youngsters who ...[took] part with a better start to working and adult life ... through an integrated programme of training, education and work experience' (TEBBIT 2 FEBRUARY 1983, p. 309).

With this arrangement, young first year trainees received a small weekly allowance of £27.30 (which corresponds to R\$ 154,79 in Brazilian currency) (HART *et al.* 1986:44) financed by the government, whereas employers were invited – but not expected – to supplement this (O'HIGGINS 1994). Overall, the stated aim of the programme was to provide a 'permanent bridge between school and work' (MSC 1982 cited in PECK 1990, p. 24) yet it came at a cost to the Treasury of £1,850 (which corresponds to R\$ 12.154 in Brazilian currency) from 1984 to 1985 – for each place provided (HART *et al.* 1986, p. 44). In particular, the YTS was intended to enhance the employment prospects of young people (CHAPMAN and TOOZE 1987) and, as a result of such endeavours, help them avoid the possibility of long-term unemployment.

Nevertheless, this benign picture of how the YTS would alleviate unemployment issues did not hold true for long. Although Norman Tebbit – the still incumbent Employment Secretary during the second Thatcher Government (1983–1987) – described the as 'far-reaching and ambitious', the magazine *New Society* (1 SEPTEMBER 1983 cited in O'HAGAN 1983, p. 14) saw it as a 'cheap and convincing "camouflage" to reduce the number of young people on the unemployed register'. Worse still, this YTS camouflage of youth unemployment had 'displacement effects': effects that could be

...divided into the 'deadweight loss' where employers substitute programme trainees for, say, apprentices that would otherwise have been taken on, so that in effect the firm's training bill is paid for by the government with no net increase in training provision, and the 'substitution effect'—where programme trainees are substituted for some other kind of workers (e.g. part-timers or older workers) and unemployment is created elsewhere. (DOLTON 1993, p. 1273)

By way of substantiation, Deakin and Pratten (1987) attempted to investigate the 'displacement effects' on employment. In their investigation of the practices arising out of the recruitment of YTS participants, Deakin and Pratten (1987) asked if YTS placements replaced apprenticeships or other jobs. The answers varied 'by firm size where the deadweight effect and the substitution effect were as large as 42% and 20% of jobs, respectively, for firms with under 100 employees, and 28% and 4% respectively for firms with over 1,000 employees' (DOLTON, 1993, p. 1274 citing the work of DEAKIN and PRATTEN 1987). Geographically, the situation became even more acute. On top of the 'displacement effects', it was observed that post YTS destinations were profoundly affected by locally shaped markets. When comparing UK regions, Peck (1990, p. 23) noted that less

...than half of those leaving YTS schemes in Scotland and the Northern region ...[were] successful in obtaining regular jobs. In these areas almost one in three of YTS 'graduates' were found to be unemployed when contacted in

the Training Agency's 100 per cent follow-up survey. In the South East of England, by contrast, 71.4 per cent of trainees ...[left] the scheme for regular jobs and the post-YTS unemployment rate ...[was] comparatively low at 12.8 per cent.

In times of recession – which the early 1980s were subject to – this represented a particularly dire situation whereby depressed local economies in which there existed a deficit of supply-side demand for youth labour meant that the training and qualifications available through the YTS were often limited in value (DROY *et al.* 2019). Specifically, the YTS failed to assure equality of work access for participants in different regions of the United Kingdom. In truth, the scheme failed to render sufficient additional assistance in local labour markets where demand deficits persisted prior to the inception and establishment of the YTS (PECK, 1990). Collectively, 'deadweight loss' and the 'substitution effect' – as a result of 'perverse' incentives for employers (PRIDEAUX, 2001) alongside regional variations (other than in the South East) – had a serious impact upon the success of the YTS to the extent that youth unemployment was not universally reduced across the United Kingdom. Nor was it the case that the YTS was devoid of displacement and thus caused increased unemployment for others.

5. NEW LABOUR, NEW DEALS AND 'PERVERSE' INCENTIVES FOR EMPLOYERS

Following the Thatcher and Major Conservative Governments, New Labour (NL) (1997–2010) inherited an economy that was underperforming and plagued with significant yet fundamental weaknesses. This 'legacy' included a lack of investment in industrial capital and poor productivity performance (COATES, 2005) alongside income inequality at levels near to their post-war high (HILLS, 2005). A total of 1.7 million people were unemployed (THEODORE, 2007, p. 931). In response, the Department of Social Security's (DSS) Green Paper *New Ambitions for Our Country: A New Contract for Welfare* (March 1998) constituted an ideal example of how the policies of NL redressed and utilised supply-side themes from the past to combat unemployment. As with the constantly recurring themes of 'education/re-education', 'obligation', 'mutual responsibility' and 'self-reliance' in the United Kingdom and the United States, the concept of 'workfare' became unequivocally entwined in the 'New Deal' idiom of NL. 'Opportunity' was paternalistically enforced upon 'dysfunctional' or 'workless' individuals in a graphic demonstration of the positive exercise of functionalist/new communitarian thought (THEODORE, 2007; MONAGHAN and PRIDEAUX, 2016). To quote the 1998 Green Paper:

The Government's aim ...[was] to build the welfare State around work. The skills and energies of the workforce are the UK's biggest economic asset. And for both individuals and families, paid work is the most secure means of averting poverty and dependence. (DSS, March 1998, chapter 3, p. 1)

In order to secure this aim, NL's solutions were about helping people move from welfare to work through New Deals (NDs) and Employment Zones. Both of which were designed to develop personalised services to help people into work, to lower the barriers to work for those who are able to and want to work and, finally, by making work pay with the introduction of the national minimum wage and reforming the tax

benefit system yet 'ensuring that responsibilities and rights ...[were] fairly matched' (DSS March 1998, chapter 3, p. 2).

In a self-declared ambition to achieve 'nothing less than a change of culture among benefit claimants' (March 1998, chapter 3, p. 2), the first tranche of six NDs was introduced between 1998 and 1999 in an attempt to steer a variety of non-employed groups through various "gateways" into the labour market' (HEWITT, 2002, p. 192). Using 'carrot and stick' measures (DRIVER, 2004; HEWITT, 2002) to coerce/encourage individuals into the paid labour market (PLM), each of the gateways began the process of targeting young unemployed people; the long-term unemployed; lone parents; those with a disability or long-term illness and those who are partners of the unemployed or disabled people and those people who were aged 50 or more (HEWITT, 2002).

With the exception of lone mothers (who were compelled to attend a job interview), the majority of ND participants were given several work-oriented options. Indeed, the 'deal' for the young was either to work with an employer who will receive a job subsidy of up to £60 (which corresponds to R\$ 394,00 in Brazilian currency) per week; to undertake full-time education or training; to work with a voluntary sector organisation; or to work on the Environmental Taskforce (PRIDEAUX 2001). All involved training but, as Gordon Brown (1997) – the then Chancellor of the Exchequer – declared, there would not 'be a fifth option to stay at home on full benefit'. Accordingly, future benefit claimants would be signing up for work where benefits would 'be cut if young people refuse[d] to take up the opportunities' (BROWN, 1997 cited in THEODORE, 2007, p. 931).

However, NL still held a benevolent attitude towards capitalism, the *laissez-faire* market and the implicit belief that through effective management of the economy and the working environment social cohesion could be extensively created. By contrast, White (2000) argued that one of the preconditions of welfare 'contractualism' (as epitomised by ND conditionality principles) should be the provision of 'real' opportunities for the participants concerned. As Dwyer (2004) pointed out, the 1.25 million people helped back into work since the NDs began should not be dismissed lightly. Nevertheless, a number of commentators (GROVER and STEWART 2000; GRAY, 2001; PECK, 2001; THEODORE 2007) cast doubt over the portrayed success of the NDs. In the cold light of the day, it could have been that capital was the real beneficiary rather than people not participating in the PLM.

To reiterate, it could be argued that the specifics of the NDs – and, in particular, the ND for the Young – echoed the failings of the YTS by providing 'perverse' incentives for employers (PRIDEAUX, 2001) that helped to provide lucrative gains for the unscrupulous or provide a financial 'lifeline' for struggling companies. At the level of unskilled employment, though, the rewards that an employer could receive for recruiting a ND participant encouraged the use of 'workfare' recruits rather than full-time employees. When competition is fierce, or during times of economic recession, it hardly made sense for many industrialists to employ an individual for 36 hours per week at a cost of £151.20 (which corresponds to R\$ 993,00 in Brazilian currency) -

calculated on the basis of a minimum rate of £4.20 per hour (which corresponds to R\$ 27,60 in Brazilian currency) when they could pay an individual as little as £91.20 (which corresponds to R\$ 600,00 in Brazilian currency) with the difference being made up from a £60 (which corresponds to R\$ 395,00 in Brazilian currency) per week 'New Deal' subsidy (DSS March 1998, chapter 3, p. 3–4). Add to this a further grant of £750 (which corresponds to R\$ 4.900,00 in Brazilian currency) per every welfare-to-work trainee (March 1998 chapter 3:4), it became clear that the use of a subsidised labour force offered an employer a substantial reward. More so, when there was no requirement to award a ND participant with permanent employment after six months. As a result, recruiting a new cohort of 'New Dealers' provided the best economic option for employers and – in times of crisis or in the pursuit of profit – represented the only option for many companies (PRIDEAUX, 2005).

To add to these misgivings, Dwyer (2004) and Peck (2001) also remarked upon the unassuming job entry rates the ND schemes had achieved from their inception to March 2000. Only a third of participants left to enter into paid work, while many of those who did leave the ND became trapped in 'contingent employment' in that they continually moved from one short-term, low-paid and inevitably insecure job to another. This was especially true of ND participants in local, economically depressed areas (SUNLEY *et al.* 2001) where the demand for jobs was poor and those that did exist were badly paid (despite the national minimum wage), lacked tenure and collateral due to the availability of a large pool of potentially unemployed ND 'graduates'. Consequently, the belief that the culture of 'worklessness' – which blamed the unemployed for their predicament and diverted attention from structural problems to supply-side solutions (THEODORE, 2007) – needed to be tackled and changed was simply a misnomer that omitted to consider local economic conditions. 'Contingent employment', therefore, merely served to exacerbate and disguise the local and national (un)employment landscape even further.

Moreover, besides the lack of remuneration, security and future work in the PLM, there was also a problem emerging from 'a hard-core of "low employability" individuals who ...[were] being recycled through the programme and back into benefits' (SUNLEY *et al.* 2001, p. 501). Effectively, the reduction in unemployment caused by recruitment/ conscription onto the NDs lost its impetus after the first tranche of 'New Dealers' left the unemployment register. Arguably, subsequent tranches were mainly about replacing those deemed 'unemployable' whilst the so-called 'unemployables' were returning to claim benefits yet again. All-in-all, the previously cited 1.25 million helped back into work (DWYER 2004) could have been so much greater if geographical differences had been considered, recycling had been averted and the incentives given to employers had been conditional as opposed to being over-reliant on entrepreneurial 'morality'. When set against this backdrop of limited success, it is hard to argue that NL fulfilled White's (2000) criterion of providing meaningful employment for individuals participating in the ND schemes. Nor is it easy to argue that such indications would deter physical or emotional feelings of alienation on behalf of the less successful participants and promote social inclusion through the revival of a sense of community and belonging. In short, only the best achieved meaningful employment and only a small proportion of the best achieved any form of employment in economically depressed localities.

6. THE FUTURE JOBS FUND AND THE ONSET OF THE WORK PROGRAMME

In reaction to the global financial crash of 2008, (New) Labour – under the auspices of the last NL Prime Minister Gordon Brown and his Chancellor, Alastair Darling – introduced the *Future Jobs Fund* (FJF) in 2009. It was to be the first part of the *Young Person's Guarantee* (introduced in 2010) where the former, as with the current Conservative Chancellor's programme, was to be a financial subsidy scheme to create employment. In this instance, it was a scheme whereby 'everyone under the age of 25 who has been out of work for 12 months will be offered a job or a place in training' (ALI 2013, p. 21 CITING DARLING 22 April 2009). As such, it was a programme designed to encourage the creation of up to 170,000 temporary jobs (HARARI 15 December 2011) through the provision of considerable employer incentives to take on young people primarily aged 18–24 (MARLOW *et al.* November 2012). Indeed, businesses were paid up to £6,500 (which corresponds to R\$ 42.700,00 in Brazilian currency) for every job they created (WILSON and SHAH 10 July 2020) and each job had to be for 25 hours at least, last for 6 months, paid at the national minimum wage or more (ALI, 2013) and, importantly, 'must not lead to another individual (i.e. an employee or contractor) losing their job or reducing their hours of paid employment' (Department for Work and Pensions (2009) cited by Ali (2013, p. 24)). In total, the allocated Government funding was to be around £1 billion (which corresponds to R\$ 6,57 billions in Brazilian currency) (HARARI 15 December 2011).

Measuring the success or failure of the FJF has proven difficult. In part, this was a consequence of the short life of the scheme: a curtailed life that was exacerbated by political/ideological opposition and evaluation. However, not all appraisals were so dismissive. Despite Cameron's declaration he could save £320 million (which corresponds to R\$ 2.100 million in Brazilian currency) (MARLOW *et al.* November 2012:9) and his conviction that the

...Future Jobs Fund ... [had] been one of the most ineffective job schemes there's been ... The really damning evidence ... [was] that it's a six-month programme, but one month after the programme ... [had finished] half the people that were on it ...[were] back on the dole. It failed. (CAMERON, 17 March 2011 cited in ALITTLECON, 26th November 2012, no page)

...other research suggested that this viewpoint/evidence was incorrect. For example, Marlow *et al.* (November 2012, p. 65) estimated – from DWP baseline assumptions – the benefits and costs of FJF equated to:

- a net benefit to participants of approximately £4,000 (which corresponds to R\$ 26.300,00 in Brazilian currency) per participant;
- a net benefit to employers of approximately £6,850 (which corresponds to R\$ 45.000,00 in Brazilian currency) per participant;
- a net cost to the Exchequer of approximately £3,100 (which corresponds to R\$ 20.300,00 in Brazilian currency) per participant and a net benefit to society of approximately £7,750 (which corresponds to R\$ 51.500,00 in Brazilian currency) per participant.

In the light of Cameron's Coalition (of Liberal Democrats and Conservatives 2010– 2015) promise to save £320 million (which corresponds to R\$ 2100 million in

Brazilian currency) by ending the FJF, these estimates from the DWP clearly disputed the claims about the failure of the scheme (MARLOW *et al.* 2012:9; PORTES 23 November 2012, no page) and the potential saving of such a vast sum of money. In actual fact, the opposite was true. The net figures cited above were particularly encouraging for a labour market programme: especially when they offered social benefits and gave the Treasury an economic return for their expenditure (PORTES 23 November 2012). The economic return alone contradicted Cameron's avowed saving. Moreover, the net social benefit of around £7,750 (which corresponds to R\$ 50.900,00 in Brazilian currency) per participant also diminished the actual savings Cameron and his Coalition colleagues could have made from abandoning the FJF.

Nevertheless, the FJF was eventually replaced by the *Work Programme* (2011) which was a major new, integrated welfare-to-work measure introduced to target longer-term unemployed people and provide two years of support to help the unemployed into sustainable work. The programme was to be delivered 'through a network of prime contractors and subcontractors, operating under a payment-by-results regime, with increased freedom to develop provision for the individuals they support' (LANE *et al.* 2013, p. 1). In total, 1.81 million people had been referred to the Work Programme up to December 2015 yet 1.13 million (62.5%) returned to Jobcentre Plus benefit provision (DAR, 21 March 2016, p. 7; DWP, 22 March 2018:6). Again, this was hardly a scheme that successfully replaced the FJF and saved £320 million pounds (which corresponds to R\$ 2102 million in Brazilian currency) over the long-term (in that the 1.13 million returnees back onto benefits were at a cost to the Treasury). All-in-all, the abolition of the FJF was more about differing political/ideological stances to that of NL and Labour, respectively. In this respect, there was a definite lack of a real consensus amongst the political parties involved. And this could be a major problem when a crisis – whether it be pandemic or economic – hits the United Kingdom and the rest of the Western world.

7. JOHNSON'S CONSERVATIVES AND THE 'KICKSTART' BACK TO PROSPERITY

In a Parliamentary response to the ongoing Coronavirus (Covid-19) crisis of 2020, Rishi Sunak—the Conservative Chancellor of the Exchequer—announced (in his Summer Economic Update) that the Government was going to 'kickstart' the economy by protecting, supporting and creating jobs. The Government, he argued, had a clear goal to 'give businesses the confidence to retain and hire, to create jobs in every part of our country, to give young people a better start and to give people everywhere the opportunity of a fresh start' (Sunak, 8th July 2020: column 973).

To do this, the Government pushed through a financial package designed to help 16-24 year olds (BBC, 8th July 2020; Gov.UK, 8th July 2020; Kimber, 8th July 2020) who are the most affected cohort by virtue of being 'two and a half times as likely to work in a sector that has been closed' (SUNAK, 8th July 2020: column 975). Support—starting in August 2020—involved a predicted expenditure of £2 billion (which corresponds to R\$ 13 billion in Brazilian currency) (KUENSSBERG, 7th July 2020; Parliament, 8th July 2020; PARTINGTON, 8th July 2020; WILSON and SHAH, 10th July 2020). Indeed for each 'kickstart' job, the Government pledged to cover the cost of at least '25 hours' work a week at the National Minimum Wage of £4.55 (which corresponds to R\$ 30,00 in

Brazilian currency) ...[per hour] for under 18s, £6.45 (which corresponds to R\$ 42,37 in Brazilian currency) for 18 to 20-year-olds, and £8.20 (which corresponds to R\$ 53,00 in Brazilian currency) for 21 to 24-year-olds' (BBC, 8th July 2020, no page).

Moreover, Sunak (8th July 2020) also allocated £9 billion (which corresponds to R\$ 59 billion in Brazilian currency) of support (by paying a £1,000 - which corresponds to R\$ 5600,00 in Brazilian currency - bonus per employee) to bring back all 9 million people who have been furloughed during the pandemic (KIMBER, 8th July 2020; PARLIAMENT, 8th July 2020). However, for businesses to get the bonus each employee must be paid at least an average of £520 (which corresponds to R\$ 3.400,00 in Brazilian currency) per month from November to January (Sunak, 8th July 2020: column 974). In sum, this was the equivalent of the lower earnings limit in National Insurance. Sunak (8th July 2020) continued with these themes when he addressed traineeships and apprenticeships. Both, he voiced, would be the subject of further subsidised incentives to increase skill levels and create more work possibilities.

In relation to traineeships, the Government paid companies £1,000 (which corresponds to R\$ 5600,00 in Brazilian currency) to take on trainees aged 16 to 24 since traineeships have always been 'a proven scheme to get young people ready for work' (SUNAK, 8th July 2020: column 975). Nonetheless, for companies to benefit from trainee grants, they must provide work experience placements, education including English and maths and work preparation for a period of six weeks to six months. Moreover, £100m (which corresponds to R\$ 567m in Brazilian currency) was guaranteed to help 18-19-year olds leaving school or college to find work in high demand sectors through places on Level 2 and 3 training courses. And, in order to do so, a further £17m (which corresponds to R\$ 111m in Brazilian currency) investment was set aside to increase the number of available places by threefold in sector-based work academies during 2020/21 (PARLIAMENT, 8th July 2020; SIMPSON, 8th July 2020).

Although not all of the future recipients of the grants associated with Sunak's (8th July 2020) new revitalised apprenticeships were specifically classed as youth, the incentives do, nevertheless, attempt to reinvigorate work opportunities for a vulnerable group who are still relatively young and greatly affected by the Covid-19 lockdown in the UK. As a consequence, the Summer Economic Update (8th July 2020) outlined the Treasury's intention to pay £2,000 (which corresponds to R\$ 11.340,00 in Brazilian currency) per apprentice hired (PARLIAMENT, 8th July 2020: no page). This would be in addition to the £1,500 (which corresponds to R\$ 8.505,00 in Brazilian currency) paid for hiring young apprentices with an education, health and care plan. The Chancellor was thus encouraging businesses 'small and large' to 'take advantage' of the offer over the next six months (SIMPSON, 8th July 2020; SUNAK, 8th July 2020). For those who are older, though, "a brand-new bonus will be introduced to employ apprentices 25 years old and over, with a payment of £1,500 (which corresponds to R\$ 8.505,00 in Brazilian currency)" (PARLIAMENT, 8th July 2020, no page).

Even so, and despite the good intentions, the question of whether these policies could be successful or not can only be judged over time or by past experiences. In this latter respect, Sunak's proposals were not new (KIMBER, 8th July 2020; KUENSSBERG,

7th July 2020): especially when they concentrated upon an intention to alleviate youth unemployment. Without doubt, similar employment measures have been undertaken by Governments since the 1980s and have been a constantly reoccurring theme.

8. COMPARATIVE TRENDS IN BRAZIL

In the Brazilian case, under the argument of preserving jobs and income, guaranteeing the continuity of activities and reducing the social impact, the rules of the Emergency Program for the Maintenance of Employment and Income, which was adopted during the crisis caused by the covid-19 pandemic, was resumed with Law 14.437, already in a situation of relief from the pandemic, in 2022 (Agência Senado, 2022). This perverse incentive for employers directly implies an increased risk of decreasing labour income and, therefore, the replacement of workers with low-cost recruitment practices.

We are talking about a reality of 211,096,453 inhabitants that has a little less than half (about 100,496,479 million people) who are in the economically active age bracket, with about 86,673,387 who are actually working (INSS, 2022). Still, considering the data found by the Getúlio Vargas Foundation (FGV, 2020) that shows that individual labour income fell by an average of 20.1% and inequality, measured by the Gini index, rose 2.82%. This implied that the labour income of the poorest half fell 27.9% against 17.5% for the richest 10% of the Brazilian population. The average income drop of 20.1% had, as its main driver, the reduction in the average working day which decreased by 14.34%, while the occupation rate decreased by 9.9%. From a racial-ethnic perspective, income inequality directly exacerbated the income gap between the richest and poorest which, in turn, impacted upon the large Brazilian cities which witnessed an increased disparity between the first quarter of 2020 and 2021. The labour income of the poorest half fell 27.9% against 17.5% for the richest 10% of Brazilians. Indeed, the main social groups losing from the crisis were indigenous people (-28.6%), illiterate people (-27.4%) and young people between 20- and 24-years old (-26%). (NERI, 2020).

From a social safety net perspective, the informality of labour in the pandemic period, some efforts were made to bridge the gap. However, Brazil—like in the UK—these placatory measures were not enough either. Neri (COFECON, 2021) highlighted the need for assisted operation in the labour market. In addition, he highlighted that Brazil spent 7.5% of the GDP in actions against the pandemic, this was not enough to lessen even the educational damage caused. In effect, there was actually a worsening of four percentage points in comparison to before and after the pandemic, while only 41% of Brazilians were satisfied with the education being provided.

From the perspective of an effort towards labour equity for young Brazilians, incentives for reduced working hours for youth seem desirable from both perspectives, enabling better quality education and socialising the generation of jobs for a larger group of people. A study with young people who are out of occupation in the labour market and educational institutions (the so-called 'nemnem' - neither work nor study) points out that with the arrival of the pandemic the rate of excluded youth at the end of 2019 was 23.66% accelerating and reaching an all-time high of 29.33% in the second quarter of the year, then reducing to 25.52% by the end of 2020. (NERI, 2021b)

On the other hand, the dropout rate for 15- to 29-year-olds during the pandemic was lower, going from 62.2% in 2019 to 57.95% by the end of 2020. Corroborating this is that during the pandemic, unemployment in the 15 to 29 year old age group rises from 49.37% to 56.34%, pointing to this as a dominant factor in measuring young people's time use.

Still, to understand the causes of such social fluctuations, a study that aimed to capture the isolation effect and the social transfers per capita in relation to the entire population, when incorporating 'Brazil Aid' which replaced 'Emergency Aid' and the 'Bolsa Família Program', has the value of transfers of R\$19.29, 63.9% higher than just before the pandemic hit, but only 14.2% of the value found at the peak of 'Emergency Aid'. This, in terms of poverty, shows that the poorest Brazilians have in fact experienced instability in the last three years, projecting a negative trend as it incorporates the nominal values set by the new 'Brazil Aid' against the prospective scenario of high inflation, which has particularly affected those on low income the most. (NERI and HECKSHER, 2022, p. 14):

The monthly income of the poorest 10% had already been falling before the arrival of covid-19 in Brazil and plummeted to less than half at the start of social isolation (R\$114 in November 2019 to R\$52 in March 2020). Since this minimum, the group's income has more than quadrupled until its historic peak in August of the same year (R\$215), in the most generous phase of the Emergency Aid. From that peak value, it plummeted, staying 15.8% below the pre-pandemic level (R\$ 96 in November 2021).

Drawing a parallel with the benefits resulting from the right acquired by the Brazilian public social security system, the numbers of social security benefits granted since the beginning of the pandemic show that there was a significant drop in social security assistance during the pandemic, which is gradually being recovered after the closure of agencies in the first year of the pandemic. It is worth clarifying that in 2019, the in-person services at the public social security agencies were cancelled, making it possible to apply for benefits exclusively online (except for medical examinations, which were initially analysed administratively with medical documents - also exclusively online), and later with the agencies opening only for in-person examinations.

Moreover, when resorting to the statistical data on public social security (MTP, 2019; MTP, 2022), it was found that in 2019 the total benefits granted was 5,189,986, already in 2020 with the declared pandemic, there was a drop in benefits granted to a total of 4,664,849, in 2021 it rose just over 1.39% to a total of 4,729,820 and in 2022 there were 5,212,631 urban and rural benefits granted, recovering just under 0.5% of benefits granted before the pandemic in 2019. In terms of values, we are talking about an average benefit value around R\$ 1456.43 in 2019, dropping about 11% in 2020, which corresponds to R\$ 1293.78, R\$ 1493.48 in 2021 and rising to R\$ 1599.89 in 2022. In other words, from 2019 to 2022, after a significant drop in the first year of the pandemic, there was an increase of about 9% in the average value of the benefit.

Even so, this situation reflected in a low demand for benefits, or in other words, a high rate of rejected applications due to access problems, with mistaken or incomplete applications, as shown in the ratio of granted and rejected benefits between 2019 and 2020, with 262,591 more benefits rejected in the first year of the pandemic and 418,007 in the second year of the pandemic (with the agencies already partially serving in person in 2021). Also, from 2019 to 2022, there was a difference of 912,034 more benefits denied in 2022 (with 4,201,320 denials in 2019 and 5,113,354 in 2022) (MTP, 2019; MTP, 2022).

That said, it must be considered that the incentives for the pandemic period still proved to be small and diminished in the face of the demands of unemployment, the digital divide, and the need for social inclusion. All of which reflected a drop in purchasing power. Hence, the proposals to accompany or at least compensate the loss of employee income supplanted the incentives for employers to pay higher wages and, therefore, the possibilities for low-paid recruitment intensified as the attractive perverse incentives for employers increased.

9. PARTING OBSERVATIONS AND FOREBODINGS: LEARNING FROM THE UK'S EXPERIENCE?

After the peak of the COVID-19 crisis, the UK and Brazilian proposals to combat the recession seem limited. Scenarios of insecurity and income protection are common characteristics of government policies in both countries. On the Brazilian side, unemployment rates, especially among the youth excluded at the end of the pandemic, are alarmingly high. The instability during the pandemic and the recent return to activities demonstrated a negative trend in terms of employability which was further influenced by the impact on young apprentices because of a precarious education exclusively delivered by digital means, as it was during the pandemic period. Access to the internet is, despite the well-intentioned aims of Brazilian government officials, extremely low: thus leaving many bereft of education and training. Certainly, collected data from elsewhere is especially relevant to this assertion when considered in a pre-pandemic scenario of procedural digitalisation, exclusion and the intensifying of the digital gap emerging from the aforementioned Brazilian digital transformation of public services (FRAGA and CAMÕES 2020).

From the above observations about past initiatives it is, however, possible to glean a number of lessons that went unheeded by Rishi Sunak in the UK which could help subvert the same experience occurring in Brazil. Of primary concern in the UK was the YTS 'colonisation' of the secondary sector of the labour market (PECK 1990) and the 'New Keynesianism' associated with the ensuing NDs (THEODORE 2007). Both policy directions placed an emphasis upon supply-side economics to the detriment of the demand-side. And each limited the success of such directions given the blinkered neglect of employer difficulties, responsibilities and duties. Put succinctly, the two programmes jointly relied heavily on the hope of employer-led recruitment, yet employment was vacancy-led which seriously affected the most depressed regions.

Without doubt, it is true that the YTS 'colonisation' involved the capture of the employment sector in which wages were low, 'jobs unstable and unemployment a constant threat' (PECK 1990, p. 20) whereas the 'New Keynesianism' of the Blair Governments (1997–2007) led to regional ineffectiveness in 'activating underemployed

segments of the labour force through training, job-readiness programming and unemployment-benefit reforms that encourage (and increasingly compel) rapid entry into the ...[PLM]' (THEODORE 2007, p. 929). Arguably, this is a pathway that Brazil can still avoid through the encouragement of youth employment and training on a full-time, unsubsidised wages. Meaningful training and stipulated employer duties and responsibilities that go beyond the economic pursuit of 'profit' would not go amiss either. Certainly, that would represent a marked improvement to the November 2021, 15.8% decrease from pre-pandemic levels of income cited by NERI and HECKSHER (2022, p. 14).

Furthermore, during and, no doubt, after the peak of the COVID-19 crisis/recession, Sunak's (8 July 2020) 'kickstart' proposals for the UK appeared destined to suffer from the same failings as the YTS and NDs. Indeed, more questions than answers have arisen from Sunak's economic update. Where, for instance were the proposals to support/compensate employer's loss of income during the crisis and what, exactly, was in place to prevent them from—after the pandemic—replacing higher paid workers with subsidised 'kickstart' labour or other sources of low-cost recruitment? To say that the national minimum wage in the UK would counteract such practices is simply disingenuous as the minimum wage itself (because of the graduated hourly rates according to age) could encourage the employment of individuals under the age of 25 or even younger and, therefore, allow some, possibly desperate, employers to avoid—through another 'perverse' financial incentive (PRIDEAUX 2001)—paying the maximum hourly rate of £8.72 (which corresponds to R\$ 57,30 in Brazilian currency) as opposed to £6.45 (which corresponds to R\$ 42,37 in Brazilian currency) for 18–20 year olds (ACAS 2020).

To add insult to injury, Sunak (8 July 2020) also neglected to take into account the geographical employment disparities that exist across the United Kingdom and, crucially, where were the proposals to counter contingent employment, local job displacement (with its associated creation of a 'reserve army of labour') and demand-led differences? All of these questions suggest that the contemporary 'kickstart' proposals in the UK were destined to fail due to a lack of historical awareness on Sunak's part. Given this, it was hardly surprising that Keir Starmer (the new leader of the Labour Party in opposition) stated that the United Kingdom 'needed something the last Labour government did, which was a Future Jobs Fund, which made sure that for young people they're not out of work for more than six months' (SMITH citing STARMER 24 June 2020, no page).

Perhaps, even more lessons could be taken from the FJF. Besides the many negatives from the past which Sunak should have learnt from, the more discernible positives highlighted in this article ought to have been taken on board. The FJF, for instance, managed to take discussions about youth unemployment/youth 'culture' away from the 'underclass' debate. Rather than implicitly implying that such a 'class' took the easy option of claiming benefits as opposed to working in the PLM (PRIDEAUX, 2001), Labour—to a significant extent—shifted 'conditionality' (DWYER, 2004) towards employers and rectified some of the failings of the ND schemes. Thus, the incentives for employers to rotate participants and displace employees in existing

employment was partially negated (albeit for six months) by the specific conditions of the scheme.

Conversely, this element of employer 'conditionality', in terms of permanent employment after the placement had expired, was noticeably missing from Sunak's 'kickstart'. Likewise, this summer update tended to avoid a discussion about communal advancement. Instead, 'responsibility' was forced back onto individuals to grasp employment opportunities or training. As a result, the voluntary aspect of the FJF (implicit in Alistair Darling's 2009 use of the term 'offered') was sadly absent to the detriment of future success and understanding of the complexities surrounding the creation of new, sustainable jobs after the demise of the current crisis.

Geographically, concerted efforts to counter regional depression would not have gone awry either. Sunak (8 July 2020) could and should have considered regional variance in more depth as opposed to adopting a penchant myopic stance of pacifying the 'outer' regions (CRAFTS, 1987) with financial assistance to become 'job ready' and available. Consideration of the demand-led failings as opposed to supply-side projects would have provided a more holistic picture of the local disparities and facilitated a more decisive help for the 'outer' regions. Undoubtedly, this would have reflected a more positive example of what political cooperation and consultation could achieve in the present climate. Sadly, this has not happened.

In terms of education and training, one really has to ask why there is a reluctance to rely on short training schemes for the working poor rather than extensive education programmes for the young to aspire to be doctor's, lawyers, scholars or even politicians. Why are those real opportunities not been provided: especially at a time when doctors and nurses are in short supply in the UK?

To add further insult to injury, it is also telling that these apprentice opportunities will not be readily available once economic 'normality' is resumed as too many businesses will have gone into bankruptcy while the available workforce may be depleted by trauma, long-COVID and the cancellation of needed hospital treatment for other ailments. When combined, such a neglect to consider/anticipate a fall in the demand for labour and the prospect of a diminished workforce could mean that the expected and optimistic economic recovery predicted by Johnson and Sunak is in serious jeopardy.

A lack of awareness of the UK situation could also contribute to similar problems within Brazil. For example, it was noteworthy that such factors were strongly accelerated with the pandemic in Brazil. In a situation where the attendance to applications was exclusively through digital means, which, on the one hand, could have positively implied a greater autonomy of the applicant citizens, but, on the other hand, ended up reverberating in a lack of help or clarification in face-to-face attendance, since a substantial portion of the applicants in need of social security benefits are precisely those who float in the layers between exclusion and the digital gap.

And such a situation, when taken in the context of socio-cultural differences impacted by geographical disparities strengthens the understanding that it is not possible to generalise public policies. Proposals are needed that strengthen local

employment and discourage job displacement. In a country of continental dimensions, with five regions that are quite distinct from each other, it is not possible that the same policy of inclusion and attraction of jobs in income conceived for the south and southeast regions, be applied in its entirety in the north or northeast regions of the country like Brazil. Just as in the UK, in Sunak's speech (July 8, 2020) the creation of a 'reserve army of labour' and the differences led by demand, the Brazilian case, reflected an effort to support and promote work and employment, but did not consider the historical cultural complexity of the country, especially the capacity and conditions for digital access.

In short, historical, geographical and demographic awareness coupled with comparative research can combine to provide many of the answers to the problems facing the socioeconomic and cultural divides occurring in both Brazil and the UK. Insular, myopic, short-term solutions are merely a 'sticking plaster' and simply not enough to resolve such deep divisions.

REFERENCES

ACAS. **National Minimum Wage Entitlement.** Disponível em: <https://www.acas.org.uk/national-minimum-wage-entitlement>. 2020.

AGÊNCIA SENADO. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/08/16/promulgada-lei-que-flexibiliza-regras-trabalhistas-no-caso-de-estado-de-calamidade>

ALI, T. The UK Future Jobs Fund: The Labour Party's Adoption of the Job Guarantee. **Post Keynesian Economics Study Group, Working Paper 1106**, p. 1–45, 2013.

ALITTLECON. **The Future Jobs Fund: One of the Most Ineffective Jobs Schemes There's Been?** 26 November 2012. <https://www.alittlecon.wordpress.com>.

BBC. Coronavirus: Rishi Sunak Unveiling 'Kickstart Jobs Scheme' for Young People. **BBC News**. 8 July 2020. <https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-53324201>.

BOOTH, A. 'Britain in the 1930s: A Managed Economy?' **The Economic History Review** 40, no. 4, p. 499–522, 1987.

BRIAN, G.; MAIN, M.;SHELLEY, A. 'The Effectiveness of the Youth Training Scheme as a Manpower Policy'. *Economics*, 57, no. 228, p. 495–514, 1990.

CHAPMAN, P.; TOOZE, M. **The Youth Training Scheme in the United Kingdom.** Aldershot: Gower, 1987.

CLARKE, J. 'Thriving on Chaos? Managerialism and Social Welfare' in Carter, J. (ed.) **Post Modernity and the Fragmentation of Welfare.** London: Routledge, 1998.

CLARKE, J. 'Dissolving the Public Realm? The Logics and Limits of Neo-liberalism'. **Journal of Social Policy**, 33, no 1, p. 27-48, 2004.

COATES, D. **Prolonged Labor: The Slow Birth of New Labour Britain.** Hampshire and New York: Palgrave Macmillan, 2005.

COFECON – Conselho Federal da Economia. [Home/Ações da Presidência Lacerda, notícias](#) - Marcelo Neri e Rosa Maria Marques discutiram políticas sociais pós-pandemia. 2 jul. 2021. Disponível em: <https://www.cofecon.org.br/2021/07/02/marcelo-neri-e-rosa-maria-marques-discutiram-politicas-sociais-pos-pandemia/>.

CRAFTS, N. 'Long-Term Unemployment in Britain in the 1930s'. *The Economic History Review*, 40, no. 3, p. 418–432, 1987.

DAR, A. Work Programme: Background and Statistics (Briefing Paper). **House of Commons Library**, London, no. 6340, p. 1–29, 2016.

DEPARTMENT FOR SOCIAL SECURITY. *New Ambitions For Our Country: A New Contract for Welfare. Government Green Paper*. London: *The Department for Work and Pensions*, 1998. https://librarysearch.lse.ac.uk/prime-explore/fulldisplay/44LSE_ALMA_DS21116000440002021/44LSE_VU1.

DEPARTMENT FOR WORK AND PENSIONS. **Work Programme National Statistics**. London: The Department for Work and Pensions, 2018.

DOLTON, P. 1993. 'Economics of Youth Training in Britain'. *The Economic Journal*, 103, no. 420, p. 1261–1278.

DRIVER, S. 'North Atlantic Drift: Welfare Reform and the "Third Way" Politics of New Labour and the New Democrats' in S, Hale. W, Legett, and L, Martell. (eds). **The Third Way and Beyond: Criticisms, Futures, Alternatives**. Manchester: Manchester University Press, 2004.

DROY, L. Goodwin, J.; O'CONNOR, H. Inequity in the School-to-Work Transitions of YTS Participants. **Occasional Papers**, School of Media, Communication and Sociology. University of Leicester, 2019.

DWYER, P. Creeping Conditionality in the UK: From Welfare Rights to Conditional Entitlements. *Canadian Journal of Sociology*, 29, no. 2, p. 265–287, 2004.

DWYER, P. Universal Credit, Ubiquitous Conditionality and its Implications for Social Citizenship. *Journal of Poverty and Social Justice*, 22, no. 1, p. 27-35, 2014.

FINN, D. 1984. The Manpower Services Commission and the Youth Training Scheme: A Permanent Bridge to Work. *Compare*, 14, no. 2, p. 145–156.

FRAGA, Vanessa de Souza; CAMOES, Silvia Vale Mendes. **A participação nas mudanças de políticas públicas e o papel da sobrecarga administrativa na política de segurança social no Brasil**. 2020. Tese de Doutorado em Ciências da Administração apresentado para a Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho, Braga, Portugal. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/70526>.

FRIEDMAN, M. **A Theory of the Consumption Function**. Princeton: Princeton University Press, 1957.

FRIEDMAN, M. **Capitalism and Freedom**. Chicago: Chicago University Press, 1962.

GAFFNEY, D.; POLLOCK, A. M.; PRICE, D.; SHAOUL, J. The Private Finance Initiative: PFI in the NHS, *BMJ*, 319, p. 116-9, 1999.

GARSIDE, W.; HATTON, T. Policy and British Unemployment in the 1930s. *The Economic History Review*, 38, no. 1, p. 83–88, p. 1985.

- GRAY, A. Making Work Pay—Devising the Best Strategy for Lone Parents in Britain. **Journal of Social Policy**, 30, no. 2, p. 189–207, 2001.
- GROVER, C.; STEWART, J. Modernising Social Security? Labour and It's Welfare-to-Work Strategy. **Social Policy & Administration**, 34, no. 3: 235–252, 2000.
- HARARI, D. **Future Jobs Fund**. London: House of Commons Library (Economic Policy and Statistics), 2011.
- HART, E.; MARSDEN, D. Trinder C.; WAGNER, K. Measures to Reduce Youth Employment in Britain, France and West Germany. **National Institute Economic Review**, no. 117, p. 43–51, 1986.
- HAYEK, F. A. **The Road to Serfdom**. London and New York: Routledge, 1944.
- HEWITT, M. New Labour and the Redefinition of Social Security in POWELL, M. (ed). **Evaluating New Labour's Welfare Reforms**. Bristol: Policy Press, 2002.
- HILLS, J. **Inequality and the State**. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- JONES, I. An Academic Evaluation of YTS. **Review of Economic Policy**, 14, no. 3: 54–71, 1988.
- KIMBER, C. 2020. Rishi Sunak's 'Kickstart' Scheme' Is An Attack On Workers That Must Be Fought. **The Socialist Worker**, 8 July 2020. Disponível em: <https://www.socialistworker.co.uk>.
- KITSON, M. Recession and Economic Revival in Britain: The Role of Policy in the 1930s and 1980s. **Contemporary European History**, 8, n. 1, p. 1–27, 1999.
- KUENSSBERG, L. Will Sunak's Moment Show a Radical Response? **BBC News**. 7 July 2020. Disponível em: <https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-53329336>.
- LANE, P. Foster; GARDINER, L.; LANCELY, L.; PURVIS, A. Work Programme Evaluation: Procurement, Supply Chains and Implementation of the Commissioning Model. **The Department of Work and Pensions Research Report**, London, n. 832, p. 1–84, 2013. Disponível em: <https://research/dwp.gov.uk/osd/asd5/rrs-index.asp>.
- MANPOWER SERVICES COMMISSION. *Youth Task Group Report*. London: Manpower Services Commission, 1982.
- MARLOW, S.; HILLMORE, A.; AINSWORTH, P. Impacts and Costs and Benefits of the Future Jobs Fund. **The Department of Work and Pensions**, London, p. 1–86, 2012.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA - MTP. **Dados estatísticos** - Previdência Social e INSS - Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS – 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos-previdencia/previdencia-social-regime-geral-inss/dados-abertos-previdencia-social>.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA - MTP. **Dados estatísticos** - Previdência Social e INSS - Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS – 2022. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos-previdencia/previdencia-social-regime-geral-inss/arquivos/beps122022_final.pdf
- MONAGHAN, M.; PRIDEAUX, S. **State Crime and Immorality: the Corrupting Influence of the Powerful**. Bristol: Policy Press, 2016.
- MURRAY, C. **Losing Ground**. New York: Harper Collins, 1984.

MURRAY, C. Underclass the Crisis Deepens. In LISTER, R (ed.) **Charles Murray and the Underclass: The Developing Debate**. London: IEA Health and Welfare Unit, p. 99-135, p. 1996.

NERI, Marcelo. **Qual foi o efeito da pandemia sobre o mercado de trabalho?** <https://portal.fgv.br/en/node/21082>

NERI, Marcelo. **Juventudes. Educação e Trabalho: Impactos da Pandemia nos Nem-Nem**. FGV Social e FGV EPGE - https://dssbr.ensp.fiocruz.br/wp-content/uploads/2021/05/TEXTO-Pandemia-Jovens-Nem-Nem_Sumario-Marcelo_Neri_FGV_Social.pdf. 2021b

NERI, Marcelo; HECKSHER, Marcos. **A montanha-russa da pobreza**. FGV Repositorio digital, jun 2022. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/32407>

O'HAGAN, M. 'Youth Training or Exploitation'. *Fortnight*, n. 197, p. 14–15, p. 1983.

O'HIGGINS, N. TTS, Employment and Sample Selection Bias. *Oxford Economic Papers*, n. 146, p. 605–628, 1984.

PARLIAMENT. **Rishi Sunak: Government Has Clear Goal to 'Protect, Support and Create Jobs.'** 8 July 2020. Disponível em: <https://www.parliament.uk/business/news/2020/July>.

PARTINGTON, R. How Rishi Sunak Could Kickstart UK's Post-Lockdown Economy. *The Guardian*, 8 July. 2020. Disponível em: <https://www.theguardian.com>.

PECK, J. The State and the Regulation of Local Labour Markets: Observations on the Geography of the Youth Training Scheme. *The Royal Geographical Society (with The Institute of British Geographers)* 22, n. 1: 17–27, 1990.

PECK, J. Job Alert! Shifts, Spins and Statistics in Welfare to Work Policy. *Benefits*, n. 30, p. 11–15, 2001.

PORTES, J. The Future Jobs Fund: What a Waste. **National Institute of Economic and Social Research**. Accessed 23 November 2012. Disponível em: <https://www.NationalInstitute/of/Economic/and/Social/Research.htm>.

PRIDEAUX, S. New Labour, Old Functionalism: The Underlying Contradictions of Welfare Reform in the US and the UK. *Social Policy & Administration*, 35, n. 1, 2001, p. 85–115.

PRIDEAUX, S. **Not So New Labour: A Sociological Critique of New Labour's Policy and Practice**. Bristol: Policy Press, 2005.

PRIDEAUX, S. (ed). **Crime, Criminality and Injustice: An Interdisciplinary Collection of Revelations**. London: Anthem Press, 2023a.

PRIDEAUX, S. **Neoliberal Greed**. (In)Justice International. Disponível em: <https://www.injustice-intl.org/neoliberal-greed>. 2023b.

SMITH, M. Keir Starmer Wants Return of Future Jobs Fund to Give Young People Hope after Coronavirus. *The Daily Mirror*. 24 June 2020. <https://www.Mirror/Online.htm>.

STANDING, G. The Precariat. *Contexts*, 13, n. 4, p. 10-12, 2014.

SUNAK, R. **Rishi Sunak: Government Has Clear Goal to 'Protect, Support and Create Jobs.'** 8th July 2020 in Parliament 2020. Disponível em: <https://www.parliament.uk/business/news/2020/July>

SUNLEY, P.; MARTIN, R; NATIVEL, C. Mapping the New Deal: Local Disparities in the Performance of Welfare-to-Work. **Transactions of the Institute of British Geographers**, 26, no. 4: 484–512, 2001

TEBBIT, N. Youth Training Scheme: House of Commons Debate. **Hansard**, 36, p. 308–50, 1983.

THEODORE, N. New Labour at Work: Long-term Unemployment and the Geography of Opportunity. **Cambridge Journal of Economics**, 31, n. 6, p. 927–939, 2007.

THEODORE, N. New Labour at Work: Long-term Unemployment and the Geography of Opportunity. **Cambridge Journal of Economics**, 31, n. 6, p. 927–939, 2007.

TIMMINS, N. **The Five Giants: A Biography of the Welfare State**. Hammersmith: Harper Collins, 1995.

WHITE, S. Review Article: Social Rights and Social Contract—Political Theory and the New Welfare Politics. **British Journal of Political Science**, n. 30, p. 507–532, 2000.

WILSON, B.; SHAH, D. Rishi Sunak's 'Kickstart' Jobs Scheme: Back to the Future? **BBC News**. 9 July 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/health-56144444>

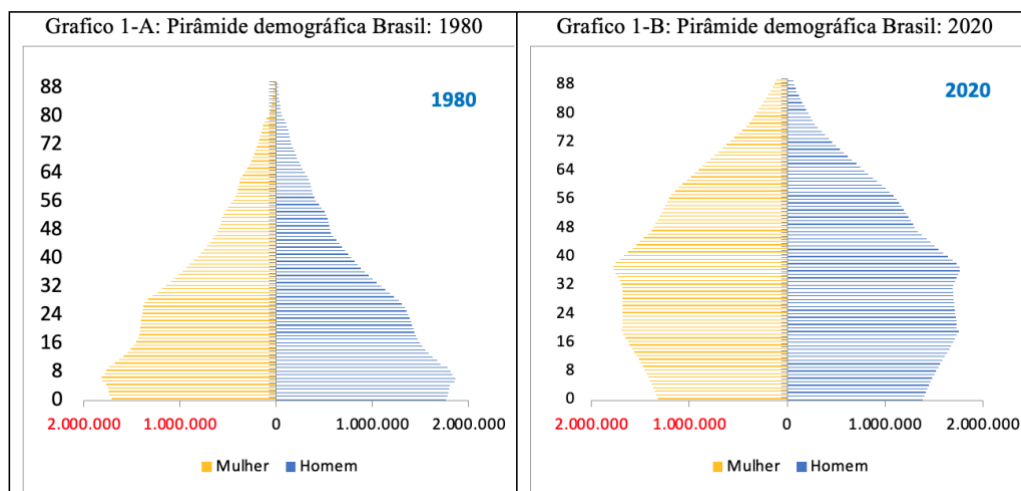


ALGUNS DESAFIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: A DINÂMICA DEMOGRÁFICA, A EVOLUÇÃO DA PRODUTIVIDADE BRASILEIRA E OS APRIMORAMENTOS NECESSÁRIOS¹

Paulo Tafner²

Não é surpresa para ninguém que o principal vetor a pressionar todos os sistemas (em regime de repartição) de previdência do mundo é a demografia. Em todos os países, em maior ou intensidade, em estágios mais ou menos avançados, há um inexorável processo de envelhecimento das populações, acompanhado por contínuas reduções da taxa de fecundidade, fazendo com que os países atinjam limites do tamanho de sua população e assistam à crescente participação do segmento idoso no total da população.

Poderia aqui tratar de dezenas de países – e de certa forma o farei mais a frente – mas me concentrarei nesse momento no caso brasileiro. Observe três momentos de nossa história pregressa e futura, representados pelos gráficos 1-A, 1-B e 1-C. (Fonte: IBGE)



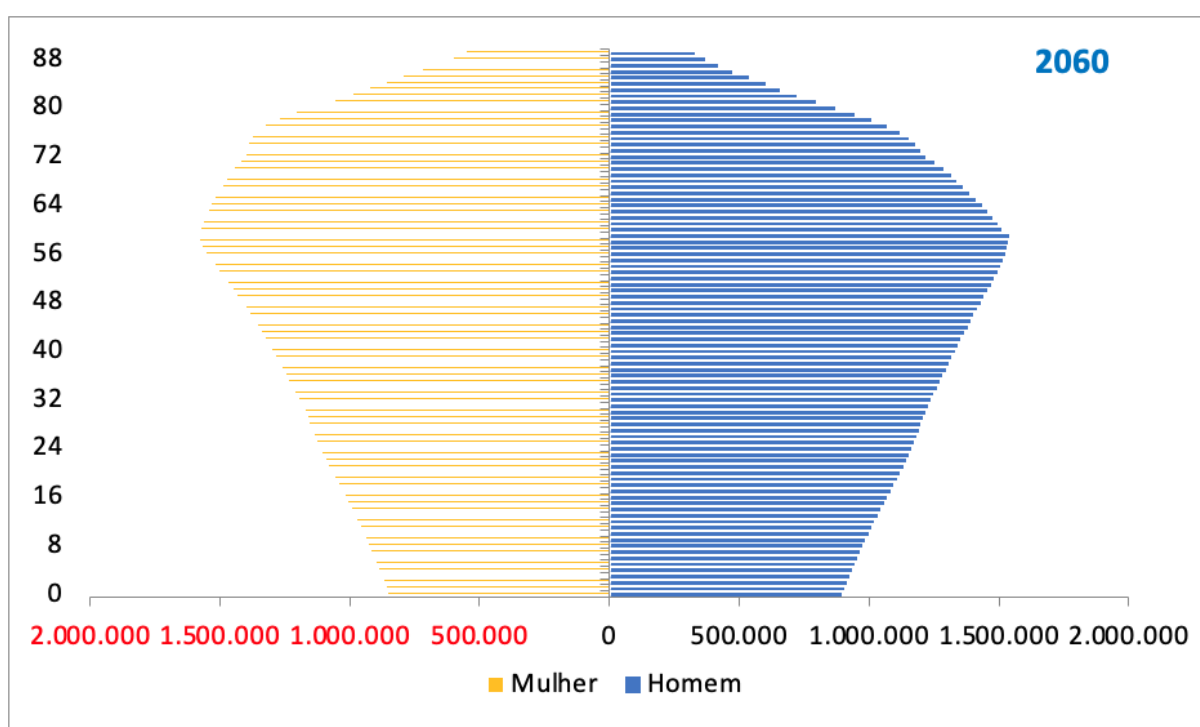
¹Esse artigo é uma adaptação da apresentação da Palestra Magna: “Desafios da previdência social – uma reflexão sobre o Brasil”, realizada pelo autor no Congresso Internacional de Gestão da Previdência – INSS, em 16/11/2022.

²É economista, com Doutorado em Ciência Política. Diretor Presidente do Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social (IMDS) e pesquisador associado da FIPE/USP. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Previdência Social, Finanças Públicas, Pobreza e Desigualdade. É autor e/ou organizador de vários livros e autor de mais de duas dezenas de artigos técnico-científicos. Colunista regular do Infomoney. **E-mail:** paulo.tafner@gmail.com

Notem, leitores, que são momentos equidistantes no tempo, em relação ao momento atual³. Quarenta anos à frente e quarenta anos atrás. Éramos uma pirâmide quase perfeita. Base ampla, poucos indivíduos acima dos 65 anos. A idade mediana do Brasil de então era pouco superior a 24 anos. Ou seja, éramos jovens – um país do futuro – cheios de energia, muitos sonhos e muita vida para viver. E desde então a medicina, a indústria farmacêutica, os equipamentos médicos e cirúrgicos, a tecnologia acoplada ao campo do cuidado humano fizeram uma revolução em nossas vidas e em nossas sociedades.

Passamos a viver mais (e melhor), adquirimos também hábitos mais saudáveis, de modo que alguém se imaginar viver até os 90 anos (ou mesmo mais) não é um devaneio, um sonho quase irrealizável como era há 60, 70 ou 80 anos atrás.

Grafico 1-C: Pirâmide demográfica Brasil: 2060



Esse processo de envelhecimento da população brasileira veio acompanhado de acentuada queda na taxa de fecundidade, fazendo com que, em primeiro lugar, a população passasse a crescer a taxas declinantes e negativas (já a partir da 2ª metade de década de 2040) e, em segundo lugar, impactando a oferta global de mão-de-obra do país.

Em estudos previdenciários é usual a utilização de uma estatística denominada razão de dependência demográfica para avaliar a situação de risco e de solvência do sistema previdenciário. A razão de dependência demográfica (Rdd) é definida como a razão entre o número total de indivíduos com 65 anos ou mais e a PIA (População em Idade Ativa) constituída pela soma dos indivíduos com idade entre 15 e 64 anos. O inverso dessa razão indica o número de indivíduos ativos que financiam cada um dos

³ Tomei a liberdade de considerar esse ano de 2022 como muito assemelhado a 2020, razão pela qual me permiti utilizar o termo equidistante.

possíveis aposentados. Vejamos esses números nos três momentos já apresentados anteriormente, por meio dos Gráficos 2-A, 2-B e 2-C⁴.

Gráfico 2-A: grupos etários, razão de dependência demográfica e seu inverso – Brasil: 1980

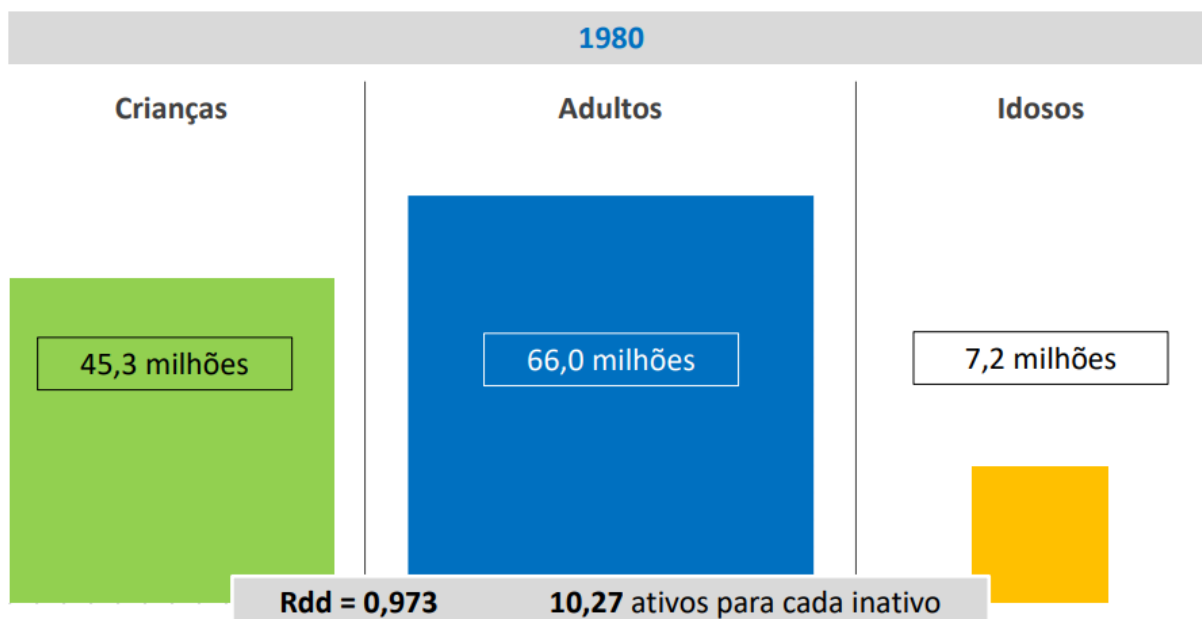


Gráfico 2-B: grupos etários, razão de dependência demográfica e seu inverso – Brasil: 2020

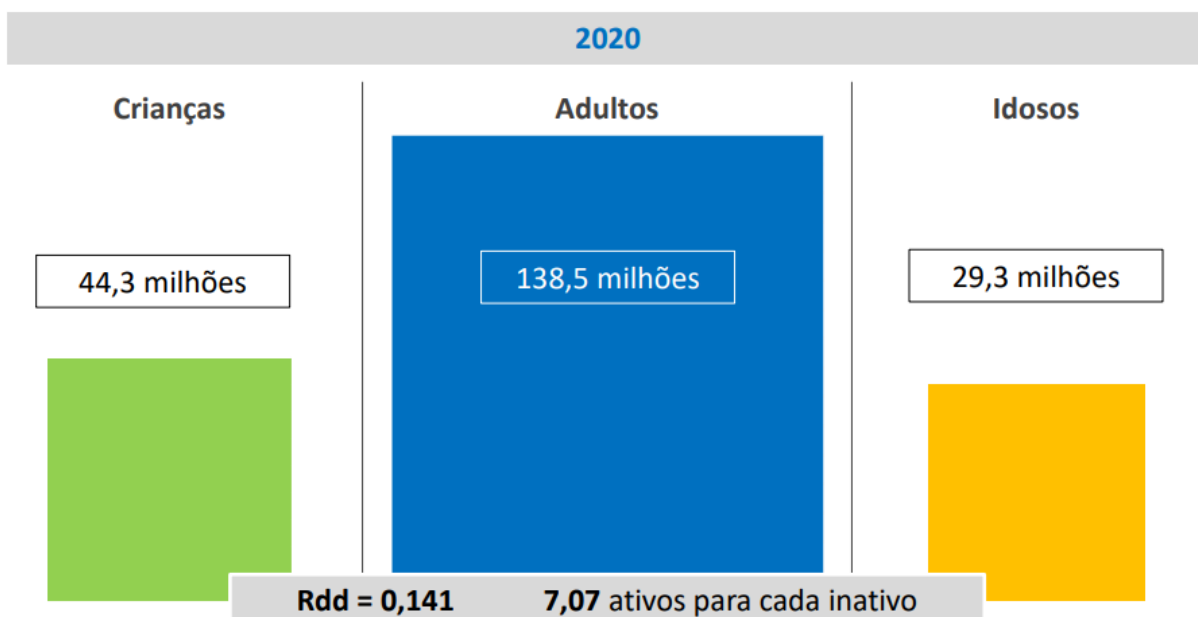
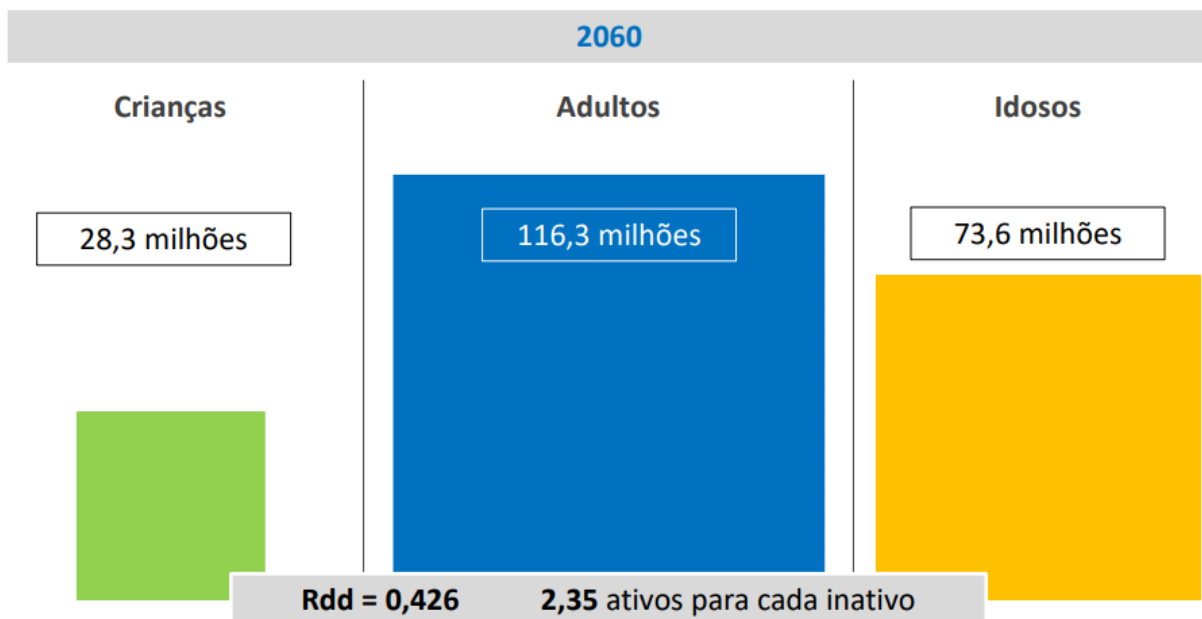


Gráfico 2-C: grupos etários, razão de dependência demográfica e seu inverso – Brasil: 2060

⁴ No caso brasileiro, dadas as regras de aposentadoria até a reforma de 2019, é razoável considerar o grupo etário de 60 anos ou mais para caracterizar o grupo idoso (nesse caso, o grupo de ativos seria a população entre 15 e 59 anos) e recalculer a Rdd. Nesse caso, os resultados seriam: 1980 – Rdd = 0,124 e 8,24 ativos para cada inativo; 2020 – Rdd = 0,219 e 4,55 ativos para cada inativo; 2060 – Rdd = 0,606 e 1,65 ativos para cada inativo.



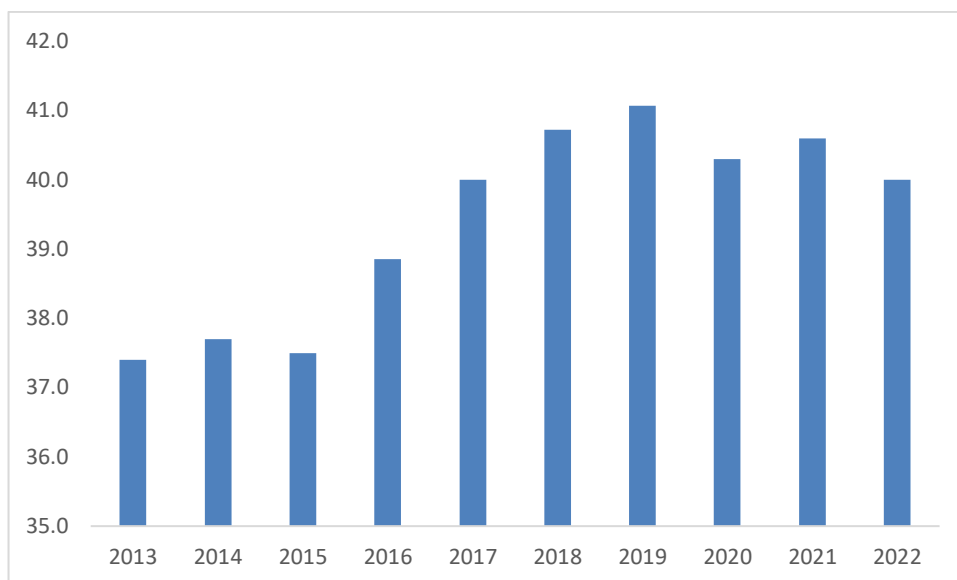
Os dados demográficos não deixam margem de dúvida: nos próximos quarenta anos o processo de envelhecimento da população brasileira, conjugado com a estabilização e até redução de sua população total e a redução da população em idade ativa degrada severamente a sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro. É impossível um regime de repartição ser sustentável com apenas 2,35 potenciais ativos para financiar cada inativo (que vive cada vez mais).

Há ainda dois aspectos a considerar. O primeiro deles é que a economia brasileira convive com elevada taxa de informalidade. Conforme pode ser observado no Gráfico 3 referente aos últimos 10 anos, é possível observar que em nenhum momento a taxa de informalidade esteve abaixo de 37% e permanecendo acima de 40% por pelo menos 6 dos últimos 10 anos. Isso significa que os valores apresentados nos gráficos 2-A; 2-B e 2-C não expressam adequadamente a realidade de financiamento e sustentabilidade de nosso sistema. O número efetivo de financiadores para cada beneficiário é menor. Além disso, deve-se considerar o volume de desemprego que retira contribuintes do sistema.

Dessa forma, é bastante razoável supor que para os próximos 40 anos teremos um número efetivo que se aproximará de 1,5 ativo para financiamento de cada aposentado/pensionista.

Não é necessário fazer grandes cálculos para se chegar à conclusão de que o sistema previdenciário brasileiro exigirá crescentes recursos do Tesouro para se financiar. E isso implicará maiores restrições fiscais e possivelmente, maior grau de endividamento público e consequentemente maiores níveis de juros no país. As consequências mais palpáveis serão inflação mais elevada e menor crescimento econômico.

Gráfico 3: Taxa de informalidade – Brasil: 2013-2022



Fonte: IBGE.

O segundo aspecto diz respeito ao progressivo envelhecimento da população o que redundará em prolongamento do período de benefícios ativos. Realizando uma pequena análise retrospectiva é possível observar que houve grande aumento da esperança de vida ao nascer entre 1980 e 2021 (ano da mais recente tábua de mortalidade). Em 1980, a esperança de vida ao nascer era de apenas 58,4 anos para homens e 65,5 anos para mulheres. O dado mais recente mostra que essas estatísticas são, respectivamente, 73,6 anos e 80,5 anos. É um acréscimo de 15,2 anos para homens e 15 anos para mulheres. Trata-se de um acréscimo de 3,7 anos por década. Percentualmente, houve um aumento de 26% para homens e 22,9% para mulheres.

Esse aumento na esperança de vida ao nascer, entretanto, não é o fato mais espetacular no processo demográfico brasileiro. Os ganhos de esperança de vida nas idades mais elevadas são ainda mais fantásticos: aos 60 anos, o ganho foi de 7,1 anos para ambos os sexos, um aumento de 1,73 anos por década, equivalente ao crescimento de 51% para homens e 40% para mulheres; e aos 65 anos, o ganho foi de 8,2 anos para homens e 7,3 anos par mulheres. Percentualmente, são crescimentos de 89% e 54,5%, respectivamente. A Tabela 1 apresenta a síntese dessas informações.

Tabela 1: Esperança de vida em 4 momentos da Vida, segundo sexo

Idades	1980		2000		2021	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
0 anos	58,4	65,5	66,0	74,3	73,6	80,5
16 anos	49,3	55,9	52,5	60,5	58,9	65,7
60 anos	13,9	17,6	16,5	20,8	21,0	24,7
65 anos	9,2	13,4	12,1	16,7	17,4	20,7

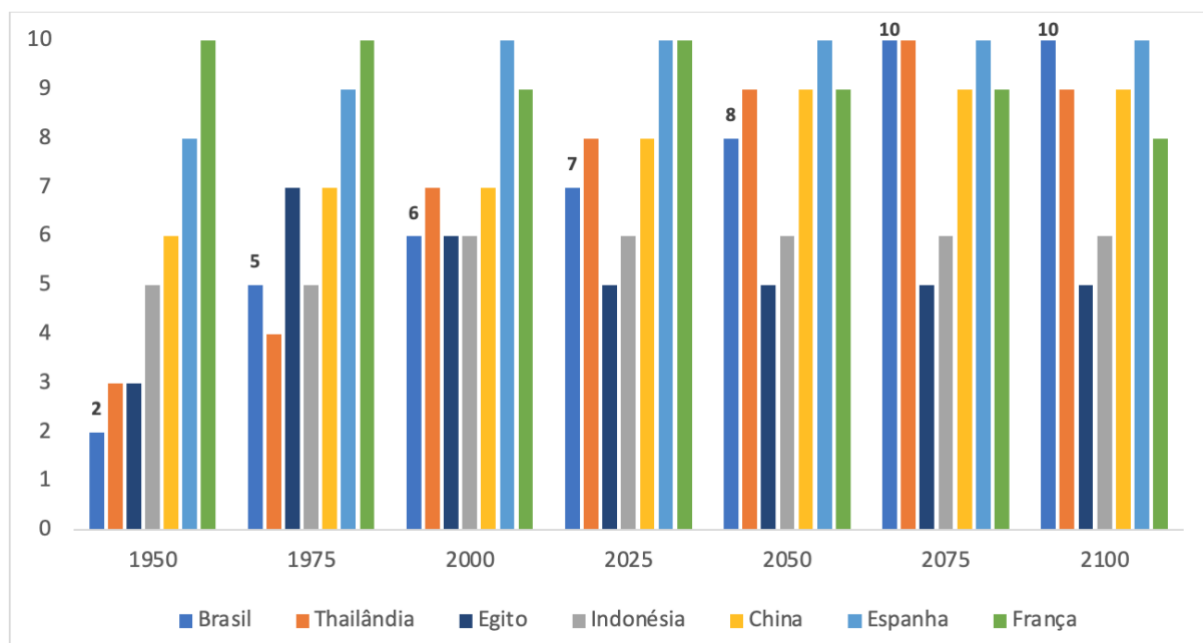
Fonte: IBGE

1. Demografia brasileira em perspectiva comparada

O processo de envelhecimento brasileiro será tão acentuado e rápido que seremos um destaque em termos de transição demográfica. Tomados duzentos países classificados em percentagem de população idosa no total da população em decis, o Brasil transitará em um período de apenas 150 anos, do 2º para o último decil. Em 1950 o Brasil estava entre os 20% mais jovens do planeta (entre duzentos). Em apenas 50 anos já subimos para o 6º decil, ou seja, havia pelo menos metade dos 200 países com população mais jovens do que a nossa. Nessa década de 2020 já estaremos entre os 30% mais velhos e até 2050 estaremos entre os 20% mais envelhecidos do mundo. Terminaremos esse século no seletor grupo de 20 países mais envelhecidos do planeta. Essas são as previsões das Nações Unidas.

O Gráfico 4 apresenta 7 países (aí incluído o Brasil) indicando para cada um a sua posição no respectivo decil de envelhecimento para o período de 1950 a 2100 em intervalos de 25 anos. Note que ao final do período dentre esses sete países apenas Brasil e Espanha estarão entre os 10% mais envelhecidos (no conjunto de 200 países). China e Indonésia, por exemplo, estarão no decil anterior ao do Brasil e a França, há muito um país de população mais envelhecida, estará dois decis abaixo do Brasil.

Gráfico 4: Posicionamento em decis de envelhecimento (percentagem de idosos na população) entre 1950 e 2100 de sete países em um conjunto de 200 países listados pelas Nações Unidas, com dados demográficos.



Fonte: United Nations, Population Division – World Population Prospects: The 2017 Revision

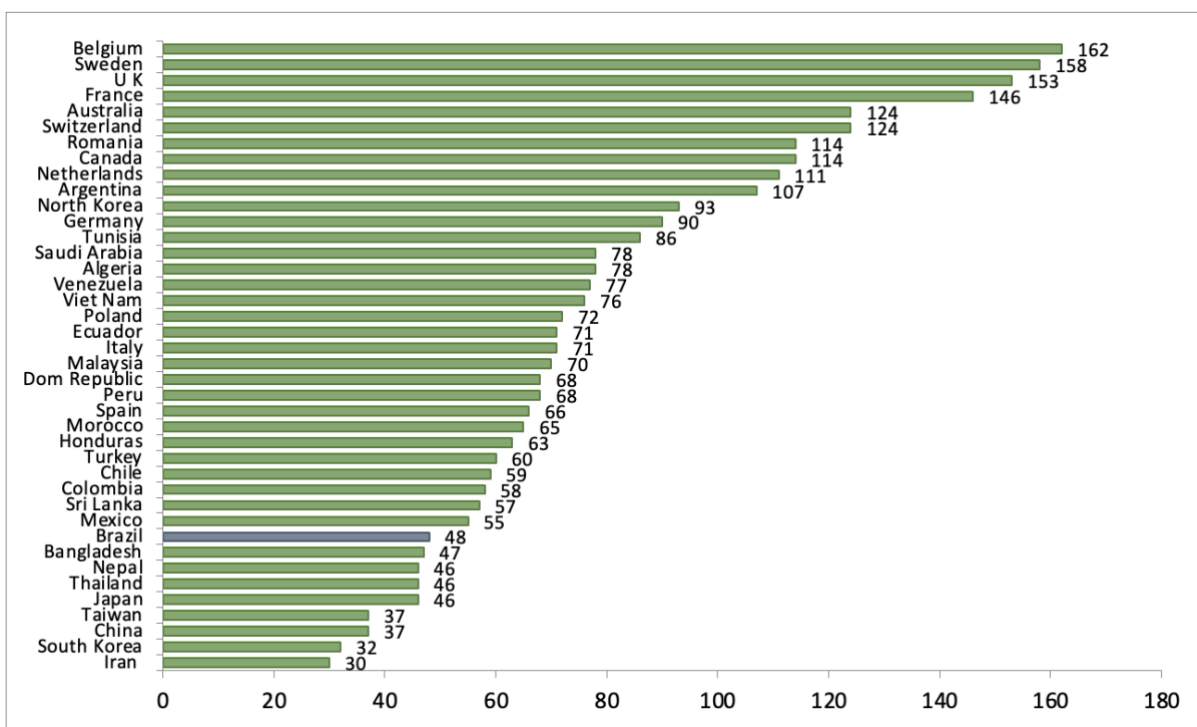
O envelhecimento brasileiro não apenas será intenso, como será rápido. A intensidade do processo e sua velocidade acentuada impõem desafios complexos para o país. Quanto mais rápido é o processo de envelhecimento de uma população, maiores deverão ser os investimentos necessários para aumentar a renda per capita e para preparar o processo produtivo para uma mão de obra mais envelhecida. Nesse aspecto, o desafio brasileiro é gigantesco.

Uma estatística comumente utilizada para caracterizar a velocidade de envelhecimento de uma população é o tempo requerido para que a percentagem de idosos na população se desloque de 10% para 30%⁵.

Utilizando um subconjunto dos 100 países mais populosos do total de países listados pela ONU foi possível calcular o tempo necessário para que ocorra a transição mencionada. Notem que alguns dos países já completaram esse processo, enquanto outros ainda estão a fazê-lo (como é o caso do Brasil dentre outros).

Pois bem. No conjunto de 100 países mais populosos do planeta, o Brasil completará esse processo em apenas 48 anos. Certamente para o horizonte temporal de um indivíduo 48 anos é algo muito grande e significativo. Entretanto, para movimentos demográficos de uma população esse tempo é um pequeno lapso de tempo. O Gráfico 5 apresenta 40 dos 100 países mais populosos, indicando o tempo demandado para transitar de 10% para 30% a participação de idosos em suas populações.

Gráfico 5: Tempo (em anos) para transitar de 10% para 30% de percentual de idosos na população – 40 países entre os 100 países mais populosos



Fonte: United Nations, Population Division – World Population Prospects: The 2017 Revision

É importante destacar que a transição brasileira será feita em menos de 30% do que foi demandada para a Bélgica, ou 30% da Suécia. Mas mesmo comparado a países latino-americanos o caso brasileiro é excepcional. Na Argentina esse processo demandará 107 anos (2,23 vezes mais tempo do que o Brasil); a Venezuela demandará 77 anos (60% mais do que o Brasil) e o Peru 68 anos (42% mais do que o Brasil).

⁵ A percentagem de 10% ou menos de incidência do grupo idoso em uma população é um claro indicativo de uma população jovem, com idade mediana baixa. Por outro lado, populações em que a incidência de idosos é de pelo menos 30% são populações envelhecidas, com idade mediana elevada.

Nesse mesmo período as projeções realizadas pela Secretaria de Previdência (SPREV) do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP) que foram publicadas no Informe da Previdência Social 10/2022 vol. 34, Nº 10, em artigo intitulado “Modelo de Projeção Fiscal do Regime Geral de Previdência Social” indicam que as despesas previdenciárias apenas no INSS saltarão de 8,2% do PIB em 2024 para 16%, em 2100. E o déficit, no mesmo período, saltará de 2,9% do PIB para espantosos 10,9% do PIB em 2100⁶. E notem que esse resultado já incorpora os impactos decorrentes da grandiosa reforma promovida pela EC 106/2019!

Parece-nos evidentes que a Previdência representa não apenas o maior risco fiscal, como também uma ameaça ao crescimento econômico do país. A combinação da componente demográfica e de nossas regras previdenciárias – ainda muito desajustadas – imporão um custo para sociedade que tornará nossa economia inviável.

Uma alternativa a esse processo poderia ser um esplendoroso avanço da produtividade brasileira.

2. O DESAFIO DA PRODUTIVIDADE

Uma alternativa de financiamento de nosso sistema previdenciário poderia ser um elevado aumento da produtividade. Isso permitiria avanços significativos no PIB (e, por decorrência no PIB per capita) de modo a mitigar o aumento do custo previdenciário. Além disso, a expansão acelerada da produtividade permitira a superação da “síndrome de país de renda média”.

Há inúmeros exemplos de países que enfrentaram a transição demográfica com expansão acentuada da produtividade e se tornaram países com PIB elevado e renda per capita alta. Japão em passado mais remoto e Coreia do Sul em anos mais recentes são exemplos. A China mais recentemente tem experimentado consistente aumento da produtividade de sua economia e tem todas as possibilidades de ingressar no seletor grupo de países de renda alta nos próximos 20 ou 30 anos.

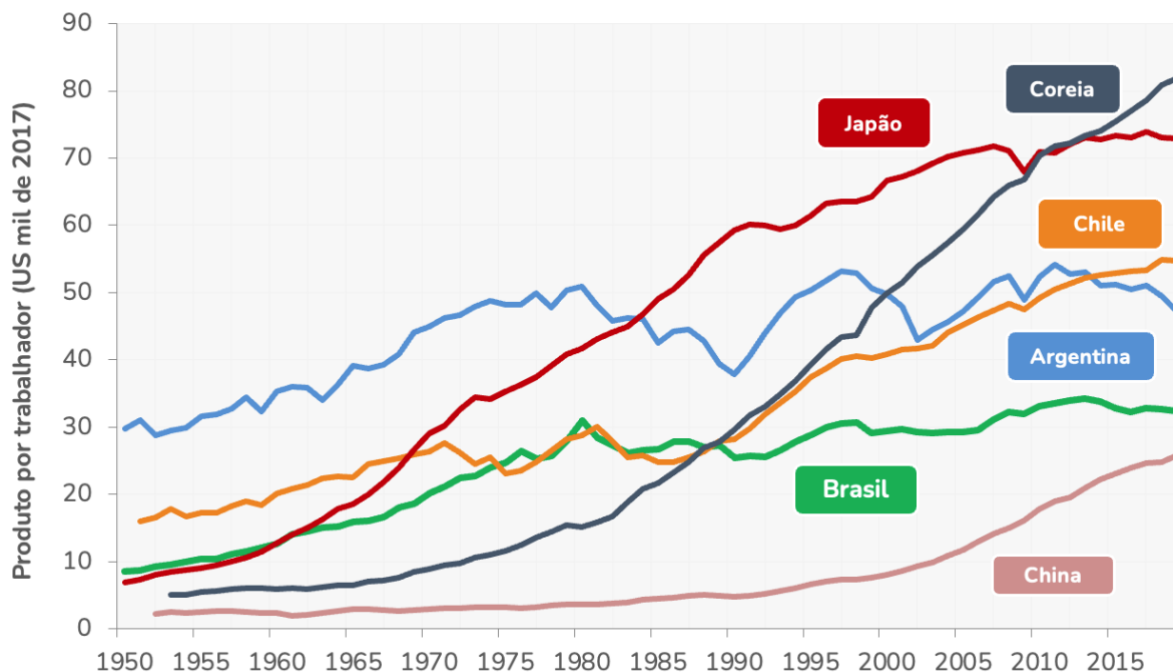
O caso chinês de certa forma é paradigmático. Com uma superpopulação, tem conseguido enfrentar a rápida transição demográfica com sólidos ganhos de produtividade e riqueza. O país vai enfrentar a partir de agora redução de sua população⁷ e rápido processo de envelhecimento, o que reduzirá certamente, sua vitalidade econômica. Entretanto, soube aproveitar bem seu bônus demográfico – a exemplo do que ocorrera no passado com Japão e Coreia – com elevados investimentos e enormes ganhos de produtividade.

O Gráfico 6 apresenta a evolução da produtividade para seis países selecionados, mas que guardam similitudes com a economia brasileira.

Gráfico 6 Evolução da produtividade para diversos países: 1950 - 2017

⁶ Se considerarmos que o déficit dos Regimes Próprios (União, Estados e Municípios) deve se situar entre 4% e 5% do PIB, estamos falando de um déficit previdenciário de 16% do PIB. Esse volume de déficit é maior do que qualquer despesa, tais como Educação e Saúde. Será, depois do gasto previdenciário, a maior rubrica orçamentária do país.

⁷ Em 2022 pela primeira vez em mais de 60 anos, houve redução de 850 mil indivíduos na população chinesa, equivalente a uma redução de 0,06%.



Fonte: Federal Reserve Bank of St. Louis

É imperioso destacar que nos anos 1960 Brasil e Japão apresentavam produtividade semelhante. Da mesma forma, nos anos 1980 Brasil e Coreia apresentavam produtividade semelhante. Nos dois casos, entretanto, observa-se que tanto no caso do Japão quanto da Coreia, suas produtividades evoluíram de forma consistente e acentuada e no Brasil a produtividade manteve-se praticamente inalterada. Também a Argentina, depois de ter sua produtividade crescente até os anos 1980, na média não apresentou evolução, oscilando fortemente desde então.

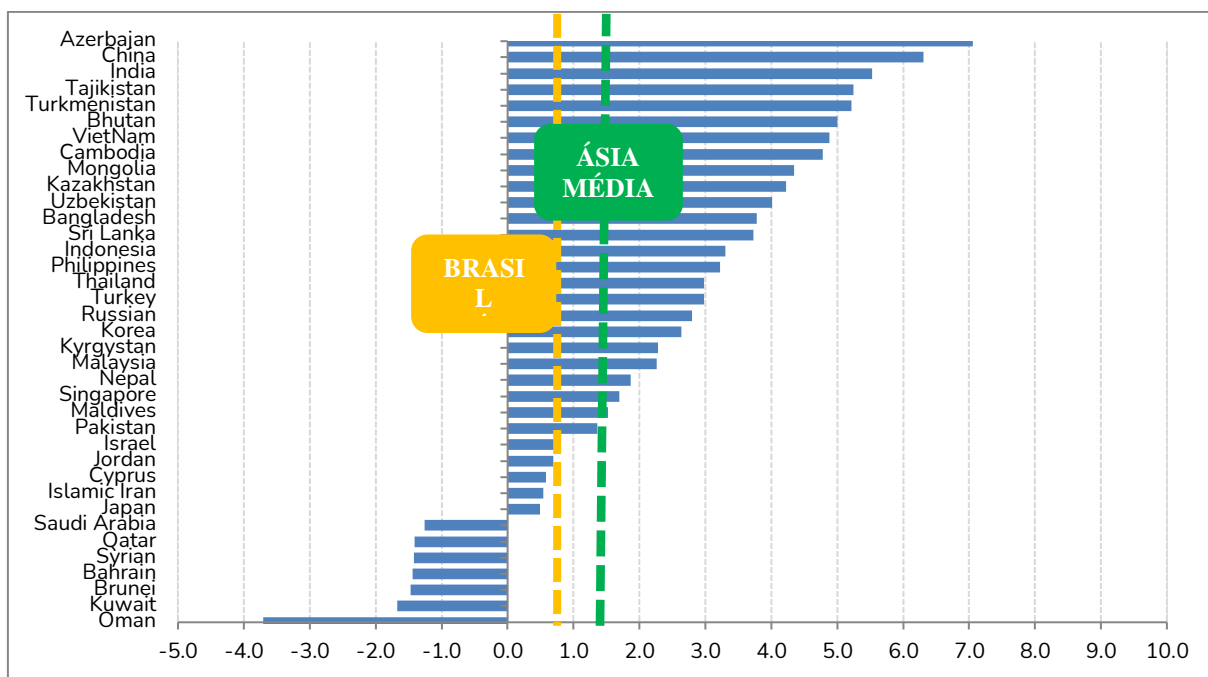
Um fato é evidente: o Brasil não tem ganho de produtividade significativo desde os anos 1970. Estamos, portanto, falando de 50 anos de estagnação da produtividade de nossa economia!

Considerando um período mais recente podemos verificar como tem andado a produtividade da economia brasileira, comparando-a com diversos países e não apenas o pequeno conjunto apresentado no Gráfico 6.

No Gráfico 7, a partir de dados do Federal Reserve Bank of St. Louis é possível comparar o crescimento da produtividade com diversos países. No caso específico, a comparação é feita com mais de duas dezenas de países da Ásia.

O que se constata é que a média de crescimento da produtividade brasileira no período 2000 a 2019 é praticamente um terço do crescimento médio do continente asiático. Há casos evidentemente muito ruins no continente asiático, como Brunei ou Kwait por exemplo, que apresentaram resultado negativo. Há ainda poucos casos em que a produtividade foi positiva, porém inferior ao crescimento da produtividade brasileira, como o Irã e mesmo o Japão. Na média, porém, o Brasil apresentou resultado muito pouco alvissareiro frente aos países asiáticos.

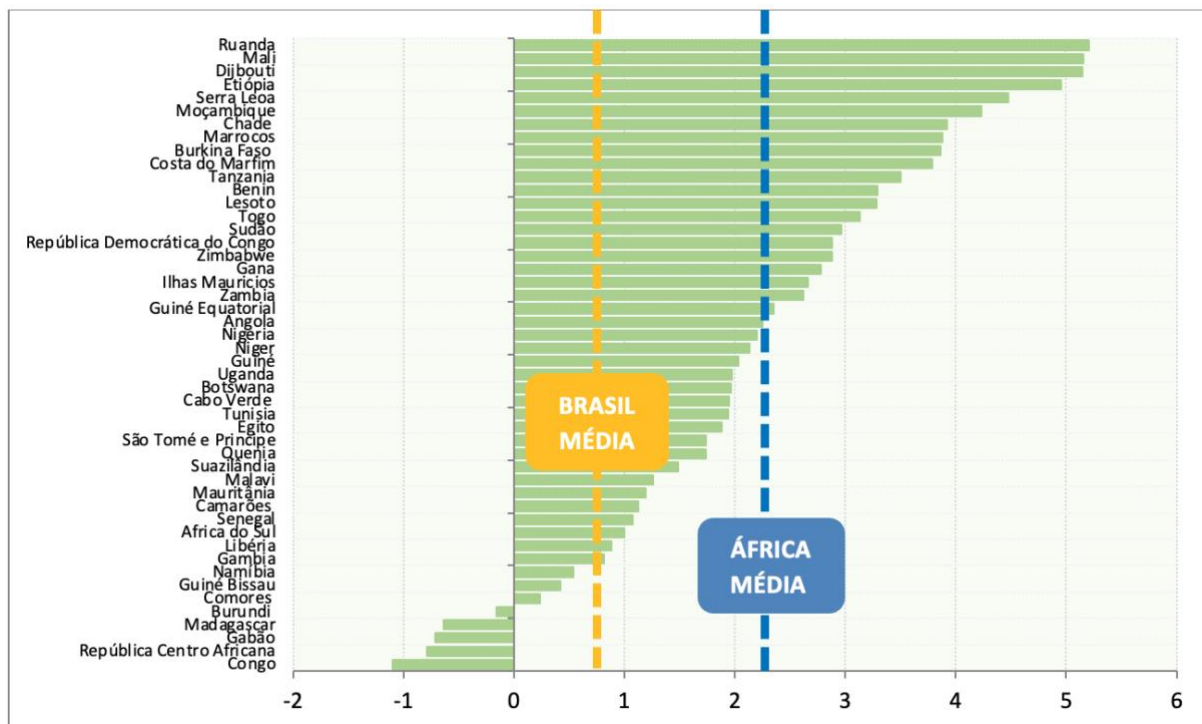
Gráfico 7 Taxa média de crescimento da produtividade do trabalho - Ásia 2000-2019 e comparação com o Brasil



Fonte: Federal Reserve Bank of St. Louis

O mesmo resultado em termos comparativos ocorre se considerarmos os países africanos. A média do crescimento da produtividade do continente africano é mais do dobro da taxa média de crescimento da produtividade brasileira. O Gráfico 8 apresenta esses resultados.

Gráfico 8 Taxa média de crescimento da produtividade do trabalho - África 2000-2019 e comparação com o Brasil

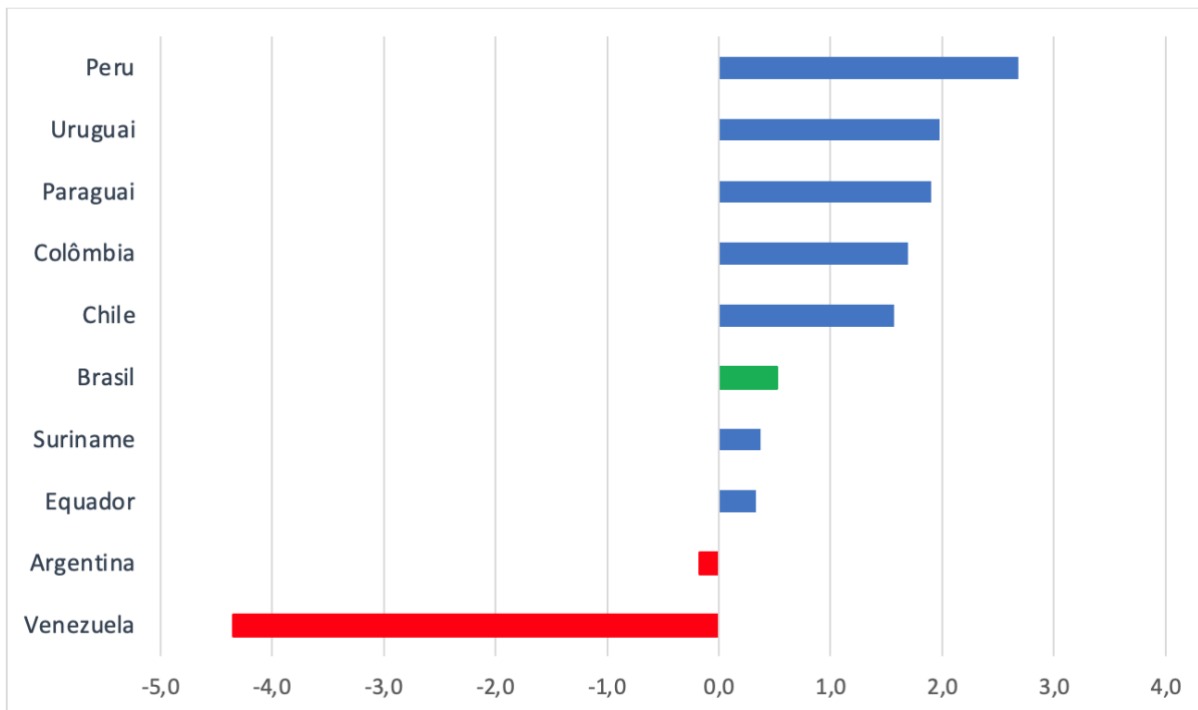


Fonte: Federal Reserve Bank of St. Louis

E mesmo na América do Sul, continente com baixo desempenho em termos de produtividade, o Brasil deixa muito a desejar. De dez países elencados o Brasil ocupa a

6ª posição, ficando atrás de Peru, Uruguai, Paraguai, Colômbia e Chile, como mostra o Gráfico 9.

Gráfico 9 Taxa média de crescimento da produtividade do trabalho – América do Sul 2000-2019 e comparação com o Brasil



Fonte: Federal Reserve Bank of St. Louis

Em síntese, a produtividade brasileira nos últimos 40 anos parece indicar restrições ao seu crescimento de modo a permitir elevada expansão do produto e da renda. Para que haja sólida expansão da produtividade, sabe-se, são necessários ajustes estruturais nas regras e incentivos ao empreendedor. São mudanças, em geral microeconômicas, que permitam a criação de um ambiente favorável ao investimento e ao aumento da produtividade. Dessa forma, como imaginar que venhamos a ter ganhos de produtividade significativos no futuro, se nada há no horizonte que indique que reformas estruturais sejam feitas de modo a viabilizar esses ganhos de produtividade?

Diante disso, não nos parece crível que o aumento da produtividade possa ser oferecido como solução ao financiamento dos gastos hipertrofiados da previdência social brasileira.

3. A DEMOGRAFIA E A PRODUTIVIDADE

Mudanças sociodemográficas são frutos da dinâmica de vetores demográficos, econômicos e sociais. O aumento da fecundidade e a redução da mortalidade definem um ciclo de crescimento da população como um todo e de certos grupos etários ao longo do tempo. A redução da fecundidade por outro lado, faz com que a taxa de

crescimento da população reduza (podendo inclusive se tornar negativa) e define um limite numérico para grupos etários.

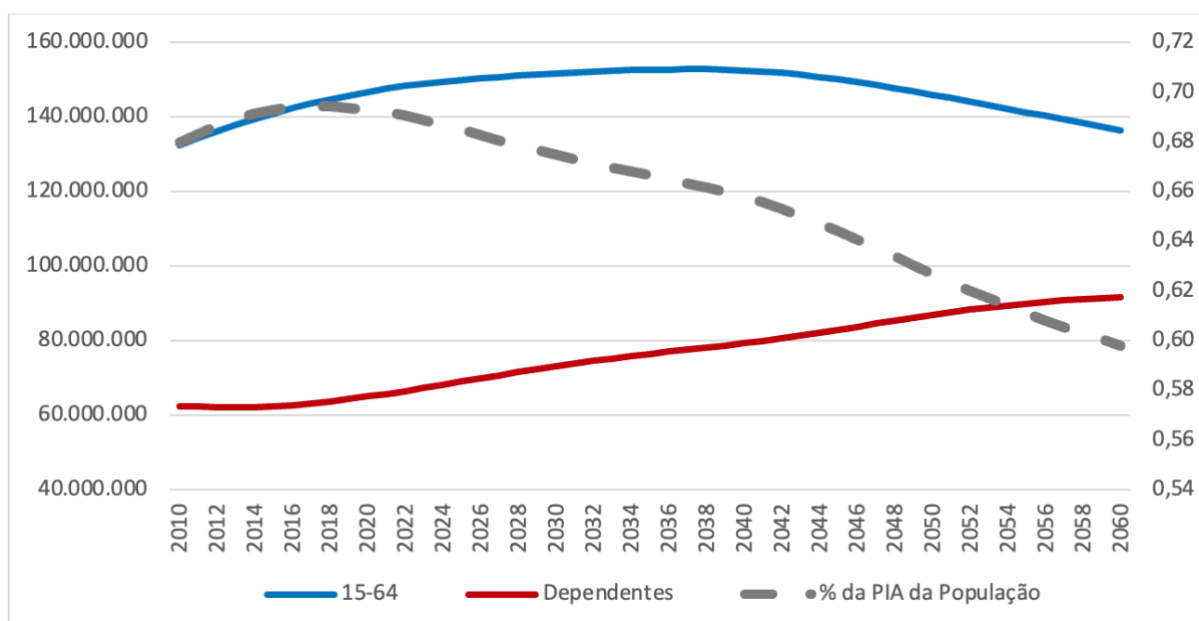
A configuração demográfica recente da população brasileira (últimos 40-50 anos) determinou que o grupo etário adulto ativo (15 a 64 anos) tivesse uma expansão inusitada atingindo seu ápice em 2037 quando será composto por mais de 152 milhões de indivíduos, dos quais pelo menos 95% estarão aptos a trabalhar. Apesar de quantitativamente atingir seu auge em 2037, como proporção da população esse ápice já foi atingido em 2017, estando em declínio desde então.

É sempre polêmico definir quando exatamente começa o período do chamado bônus demográfico. Aceita-se que o bônus demográfico se inicia no momento em que a participação relativa de população em idade ativa (PIA) é crescente. Por decorrência, o fim do bônus demográfico ocorre quando a participação relativa desse grupo etário atinge seu máximo.

No caso brasileiro isso já ocorreu em 2017. No entanto a população desse grupo continua a crescer em termos absolutos até 2037, quando atingirá 152,888 milhões de indivíduos. Para se ter ideia do gigantismo desse número, destaco que no presente momento (2023) apenas 6 países no mundo têm população total superior a esse contingente brasileiro: Nigéria, China, Bangladesh, Índia, Paquistão, Indonésia e Estados Unidos⁸.

O Gráfico 10 apresenta algumas informações aqui tratadas: a evolução das populações de 15 a 64 anos (PIA) e de dependentes (0-14 anos e 65 anos e mais) e a proporção da PIA no total da população

Gráfico 10 Informações estatísticas acerca da transição demográfica no Brasil



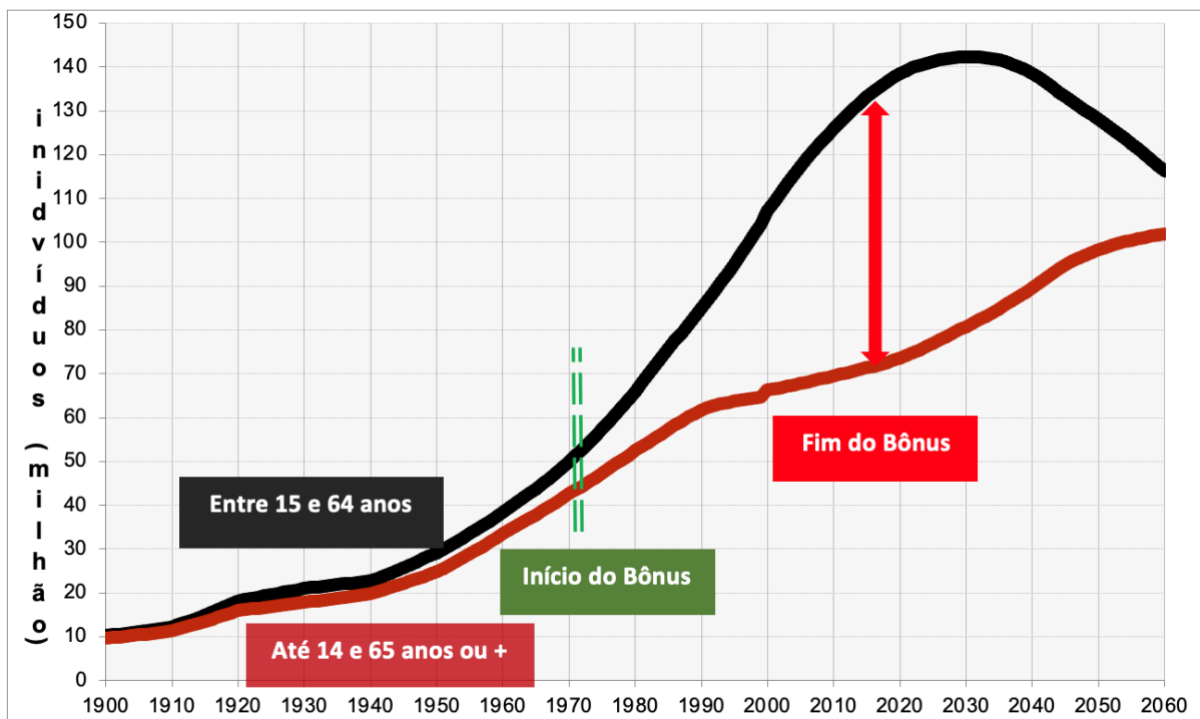
Fonte: IBGE

O processo de transição demográfico é um processo longo e representa de certa forma a urbanização e o esforço de uma sociedade em melhorar as condições de vida

⁸ Mesmo em 2037, quando a população de adultos no Brasil começar a reduzir, somente esses mesmos países terão população total superior.

de sua população. O primeiro (o processo de urbanização) está intimamente associado à redução da taxa de fecundidade, enquanto o segundo atua no aumento da longevidade. Esse processo está resumidamente descrito no gráfico 11, a seguir.

Gráfico 11 População brasileira segundo recortes etários – o bônus demográfico



Fonte: IBGE

É importante salientar que o bônus demográfico começa relativamente lento e se acelera a partir do final dos anos 1980. Como mencionado anteriormente, o bônus se encerrou em 2017, porém a população de 15 a 64 anos continua a crescer, mas com redução de sua participação relativa no total da população.

Isso significa que as oportunidades de crescimento econômico com uso intensivo da disponibilidade de mão-de-obra decorrente do bônus demográfico estão se aproximando do final, já tendo ocorrido o ponto máximo.

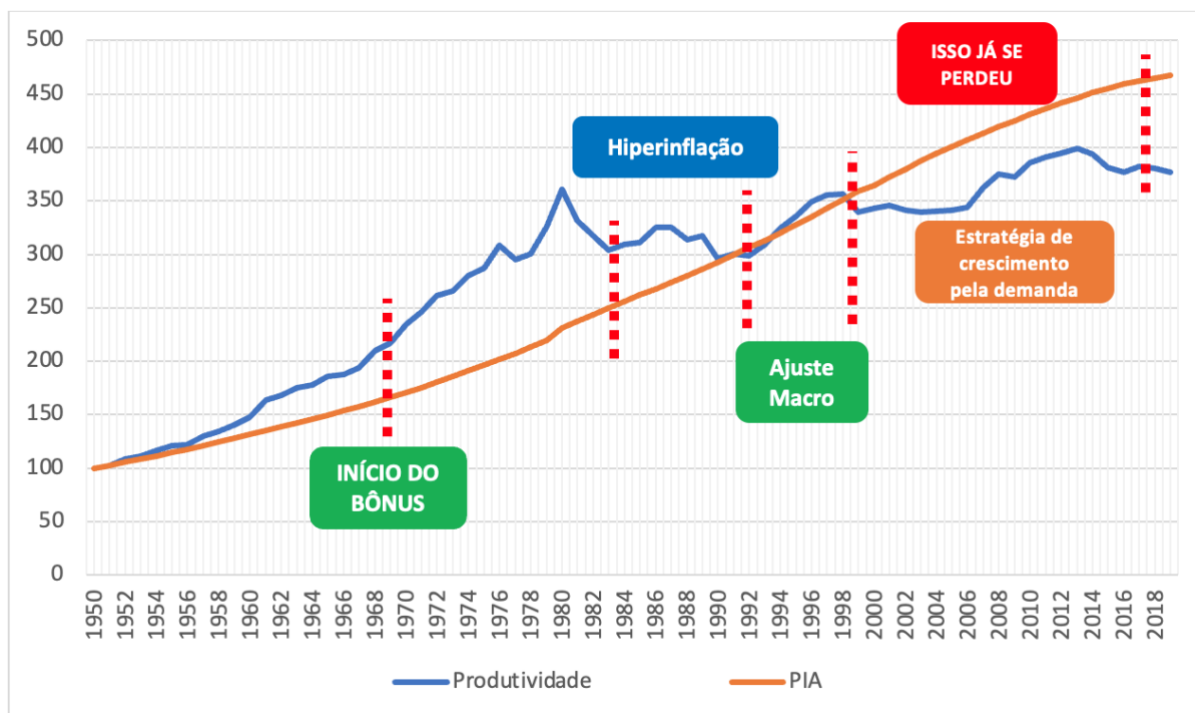
Países que enriqueceram ao longo do tempo, aproveitaram o bônus demográfico com ganhos elevados de produtividade, de modo a aumentar a renda total e a renda per capita de sua população. Entretanto, como mostrado anteriormente, desde os anos 1980 a produtividade no Brasil permaneceu praticamente constante. O resultado é que permanecemos como um país de renda média há bastante tempo.

Para finalizarmos essa discussão, podemos apresentar um exercício que consiste em transformar a evolução da população do grupo etário 14-65 anos e a produtividade em número-índice para termos uma ideia sobre a aderência de ambas as séries. O Gráfico 12 apresenta esses resultados.

Observe que no período compreendido entre meados dos anos 1950 e final dos anos 1980 a produtividade teve um comportamento superior ao do aumento da PIA, fazendo com que o produto e a renda – e consequentemente a renda per capita –

fossem crescentes. Entretanto, a partir desse momento – com um breve surto decorrente das políticas de ajuste macroeconômico dos anos 1990 – a produtividade “andou” sempre abaixo do crescimento da PIA. Isso implicou taxas de crescimento do PIB muito aquém do que seria possível caso tivéssemos tido crescimento da produtividade além do crescimento da oferta de mão-de-obra.

Gráfico 12 Número índice da produtividade e da PIA – Brasil: 1950-2019



Fonte: IBGE e Federal Reserve Bank of St. Louis. Elaboração do autor.

Note que estamos falando de pelo menos 30 anos – uma enorme janela de oportunidades – que desperdiçamos a crescente oferta de mão-de-obra e que poderia ter redundado em maior crescimento do produto e da renda per capita. Admitida a hipótese de que caso tivesse ocorrido a igualdade de crescimento da oferta de mão-de-obra e da produtividade o produto teria crescido 1,5 ponto percentual a cada ano e isso implicaria que nosso produto seria pelo menos 65% maior, com impactos relevantes em variáveis macroeconômicas e na qualidade de vida de nossa população.

Com todo o exposto, parece-nos evidente que mantidas as regras atuais e a tendência de crescimento de nossa produtividade não conseguiremos financiar o crescente gasto com previdência social e com benefícios assistenciais tendo como sustentação o aumento da produtividade.

4. OS AJUSTES NECESSÁRIOS

Como procuramos mostrar nas seções anteriores, o elevado e crescente gasto previdenciário não poderá contar com o enorme potencial de crescimento oferecido pela demografia. Como vimos, o ponto máximo já passou. Mas ainda temos uma década à frente em que a população em idade ativa continuará a crescer quantitativamente. Pelo retrospecto, entretanto, e pela práxis do governo eleito em

2022⁹, não devemos esperar que reformas microeconômicas necessárias sejam implementadas, o que muito auxiliaria no enfrentamento do déficit previdenciário.

De toda forma, ganha proeminência e certa urgência a necessidade de ajustes em nosso sistema previdenciário que por diversas razões ficaram de fora da reforma de 2019. São elas:

- Uniformização de todas as regras para todos os RPPS do país;
- Mecanismo de ajuste automático da idade de aposentadoria;
- Progressiva redução da diferença de idade entre homens e mulheres, igualando-as em horizonte de até 20 anos;
- Implementação do regime de capitalização a partir de 2-3 SM a ser feito de forma lenta e progressiva (20 anos);
- Ajuste na Pensão de Militares;
- Criação de mecanismo para premiar trabalhadores que contribuem mais de 40 anos antes de se aposentar (aumento no valor do benefício à razão de 5-6% para cada ano adicional);
- Eliminação das regras diferenciadas de aposentadoria segundo profissão (transição em 20 anos para igualar todos);
- Revisão do BPC

Não é nosso intuito aqui detalhar cada um dos aprimoramentos institucionais propostos, mas tão somente elencar temas que deveriam compor uma agenda de reformas.

À GUIA DE CONCLUSÃO

A sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro está seriamente comprometida, tendo em vista o envelhecimento da população e a redução futura da população em idade ativa. Soma-se a isso a elevada taxa de informalidade e o progressivo envelhecimento da população o que prolonga o período de benefícios ativos.

Ao final deste século estaremos no seletor grupo de 20 países mais envelhecidos do planeta e, caso reformas microeconômicas não sejam implementadas, os custos do sistema absorverão parcela insustentável do orçamento público, comprometendo todas as demais áreas de atuação governamental.

Há 50 anos o país apresenta baixo crescimento da produtividade, restringindo a expansão do produto e da renda. Já perdemos o bônus demográfico, restando agora apenas o crescimento da PIA até metade da próxima década. Para criar um ambiente favorável ao investimento e ao aumento de produtividade são necessários ajustes estruturais nas regras e incentivos de modo a florescer um capitalismo moderno e dinâmico.

⁹ Em primeiro lugar essas reformas não estão contempladas no programa do partido eleito. Pelo contrário, as proposições lá contidas, caminham no sentido contrário. Além disso, as manifestações públicas iniciais do novo governo, como por exemplo, revisão da reforma trabalhista, revisão da reforma previdenciária, afirmações de que a previdência não é deficitária, revisão da autonomia do Banco Central, dentre outras, parecem inequivocamente corroborarem a posição do autor.

Com ou sem reformas (o que mudaria é a premência) é crucial a implementação de ajustes em nosso sistema previdenciário de modo a reduzir a pressão de gastos previdenciários, deixando algum espaço para todas as demais áreas de atuação governamental.



ANÁLISE DA TAXINOMIA DOS SISTEMAS DE BEM-ESTAR DOS PAÍSES DA OECD

*Eric Bacconi Gonçalves*¹,
*José Roberto Ferreira Savoia*²,
*Fabiana Lopes da Silva*³

RESUMO

Partindo da tipologia de Esping-Andersen (EA, 1990), nosso artigo busca classificar os sistemas de 35 países membros da OCDE, por meio de indicadores sociais, econômicos e culturais, em uma combinação de análises fatorial e de cluster. Como principais contribuições: 1) Testamos a tipologia de EA produzindo os tipos Liberal, Conservador e Social-Democrata, porém houve observamos uma mudança significativa de posição entre os países em direção ao *cluster* Social-Democrata; 2) Nossos resultados destacaram dois novos tipos, um formado por países Pós-Comunistas, o que nos faz aceitar que seus sistemas de bem-estar ainda são instáveis e outro formado apenas pelos Estados Unidos, o que denota um afastamento gradual do grupo Liberal, devido ao aumento dos gastos sociais; 3) Identificamos que os países latinos evoluíram para um dos três tipos tradicionais.

PALAVRAS-CHAVE: Sistemas de Bem-Estar, Taxinomia, Análise de *Cluster*, Análise Fatorial

AN ANALYSIS OF THE OECD COUNTRIES WELFARE TAXONOMY

ABSTRACT

Based on the Esping-Andersen typology (EA, 1990), our article seeks to classify the systems of 35 OECD member countries, through social, economic, and cultural indicators, in a combination of factorial and cluster analysis. As main contributions: 1) We evaluated the EA typology producing the Liberal, Conservative and Social-Democratic types. However, there was a significant change of position between the countries towards the Social-Democratic cluster. 2) Our results highlighted two new types, one formed by Post-Communist countries, which makes us accept that their welfare systems are still unstable, and another formed only by the United States, which denotes a gradual disappearance of the group. Liberal, due to increased

¹Professor Doutor em Métodos Quantitativos no Departamento de Marketing. Estatístico de formação é mestre e doutor em Administração. Pesquisador na área de Métodos Quantitativos Aplicados, é coautor do livro *Experiências que Deixam Marcas Volume 2 – Jornada Dados e Métricas para um Customer Experience bem-sucedido*. **E-mail:** ebacconi@usp.br **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0003-4908-1246>

²Professor Titular da FEA-USP. É graduado em Administração de Empresas pela Universidade de São Paulo (1984), mestre em Administração pela Universidade de São Paulo (1991), doutor em Administração pela Universidade de São Paulo (1996) e Pós-Doutor pela SIPA-Columbia University (2005). Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Previdência, Infraestrutura e Mercado de Capitais. **E-mail:** irsavoia@usp.br **ORCID:** Não possui.

³Professora do Mestrado Profissional em Controladoria e Finanças da Faculdade FIPECAFI, do Departamento de Atuária e Métodos Quantitativos da PUC-SP e do IBMEC-SP. Doutora em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo (USP). Graduada em Ciências Contábeis pela USP e em Ciências Atuariais pela PUC-SP. Foi diretora no Instituto de Previdência Municipal de São Paulo - IPREM. **E-mail:** fabiana.silva@fipecafi.org **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0001-8708-550X>

social spending; 3) We identify that Latin countries have evolved into one of three traditional types.

KEYWORDS: Welfare Systems, Taxonomy, Cluster Analysis, Factor Analysis

INTRODUÇÃO

A natureza dos sistemas de bem-estar é de grande relevância para a definição de políticas públicas, para o planejamento da aposentadoria dos trabalhadores e para o amparo daqueles que não participaram dos mercados formais. Além disso, a provisão de renda aos grupos menos favorecidos e vulneráveis tem sido uma prática que evoluiu com as crises econômicas e o agravamento da desigualdade na população.

Assim, os países organizam seus sistemas decidindo, entre outros: i) o nível satisfatório de provisão de renda na aposentadoria para os trabalhadores; ii) o nível de cobertura aos que permanecem excluídos do sistema formal de emprego; iii) o atendimento aos grupos mais carentes e desprovidos de renda; e iv) o grau de relevância de um sistema de poupança privado para a aposentadoria, baseado em contribuições de trabalhadores e de empresas.

Desta forma, é esperado algum grau de heterogeneidade nas medidas adotadas pelos países e, de acordo com Almeida (2021), na busca da superação dos efeitos da crise vários países europeus adotaram medidas de austeridade para promover a consolidação social, sem uma avaliação aprofundada do impacto que essas medidas poderiam desencadear sobre a desigualdade e, ainda, sobre a capacidade de retroalimentar a atividade agregada. Assim, no bojo das decisões dos governantes, tais efeitos de “segunda ordem” deixaram de ser efetivamente considerados.

Nessa direção, um aumento na desigualdade foi evidenciado por Stiglitz (2013) e Cynamon e Fazzari (2016), os quais relatam a necessidade de transferências de recursos aos grupos vulneráveis e aumento de gastos com saúde, concomitantes à severa redução da renda e do emprego, com efeitos distintos entre os países e possíveis consequências de longo prazo.

Se, por um lado, a construção de propostas de reforma ocorre segundo diferentes arranjos, de forma a adequar as condições econômicas, sociais e o nível desejado dos gastos governamentais às necessidades dos trabalhadores (Holzmann, 2012), por outro lado, há defensores de um novo modelo nas sociedades. Stiglitz (2018, p.1) enfatiza que “projetar o estado de bem-estar social do século XXI é parte de um debate mais amplo que redefine o papel do mercado, do estado e da “sociedade civil” – as formas não-estatais de ação coletiva”.

Isto desencadeia um debate de posições ideológicas, além dos tradicionais confrontos econômicos. Os opositores utilizam argumentos como o *welfare state* desafiar o valor da responsabilidade do cidadão frente ao desafio coletivo de enfrentar as contingências da vida moderna, sendo acusado de “minar a autonomia e a responsabilidade individual, lesar os laços sociais tradicionais e enfraquecer as formas privadas de solidariedade e autoajuda” (Meuleman, van Oorschot, & Laenen, 2020, p.3-4).

Todas estas transformações, que ocorrem de forma particular em cada país, refletem mudanças de valores que, segundo Cravens e Oliver (2000), reforçam a importância da cultura para o direcionamento das reformas em conjunto com os demais fatores políticos e econômicos.

Neste cenário, onde cada país estabelece uma forma própria de organização do seu sistema de bem-estar, se mostra primordial analisar a natureza e as similaridades entre as experiências dos países, o encaminhamento das soluções particulares, dos processos decisórios e sua transformação, tornando este tema objeto de interesse e pesquisa. (Carnes & Mares, 2007; De Dios, 2019).

Decorrem daí três questões de pesquisa inter-relacionadas e interconectadas:

- 1- Como os diferentes sistemas podem ser comparados?
- 2- Por quais características se diferenciam?
- 3- Há, ainda, um padrão comum em sua evolução e, nessa trajetória, eles se mantiveram aderentes ao modelo original de Esping-Andersen (1990)?

Para respondê-las, nos baseamos no princípio de que há eixos de desenvolvimento que refletem a superação da contradição entre as escolhas e as possibilidades de uma sociedade e permitem a criação de consensos, e que foram explorados de forma original no modelo de Esping-Andersen (1990) a partir da observação de características comuns dos modelos existentes, que se expressam em três tipos de sistemas de bem-estar: o Conservador, o Liberal e o Social-Democrático, cada um organizado de acordo com sua própria lógica discreta de organização, estratificação e integração social (Arts & Gelissen, 2002).

Em nossa pesquisa, foi avaliado um conjunto de trinta e cinco países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (em inglês, *Organisation for Economic Co-operation and Development*, ou OECD) a partir de dezessete variáveis de natureza qualitativa e quantitativa. Em um primeiro estudo, realizamos uma análise fatorial para definir os grupos de variáveis que melhor caracterizam os sistemas de bem-estar desses países da OECD. Na sequência, o segundo estudo desenvolveu uma análise de *cluster* para agrupar os países de acordo com a similaridade dos dados, o que resultou na formação de cinco grupos distintos.

O artigo compara os resultados do estudo ao modelo de Esping-Andersen (1990) com a base atual de todos os países membros da OECD, e reafirma a sua validade explicativa, a despeito do dinamismo que as sociedades enfrentaram ao longo de três décadas. O uso de variáveis relativas à proteção do emprego, desigualdade econômica e proteção social aos grupos produziu melhor caracterização dos grupos e aumentou o poder explanatório sobre a organização destes, melhorando a robustez dos resultados.

O artigo está organizado da seguinte forma: após esta introdução, a segunda seção aborda a evolução da taxinomia dos sistemas de bem-estar e as principais discussões sobre o tema, a importância dos diferentes pilares dos sistemas previdenciários e a influência da cultura sobre o desenho social da proteção aos indivíduos nas sociedades; a terceira seção descreve os aspectos metodológicos dos

dois estudos, a amostra e a definição das variáveis empregadas nos métodos de pesquisa, a análise e discussão dos resultados; na sequência, apresentamos as conclusões do artigo, suas limitações e sugestões de futuros trabalhos.

2. SISTEMAS DE BEM-ESTAR E OS MODELOS DE CLASSIFICAÇÃO

2.1 A Evolução da Taxinomia dos Sistemas de Bem-Estar

A origem dos benefícios de seguro social se dá entre 1883 e 1891, com a edição de leis de proteção social na Alemanha e na Dinamarca (Lindert, 2004). A experiência alemã se inicia com a criação de planos de seguro social que compartilhavam riscos de doença (1883) e acidentes (1884). Posteriormente, em 1889, foi criado um modelo de aposentadoria por idade, gerido pelo Estado, a partir de contribuições de patrões e empregados. Na Dinamarca, de acordo com Kuhnle (1978, p. 27): “a lei sobre as pensões de abril de 1891 ... era um regime de benefícios não contributivos destinado a sustentar idosos sem recursos, mas que ao mesmo tempo não tinham recebido auxílio à pobreza nos últimos dez anos”. O benefício era concedido a partir dos 65 anos de idade.

Houve rápida expansão de ambos os modelos para outros países em um processo de difusão no qual, após duas décadas, as leis de seguro social estariam aprovadas na maioria dos países da Europa Ocidental e, antes da Primeira Guerra Mundial, seriam adotadas em Austrália, Canadá, e Japão. Tais iniciativas foram precursoras da transformação nas condições de vida dos cidadãos, alterando de forma permanente a sociedade à época, reconhecendo direitos à classe trabalhadora.

Após a Segunda Guerra Mundial, novos arranjos e articulações foram engendrados para o estabelecimento do que hoje é referenciado como *welfare state* nos países desenvolvidos. A partir de uma abordagem que incorporava os estágios anteriores, as influências de modelos como o Plano Beveridge (O'Connor, 2013); o conceito de “cidadania social” desenvolvido por Marshall (1950); e as influências práticas e teóricas de Titmuss (1950, 2019); as iniciativas resultaram na criação de bem mais do que um conjunto de direitos e garantias, moldando as sociedades na concepções de uma rede de proteção a seus membros.

No seu desenho se refletiam complexas características jurídicas e organizacionais que formavam constructos sistematicamente entrelaçados (Esping-Andersen, 1996), de forma a garantir aos cidadãos as condições de seguridade, saúde, educação, cuidados pessoais e bem-estar. O seu alcance ultrapassava o montante financeiro dos gastos sociais realizados, por serem mais abrangentes, incorporando os diferentes papéis exercidos pelo estado, mercado e pela família na provisão de bem-estar (Esping-Andersen, 1990).

Embora as influências dessas ações históricas estejam refletidas nos estados de bem-estar contemporâneos, cabe salientar que ao longo do tempo cada país desenvolveu seu próprio arranjo, em diferentes combinações políticas, sociais e culturais, por meio de processos intensos de debates políticos e econômicos, além de disputas de classes. Assim, o *welfare state* pode ser visto como o reflexo das escolhas políticas dos diferentes países em resposta aos problemas de conciliar a “produção e a

distribuição”, e se traduzem pelo escopo, qualidade e alcance dos direitos sociais dos indivíduos (Roosma, Gelissen, & van Oorschot, 2013; O’Connor, 2013; Stiglitz, 2018).

Esping-Andersen em sua monumental obra "The Three World of Welfare Capitalism" (1990) produziu uma tipologia baseada em três fatores que busca caracterizar os diferentes estados de bem-estar. São eles: i) a Desmercadorização, que vem a ser o grau em que os indivíduos ou famílias são capazes de alcançar um padrão de vida socialmente aceitável, independentemente de sua participação no mercado; ii) a Estratificação, que descreve a maneira como os países moldam a cidadania por meio da estruturação de direitos dos diversos grupos e, ainda; iii) o Emprego Pós-Industrial, ou seja, a maneira que os países estruturam seus mercados em resposta às mudanças na natureza do emprego.

A partir das variações nesses fatores, o autor distinguiu três diferentes tipos de regime, que se organizam em arranjos qualitativos próprios. No primeiro deles, o Social-Democrata, as características preponderantes são o universalismo e a solidariedade, cabendo ao Estado a garantia do bem-estar de seus cidadãos por meio de um contrato social intergeracional.

No regime Conservador-Corporativo, a elegibilidade para benefícios é baseada principalmente na participação no mercado de trabalho e nas contribuições pagas normalmente ao Estado. A cobertura da previdência social realiza a provisão de renda neste regime, onde coexistem diferentes grupos de trabalhadores que podem ter acesso a regras de benefícios e a direitos diferentes.

Já, no regime Liberal, que maximiza a liberdade individual e limita a intervenção do Estado, tem a sua cobertura baseada principalmente em recursos aportados a um plano de previdência, gerido pelo mercado, sendo o mercado o principal agente a garantir o bem-estar das pessoas, ocorrendo a separação entre os que são amparados pelo mercado, e os excluídos, o que gera desigualdades sociais e diferenças entre os grupos de trabalhadores.

Segundo Arts e Gelissen (2010) esses tipos ideais devem suas origens a diferentes forças históricas e seguem trajetórias de desenvolvimento qualitativamente diferentes. Mas, ao contrário do mundo ideal dos estados de bem-estar, o mundo real exhibe formas híbridas. Não existem nações unidimensionais no sentido de um caso puro. Cada país apresenta um mix de sistemas e conceitualmente, se comparam Estados radicalmente diferentes (Esping-Andersen, 1991). Ainda, outra característica fundamental do modelo é prover uma tipologia abstrata, de maneira que os desvios do tipo ideal podem ser analisados e explicados (Arts & Gelissen, 2010).

A validação empírica deste modelo foi realizada por Saint-Arnaud e Bernard (2003), a partir de uma amostra de países da Europa Ocidental. No entanto, a grande repercussão e transformação nos estudos de classificação dos sistemas de bem-estar produzida pelo modelo não impediu que visões antagônicas se formassem. Também surgiu uma variedade de tipologias concorrentes, oferecendo refinamentos e acréscimos ao modelo original.

No mesmo ano, Rhodes e Natali (2003) realizaram uma síntese de trabalhos que apoiavam, ou refutavam a taxinomia original de Esping-Andersen (1990) e, ao longo de três décadas, diversos pesquisadores se debruçaram sobre o assunto, em resenhas (Arcanjo, 2006; Powell, Yörük, & Bargu, 2020); ou reafirmando sua importância (Danforth, 2014); para criar outras tipologias (Deacon, 1993, 2000; Fenger, 2007; Ebbinghaus, 2012), ou apontando limitações, como na visão de Marcinkiewicz e Chybalski (2019), ao afirmarem sob a perspectiva empírica que a distinção clássica de Esping-Andersen (1990) não se aplicaria inteiramente para os atuais sistemas previdenciários decorridas três décadas.

A interpretação mais ampla de Esping-Andersen (1996) sobre as críticas de alguns países não se adequarem à tipologia originalmente proposta reside na alegação da instabilidade de seus sistemas e que, no decorrer de sua evolução, poderiam adquirir maior estabilidade e, conseqüentemente, realizar a convergência a um dos três tipos propostos. Na essência do modelo, qualquer estado de bem-estar híbrido que não se enquadre em um dos tipos sugeridos é instável, enquanto apenas os três regimes de estado de bem-estar descritos (Liberal, Social-Democrata e Conservador) são verdadeiramente estáveis (Esping-Andersen, 1996). A ocorrência de situações econômicas ou políticas transitórias transformariam os arranjos de maneira a acomodar tensões emergentes e, no conjunto das transformações sociais os aspectos preponderantes reapareceriam, ou aumentariam sua força, levando ao equilíbrio.

Ocorre que em três décadas, transformações mais abrangentes dos valores da sociedade em direção à sustentabilidade, à busca de igualdade de gênero e à ressignificação de grupos sociais minoritários, anteriormente apartados do poder de decisão, exerceram pressões aos modelos anteriormente prevaescentes. O advento de crises econômicas levaram à necessidade de maior apoio dos governos e das organizações para amparar os cidadãos, uma vez que as crises geraram efeitos mais adversos sobre os excluídos (Stiglitz, 2020) e os expuseram para a sociedade. Em reação, foram moldadas novas formas de atuação política e social pela incorporação de valores de prosperidade compartilhada, solidariedade e justiça neste “novo normal”. Além disso, a ameaça de novas forças, como o aumento do poder de partidos e governos extremistas nacionalistas e de direita, passou a aglutinar distintos componentes ao processo de formulação do arranjo social.

2.2 A Importância dos Sistemas Previdenciários

Os sistemas de previdência são a principal fonte de renda dos aposentados nos países da OECD e, juntamente com as políticas de assistência e saúde, alicerçam a rede de proteção aos seus membros. Desta forma, conforme Kuitto, Kuivalainen e Möhring (2021, pp. 403) “as decisões governamentais sobre o desenho dos sistemas de pensão impactam diretamente o padrão de vida dos idosos atuais e futuros”.

O Banco Mundial classifica os sistemas previdenciários em quatro pilares chaves, numerados de zero a três. Os pilares não são excludentes e, em geral, os países normalmente adotam mais de um deles em sua configuração (Holzmann, 2012). Sørensen et al. (2016) postulam que há variações da importância e do papel de cada pilar entre os países, e ainda de acordo com a idade, renda, gênero e as condições econômico e sociais – inclusive entre as gerações. Os autores enfatizam, ainda, a sua

importância para a mitigação de riscos entre os participantes. De forma resumida, os pilares são:

- **Pilar Zero:** se refere às transferências de renda para a redução da pobreza. O auxílio é repassado aos extremamente pobres, em geral idosos que não podem mais trabalhar para garantir a sobrevivência, além de pessoas portadoras de necessidades especiais.
- **Pilar Um:** representa a previdência controlada e gerida pelo Estado. Neste pilar, mudanças são constantes devido a vários fatores de risco (Turner, 2006; Gelter, 2013) como: longevidade da população, redução da natalidade, crises econômicas e a incapacidade de se fazer previsões atuariais com acurácia. Uma das principais mudanças que os países adotaram com o tempo foi a migração de planos com benefício definido (DB) para planos com contribuição definida (DC).
- **Pilar Dois:** foi uma inovação proposta inicialmente pelo Chile (Schmukler, Raddatz, & Opazo, 2014) e se desenvolveu para os países da América Latina e Leste Europeu. Ele envolve uma contribuição obrigatória para um sistema de previdência privado. O governo funciona como um regulador, e o sistema bancário operacionaliza as transações. Segundo levantamento de Holzmann (2012), o Chile implantou este sistema em 1981 e até 2008 outros 29 países instituíram o segundo pilar. Entretanto, a crise de 2008 freou a expansão deste modelo.

Pilar Três: refere-se à previdência complementar não obrigatória. Grande número de países incentiva a população a aderir a este pilar por meio de incentivos tributários e outros benefícios públicos aos trabalhadores ou a seus empregadores.

2.3 A Influência dos Fatores Culturais

Wilensky (1975), a partir de uma análise empírica ampla, com sessenta e quatro países, destacou a importância das diferenças nacionais em valores e crenças (ibid., p. 29) para o desenvolvimento dos Estados de bem-estar. Posteriormente, Hofstede (2001) definiria a cultura de um grupo como a programação mental coletiva que leva a formas padronizadas de pensar, sentir, agir e que distingue este grupo de outro. Desta forma, em essência, a cultura é um conjunto de sistemas de valores duradouros, crenças e atitudes em relação ao que é pessoalmente ou socialmente aceito como código de conduta. Em uma outra abordagem, Hall e Soskice (2001) definem cultura como sendo simplesmente um conjunto compartilhado de percepções e estratégias de ação comuns.

Na visão de Witt e Redding (2009), o processo social se constrói a partir da interação do indivíduo com o ambiente onde está inserido, e este processo se dá em três fases: i) a Externalização, quando o indivíduo experimenta o mundo externo e interage com ele; ii) a Objetivação, que ocorre quando o indivíduo compreende a interação; e pela iii) Internalização, no momento em que há a construção da realidade na consciência dos indivíduos.

Para a comparação dos efeitos das culturas entre os países, o modelo mais largamente utilizado de acordo com Aggarwal e Goodell (2013) e Hempel (1998) é aquele proposto por Hofstede (2001), no qual a cultura é avaliada por cinco dimensões:

- Individualismo cujo oposto é Coletivismo: diz respeito ao grau de integração entre os indivíduos em uma sociedade. No lado individualista, prevalece o interesse pessoal, onde cada um cuida de si e de sua família. No lado coletivista, as pessoas são integradas em grupos coesos que se protegem para toda a vida em troca de lealdade inquestionável (Hofstede, 2001).
- Masculinidade em contrapartida com Feminilidade: trata da distribuição de papéis entre os gêneros.
- Aversão à incerteza: trata da tolerância de uma sociedade à incerteza e ambiguidade. Indica até que ponto uma cultura programa seus membros para se sentirem desconfortáveis ou confortáveis em situações não estruturadas. (Hofstede, 2001).
- Distância do Poder: revela a hierarquia presente na sociedade. É a medida em que os membros menos influentes de organizações e instituições (como a família) aceitam e esperam que o poder seja distribuído de forma desigual. Isso sugere que o nível de desigualdade de uma sociedade é endossado tanto pelos seguidores quanto pelos líderes. O poder e a desigualdade são pontos fundamentais de qualquer sociedade e qualquer pessoa com alguma experiência internacional estará ciente de que “todas as sociedades são desiguais, mas algumas são mais desiguais do que outras” (Hofstede, 2001).
- Visão de Longo Prazo versus Curto Prazo: observa se a sociedade baseia as suas tradições sobre os acontecimentos do passado ou do presente ou se voltam para o longo prazo e priorizam uma visão direcionada ao futuro (Hofstede, 2001).

Em um cenário de diversidade cultural, vários estudos (Hempel, 1998; Perotti & Schwienbacher, 2008; Aggarwal & Goodell, 2009; Witt & Redding, 2009; Zheng et al., 2012) apontam que as instituições se estruturam de acordo com essas diferenças e se refletem em escolhas pertinentes às políticas previdenciárias.

Os sistemas de previdência refletem a propensão de uma sociedade em cuidar de seus membros no futuro (Cravens & Oliver, 2000). De acordo com Hempel (1998) a dimensão cultural mais relevante no modelo de Hofstede (2001) é a distância do poder e ela avalia o nível de igualdade entre os membros da sociedade. Países que exibem um elevado nível de distância de poder apresentam grande quantidade de desigualdade social e de liderança autocrática. Por outro lado, os países com menor distância de poder são mais propensos a remover as desigualdades de poder ou riqueza entre seus membros. O autor conclui que a cultura, em termos da dimensão distância do poder, explica a diferença de cobertura previdenciária. As sociedades com baixa distância do poder são mais propensas a tentar reduzir as diferenças de renda entre os seus membros com benefícios de pensão. Em outro estudo posterior, Aggarwal e Goodell (2013) testam a hipótese de que como a cultura afeta o sistema de previdência dos países, abordando em separado cada um dos cinco aspectos do modelo.

Aggarwall e Goodell (2013) observaram que as diferenças internacionais na progressividade dos benefícios de aposentadoria e pensão, ou como refletem os ganhos ao longo da vida, estão negativamente relacionadas à masculinidade, prevenção da incerteza, individualismo, orientação de longo prazo, direitos trabalhistas, níveis médios de pensão, confiança social e desigualdade econômica. Além disso, concluíram que a progressividade da pensão está positivamente relacionada com a economia e papel social das mulheres, a extensão do catolicismo; bem como voz política e *accountability*.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS, RESULTADOS E DISCUSSÕES

A seguir é feito o detalhamento do desenvolvimento dos métodos empregados no estudo e as análises estatísticas a partir do *software SPSS for Windows v.21*.

3.1 Dados

Foram utilizadas informações que estivessem presentes em todos os 35 países que compõem o relatório como membros. Por esta razão, também alguns países de interesse que não fazem parte da OECD, mas constam em algumas tabelas do relatório, não foram considerados para este estudo. Desta forma, utilizamos dezessete variáveis no estudo.

3.2 Variáveis Independentes

As variáveis independentes foram obtidas por meio dos bancos de dados da OECD para o período de 2017 (OECD, 2017). Nesse sentido, nosso trabalho amplia o escopo de estudo de Marcinkiewicz e Chybalski (2019), em virtude da maior quantidade de variáveis selecionadas e da abrangência do número de países, pois utilizamos trinta e cinco países. A Tabela 1, a seguir, mostra as estatísticas descritivas das 17 variáveis utilizadas.

Tabela 1 – Estatística Descritiva das Variáveis					
Variável	Mínimo	Máximo	Mediana	Média	Desvio padrão
Percentual da população acima de sessenta e cinco anos	11,4	46,2	28,80	27,86	6,96
Percentual de pessoas acima de sessenta e cinco anos com rendimentos abaixo da linha de pobreza	3,2	45,7	9,30	12,55	9,33
Homem: idade efetiva de aposentadoria	60,0	72,0	64,60	65,09	3,36
Homem: idade oficial de aposentadoria	59,3	67,0	65,00	64,29	2,07
Mulher: idade efetiva de aposentadoria	59,5	72,2	63,20	63,56	2,99
Mulher: idade oficial de aposentadoria	58,0	67,0	65,00	63,43	2,43
Taxa de substituição bruta (percentual do valor da pensão em relação à renda individual, antes dos impostos)	22,1	96,9	47,50	52,87	18,84
Taxa de substituição líquida (percentual do valor da pensão em relação à renda individual, após dos impostos)	29,0	102,1	57,40	62,92	21,20

Renda da população acima de sessenta e cinco anos como um percentual da renda dos ativos	66,5	103,4	88,50	87,55	9,07
Gastos públicos com idosos (percentual do PIB)	2,03	17,38	7,70	8,20	3,88
Gastos públicos com idosos (percentual do PIB) projeção para 2050	3,0	15,6	9,50	9,34	3,61
Fertilidade 2010-2015	1,24	2,92	1,66	1,70	0,32
Expectativa de vida aos sessenta e cinco anos (M)	18,6	24,5	21,50	21,29	1,31
Expectativa de vida aos sessenta e cinco anos (H)	13,8	19,9	18,50	18,18	1,63
Ganho médio dos trabalhadores (em dólares)	13.165,6	69268,3	44019,90	42.681,84	15.008,66
Ativos de fundos de pensão (percentual do PIB)	0,70	209,0	16,4	49,99	60,16
Ativos de fundos de pensão (em MM dólares)	1.254,12	25.126.592,00	134.867,43	1.089.718,84	4.230.258,62

Fonte: Dados coletados processados

3.3 Análise Fatorial

A Análise Fatorial é uma técnica multivariada utilizada para reduzir o número de variáveis transformando-as em um número menor de fatores que podem ser mais facilmente interpretados com pouca perda de variabilidade (Hair et al., 2010). A técnica gera vários fatores e cabe ao pesquisador definir quantos deles farão parte da solução final. Assim, selecionamos os fatores que mais explicam a variância total dos dados. Em estudos acadêmicos em geral se faz o corte onde o *eigenvalue* (indicador de variância explicada pelo fator) é maior do que 1 (Hair et al., 2010).

Para avaliar se os resultados da análise fatorial são adequados, inicialmente procede-se os testes Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) e Bartlett apresentados na Tabela 2.

Tabela 2: Teste de KMO e Bartlett		
Medida Kaiser-Meyer-Olkin de adequação de amostragem.		,539
Teste de esfericidade de Bartlett	Qui-quadrado aprox.	506,304
	Df	136
	Sig.	,000

Fonte: Dados coletados processados

O teste (KMO) é uma estatística que indica a proporção da variância dos dados que pode ser considerada comum a todas as variáveis, ou seja, que pode ser atribuída a um fator comum, então: quanto mais próximo de 1 melhor o resultado, ou seja, mais adequada é a amostra à aplicação da análise fatorial, não se recomenda fazer o teste para valores inferiores a 0,5. Conforme a Tabela 2, o valor ficou ligeiramente acima de 0,5, o que denota a pertinência da utilização da técnica.

O teste de esfericidade de Bartlett testa a hipótese da correlação as variáveis ser igual a zero, neste caso a aplicação da análise fatorial não é adequada, conforme mostra a Tabela 3, o valor significância do teste é 0,000, ou seja, menor que 0,05, o que significa que se rejeita a hipótese nula e a aplicação da técnica é pertinente. Na sequência a análise dos fatores mostrou que a seleção de seis fatores explica 84,051% da variância total e, para a seleção dos fatores, utilizou-se o critério de *eigenvalue* maior do que 1.

Tabela 3: Variância Total Explicada pelos fatores									
Componente	Eigenvalues iniciais			Somadas de extração de carregamentos ao quadrado			Somadas rotativas de carregamentos ao quadrado		
	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa
1	4.926	28.975	28.975	4.926	28.975	28.975	4.079	23.996	23.996
2	3.647	21.455	50.430	3.647	21.455	50.430	2.722	16.014	40.010
3	1.891	11.125	61.555	1.891	11.125	61.555	2.286	13.448	53.458
4	1.525	8.969	70.523	1.525	8.969	70.523	2.190	12.883	66.341
5	1.255	7.381	77.905	1.255	7.381	77.905	1.602	9.426	75.767
6	1.045	6.146	84.051	1.045	6.146	84.051	1.408	8.284	84.051
7	.925	5.442	89.494						
8	.540	3.178	92.672						
9	.389	2.290	94.961						
10	.253	1.489	96.450						
11	.234	1.377	97.827						
12	.141	.827	98.654						
13	.078	.456	99.110						
14	.064	.376	99.486						
15	.042	.247	99.733						
16	.031	.184	99.917						
17	.014	.083	100.000						

Fonte: Dados coletados processados

Na Tabela 4, as marcações efetuadas indicam quais variáveis estão mais relacionadas com qual fator, com isso, é possível identificar e nomear os fatores que diferenciam os países. Desta forma, as dezessete variáveis podem ser resumidas em seis fatores que são:

Fator 1: Gastos Públicos/Idade de aposentadoria

Fator 2: Expectativa de vida

Fator 3: Taxa de reposição

Fator 4: Idade Oficial de Aposentadoria.

Fator 5: Renda da população acima de 65 anos.

Fator 6: Ativos dos fundos de pensão

Tabela 4: Matriz de componentes rotacionada						
	Componente					
	1	2	3	4	5	6
Gastos públicos com idosos (%PIB)	-.826	.121	.137	-.171	.249	-.217
Gastos públicos com idosos (%PIB) projeção para 2050	-.823	.244	.112	-.115	.268	-.231
Homem idade efetiva aposentadoria	.819	.226	-.296	.149	-.010	-.197
Mulher idade efetiva aposentadoria	.807	.357	-.228	-.005	-.155	-.166
Percentual da população acima de 65 anos	-.687	.406	.011	.285	-.228	-.140
Fertilidade 2010-15	.612	-.024	.106	.166	.389	.217

Percentual de pessoas acima de 65 com rendimento abaixo da linha de pobreza	.546	.119	-.417	-.392	-.390	-.051
Expectativa de vida aos 65 (M)	-.043	.940	-.119	.099	.121	-.060
Expectativa de vida aos 65 (H)	.127	.839	-.009	.323	.282	.125
Ganho médio dos trabalhadores (em dólares)	-.120	.696	.240	.215	-.172	.399
Taxa de substituição bruta (% do valor da pensão em relação à renda individual, antes dos impostos)	-.148	.074	.947	.017	.061	-.072
Taxa de substituição líquida (% do valor da pensão em relação à renda individual, após impostos)	-.198	-.073	.906	-.144	.099	-.095
Homem idade oficial aposentadoria	.148	.156	-.063	.884	.139	.040
Mulher idade oficial aposentadoria	.021	.282	-.075	.856	-.119	.101
Renda da população acima de 65 anos como um percentual da renda dos ativos	-.188	.212	.134	-.010	.904	-.010
Ativos de fundos de pensão (em dólares)	.056	.065	-.239	.016	.105	.789
Ativos de fundos de pensão (% do PIB)	.315	.236	.236	.408	-.300	.588

Fonte: Dados coletados processados

3.4 Análise de Cluster

A Análise de *Cluster* é uma técnica estatística destinada a combinar observações em grupos (*clusters*) de tal forma que: i) cada grupo seja homogêneo em relação a certas características, isto é, as observações são similares dentro de cada grupo; ii) os grupos sejam heterogêneos entre si com respeito a estas características (Sharma, 1996).

Devido ao tamanho pequeno da base, formada por 35 países e 17 variáveis, optamos por utilizar a metodologia hierárquica para definição dos *clusters*. Foi selecionada a distância euclidiana quadrática como medida de similaridade e o Método Ward como técnica de aglomeração. A padronização das variáveis, para evitar o efeito de diferentes escalas nas variáveis foi feita pelo método Z-score. A Tabela 5 mostra o planejamento de aglomeração.

Inicialmente, devido à quantidade de países a serem agrupados, decidiu-se por avaliar as soluções partindo da proposta originalmente formulada por Esping-Andersen (1990) de três *clusters*, evoluindo até sete *clusters*, pois acima desse valor os grupos ficariam muito pequenos. A escolha de cinco grupos se deu em virtude da análise dos coeficientes de Ward, no passo 31 (cinco *clusters*) o coeficiente é 106,863 e no passo 32 (quatro *clusters*) o coeficiente é 126,289. Consideramos que esse salto é relativamente grande e não compensaria ir para o passo seguinte, ou seja, este salto gera muita perda de informação. Portanto, decidimos não passar para a solução com quatro grupos, ficando a solução final com cinco *clusters*, agrupados da seguinte maneira:

Tabela 5: Planejamento de aglomeração

Estágio	Cluster combinado		Coeficientes	O cluster de estágio é exibido primeiro		Próximo estágio	Número de Clusters
	Cluster 1	Cluster 2		Cluster 1	Cluster 2		
1	2	5	.170	0	0	6	34
2	32	35	.454	0	0	11	33
3	4	11	.770	0	0	20	32
4	9	15	1,103	0	0	15	31

5	8	13	1,559	0	0	10	30
6	2	6	2,039	1	0	18	29
7	3	16	2,540	0	0	16	28
8	1	17	3,228	0	0	21	27
9	25	28	4,002	0	0	23	26
10	8	12	4,801	5	0	25	25
11	30	32	5,780	0	2	19	24
12	31	33	6,784	0	0	24	23
13	21	23	7,928	0	0	22	22
14	19	20	9,213	0	0	17	21
15	9	14	10,536	4	0	26	20
16	3	18	11,891	7	0	18	19
17	19	22	13,356	14	0	22	18
18	2	3	15,682	6	16	21	17
19	30	34	18,542	11	0	24	16
20	4	7	21,659	3	0	30	15
21	1	2	25,881	8	18	25	14
22	19	21	30,196	17	13	31	13
23	25	26	34,589	9	0	27	12
24	30	31	39,907	19	12	33	11
25	1	8	46,144	21	10	28	10
26	9	10	52,465	15	0	28	9
27	25	29	61,078	23	0	29	8
28	1	9	71,182	25	26	30	7
29	25	27	88,152	27	0	34	6
30	1	4	106,863	28	20	32	5
31	19	24	126,289	22	0	32	4
32	1	19	150,912	30	31	33	3
33	1	30	176,357	32	24	34	2
34	1	25	204,000	33	29	0	1

Fonte: Dados coletados processados

A Tabela 6 mostra a média de cada grupo às variáveis que compõem cada um dos seis fatores determinados pela análise fatorial.

Tabela 6 – Média dos fatores em cada grupo

		Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Cluster 5
	Quantidade de países	18	5	5	6	1
Fator 1	Gastos públicos com idosos (%PIB)	7,98	12,98	4,19	8,39	7,02
	Gastos públicos com idosos (%PIB) projeção para 2050	9,67	13,98	5,06	8,62	5,90
	Homem idade efetiva aposentadoria	65,40	61,50	70,06	62,72	66,80
	Mulher idade efetiva aposentadoria	63,82	60,60	68,04	61,22	65,40
	Percentual da população acima de 65 anos	30,87	29,52	16,46	27,50	24,60
	Fertilidade 2010-15	1,70	1,60	2,03	1,49	1,89
	Percentual de pessoas acima de 65 com rendimento abaixo da linha de pobreza	9,87	7,52	25,54	12,53	20,90
Fator 6	Expectativa de vida aos 65 (M)	21,89	21,88	20,92	19,38	21,00

	Expectativa de vida aos 65 (H)	19,08	18,66	17,92	15,23	18,50
	Ganho médio dos trabalhadores (em mil dólares)	50.910	46.225	29.561	24.332	52.542
Fator 3	Taxa de substituição líquida (% do valor da pensão em relação à renda individual, após impostos)	61,51	73,02	58,40	64,82	49,10
	Taxa de substituição bruta (% do valor da pensão em relação à renda individual, antes dos impostos)	53,90	61,48	47,38	49,60	38,30
Fator 4	Homem idade oficial aposentadoria	65,46	61,58	63,60	63,30	66,00
	Mulher idade oficial aposentadoria	65,24	60,52	61,20	61,85	66,00
Fator 5	Renda da população acima de 65 anos como um percentual da renda da população ativa	86,88	97,00	88,04	80,13	94,50
Fator 6	Ativos de fundos de pensão (em milhões dólares)	653.836	51.608	181.625	13.058	25.126.592
	Ativos de fundos de pensão (% do PIB)	75,14	5,28	34,74	10,38	134,90

Fonte: Dados coletados processados

- 1- O primeiro *cluster* foi formado por dezoito países, a saber: Holanda, Islândia, Dinamarca, Bélgica, Finlândia, Alemanha, Itália, Portugal, Espanha, Suécia, Austrália, Canadá, Japão, Suíça, Irlanda, Nova Zelândia, Noruega e Reino Unido. Observou-se que tais países possuem como característica a expectativa de vida mais alta, a idade oficial de aposentadoria é mais elevada e o percentual de volume de fundos de pensão em relação ao PIB é mais alto;
- 2- O segundo *cluster* contém cinco países: Áustria, França, Luxemburgo, Eslovênia e Grécia. Como característica, tais países apresentam altas taxas de substituição e gastos altos (relativamente ao PIB) com idosos;
- 3- O terceiro *cluster* contém cinco países: Chile, México, Israel, Coreia do Sul e Turquia. Observa-se o predomínio de países emergentes, sendo a idade efetiva de aposentadoria elevada em relação à média da OECD, bem como o percentual de população acima 65 anos abaixo da linha da pobreza é alto em relação aos demais grupos;
- 4- O quarto *cluster* com República Checa, Eslováquia, Estônia, Polônia, Hungria e Letônia, caracteriza-se por uma expectativa de vida inferior aos demais, uma renda da população acima de 65 anos mais baixa e um volume de ativos de fundos de pensão inferior aos demais.
- 5- O quinto *cluster* foi representado apenas por um país, os Estados Unidos, que apresenta ativos de pensão muito superiores aos demais, baixa taxa de reposição nas aposentadorias e gastos sociais mais elevados do que os países liberais.

Observa-se que, em relação ao modelo original de EA, houve uma migração maciça de países para o *cluster* Social-Democratas. Foram cinco países provenientes do *cluster* Conservadores (Finlândia Alemanha, Itália, Japão e Suíça) e outros cinco do *cluster* Liberais (Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Reino Unido e Irlanda). Apenas a

Áustria, que anteriormente era do *cluster* Social-Democrata, migrou para os Conservadores. Isto denota uma importante transição em direção a políticas fomentadoras de gastos sociais e maior apoio às populações.

No caso dos Estados Unidos, a transição do *cluster* Liberais para uma posição independente também foi marcada por aumento dos gastos sociais. Embora preliminarmente os dados reflitam o último ano disponível na base (2017), é possível supor uma nova postura dos países membros da OCDE para o alargamento de sua proteção social, um fenômeno de grande repercussão.

Os países pós-comunistas não apareciam na avaliação original de EA. A sua introdução se caracterizou por um grupo próprio, bastante homogêneo, formado por cinco países, conforme pode ser observado na Tabela 7.

Tabela 7 – Comparativo

	Social-Democratas	Conservadores	Liberais		
Esping-Anderson (1990)	Áustria	Finlândia	Austrália		
	Bélgica	Alemanha	Canada		
	Dinamarca	Itália	Irlanda		
	Holanda	Japão	Nova Zelândia		
	Noruega	Suíça	Reino Unido		
	Suécia	França	Estados Unidos		
Classificação Proposta	Holanda	Áustria	Chile	República Tcheca	Estados Unidos
	Islândia	França	México	Eslováquia	
	Dinamarca	Grécia	Israel	Estônia	
	Bélgica	Luxemburgo	Coréia do Sul	Polônia	
	Portugal	Eslovênia	Turquia	Hungria	
	Espanha			Letônia	
	Suécia				
	Noruega				
	Finlândia				
	Alemanha				
	Itália				
	Japão				
	Suíça				
	Austrália				
	Canada				
	Nova Zelândia				
	Reino Unido				
Irlanda					

Fonte: Autores

3.5 Análise de Características de Proteção ao Emprego, Desigualdade e Proteção Social

Após a análise de *cluster*, foram verificadas as diferenças internacionais relacionadas aos aspectos de proteção ao emprego, desigualdade econômica e proteção social relacionadas aos grupos formados na etapa anterior.

Especificamente, foram coletadas as variáveis: força de trabalho, rigidez da proteção do emprego, gastos sociais agregados e Índice de Gini. Os dados foram coletados no site da OECD para o ano de 2017 (OECD.Stat, acesso agosto/2019). Dentre o conjunto de variáveis disponíveis no site da OECD, as quatro variáveis selecionadas melhor representariam as análises a serem consideradas na segunda etapa do estudo, uma vez que buscariam identificar aspectos de proteção social e emprego.

É importante ressaltar que estudos recentes (Hoffmann, Lee, & Lemieux, 2020) demonstram que na Itália, Reino Unido e Alemanha a desigualdade tem aumentado. A Itália é um caso interessante porque se parecia muito com a França até cerca de 2008/2009, quando a crise da dívida do Euro começou e a Itália foi severamente afetada. Depois disso, a desigualdade não aumentou na França, mas se intensificou na Itália. De forma semelhante, os Estados Unidos passaram a adotar práticas de transferências assistenciais em maior volume após a crise de 2008.

Em complemento a análise realizada de *cluster*, buscou-se verificar as características dos países pelas seguintes variáveis: força de trabalho, rigidez da proteção do emprego, gastos sociais agregados e Índice de Gini. Essa análise busca identificar as diferenças internacionais relacionadas à proteção ao emprego, desigualdade econômica e proteção social, em relação aos aspectos culturais de Hofstede (2001). Cabe destacar que não foi realizada nova etapa de clusterização, mas apenas foram levantadas características adicionais dos países que compõem os grupos originais do estudo inicial, para identificar aspectos de emprego e proteção social nos grupos analisados.

Tabela 8 - Indicadores adicionais por país e grupo

Código	País	Força de Trabalho Total (milhares de pessoas)	Rigidez da proteção do emprego - demissões coletivas (restrições adicionais)	Gastos Sociais Agregados (Percentual do PIB)	Índice de Gini	Grupo
1	Alemanha	43.284,8	3,63	25,2	0,289	1
2	Austrália	12.977,6	2,88	22,5	..	1
3	Áustria	4.508,3	3,25	24,3	0,275	2
4	Bélgica	4.991,5	4,88	26,6	..	1
5	Canadá	19.662,9	3,13	23,1	0,31	1
6	Chile	9.241,0	0,00	14,0	0,46	3
7	Coréia do Sul	27.747,7	1,88	12,6	0,354	3
8	Dinamarca	2.961,3	2,88	25,2	0,264	1
9	Eslováquia	2.754,7	3,38	17,1	0,22	4
10	Eslovênia	1.026,5	3,63	19,6	0,243	2
11	Espanha	22.741,7	3,00	22,5	0,333	1
12	Estados Unidos	160.319,8	2,12	29,6	0,39	5
13	Estônia	698,8	2,88	14,5	0,309	4

14	Finlândia	2.707,1	1,63	27,1	0,266	1
15	França	29.618,7	3,13	31,2	0,292	2
16	Grécia	4.779,8	2,88	21,1	0,319	2
17	Holanda	9.042,4	3,19	24,7	..	1
18	Hungria	4.613,1	3,63	17,4	0,289	4
19	Irlanda	2.352,0	3,50	14,7	0,295	1
20	Islândia	199,3	2,88	19,0	0,25	1
21	Israel	3.993,1	1,88	17,3	0,344	3
22	Itália	25.929,9	3,00	24,7	0,334	1
23	Japão	67.201,7	3,25	23,8	..	1
24	Letônia	980,3	3,75	13,7	0,355	4
25	Luxemburgo	287,8	3,88	17,4	0,327	2
26	México	54.204,3	4,38	7,6	..	3
27	Noruega	2.758,7	2,50	22,6	0,262	1
28	Nova Zelândia	2.715,1	0,00	16,9	..	1
29	Polônia	17.266,6	2,88	17,2	0,275	4
30	Portugal	5.219,4	1,88	22,3	0,32	1
31	Reino Unido	33.412,1	2,13	23,3	0,357	1
32	República Checa	5.377,0	2,13	17,9	0,249	4
33	Suécia	5.383,3	3,00	24,4	0,282	1
34	Suíça	4.870,4	3,63		0,299	1
35	Turquia	31.617,4	2,63	11,9	..	3

Fonte: Dados coletados no site da OECD (OECD.Stat)

Observa-se que os países pertencentes ao Grupo 1 têm como característica uma média elevada de gastos sociais, menor rigidez de proteção ao emprego em relação aos demais grupos e menor desigualdade social. Tais resultados são coerentes com os resultados da análise de *cluster*, pois tais países têm percentual de volume de fundos de pensão em relação ao PIB dentre os mais elevados, em função de idade mais avançada de aposentadoria e de expectativa de vida, o que denota maior preocupação com bem-estar social dos indivíduos e uma orientação mais liberal, de utilização de instrumentos de mercado para compor a renda de aposentadoria.

O Grupo 2 teve como característica maior rigidez na proteção de emprego e a terceira maior média de gastos sociais. Esses países possuem gastos elevados com idosos.

O Grupo 3, dos países emergentes, apresentou a menor média de rigidez na proteção do emprego e menor gasto social, bem como apresentou a maior desigualdade social dentre os grupos analisados.

O Grupo 4 apresentou média de rigidez na proteção do emprego elevada. A média de desigualdade social e de gastos sociais são menores, em linha com os achados da análise de *cluster*, onde a renda da população acima de 65 anos é mais baixa e o volume de ativos de fundos de pensão inferior aos demais.

Por fim, o Grupo 5, formado pelos Estados Unidos, apresentou a maior média de força de trabalho, a menor média de rigidez da proteção de emprego e a maior média de gastos sociais, no entanto, este gasto não é orientado para os idosos, e sim

para outros grupos. Além disso, o país apresentou o maior volume de ativos dos fundos de pensão.

Tabela 9 - Média dos indicadores por grupo				
Grupo	Média de Força de Trabalho Total (milhares de pessoas)	Média de Rigidez da proteção do emprego - demissões coletivas (restrições adicionais)	Média de Gastos Sociais Agregado (Percentual do PIB)	Média de Índice de Gini
1	14.911,72	2,83	22,85	0,30
2	8.044,20	3,35	22,71	0,29
3	25.360,70	2,15	12,68	0,39
4	5.281,73	3,10	16,29	0,28
5	160.319,80	2,12	29,64	0,39

Fonte: Elaborado a partir dos dados disponíveis no site da OECD (OECD.Stat)

CONCLUSÕES

Embora as classificações baseadas nas dezoito democracias capitalistas do modelo original de Esping-Andersen (1990) tenham sido avaliadas frequentemente, houve uma transformação crítica no conjunto de países membros da OECD que precisa ser observada na sua configuração atual, embora alguns países ainda se mantenham em condição social híbrida e/ou instável em relação ao restante do grupo.

Desta forma, as contribuições do artigo são de quatro formas:

1) Ele testa o modelo de Esping-Andersen (1990) com a base de todos os países membros da OECD, três décadas após o estudo original, podendo incorporar os avanços das políticas implementadas e os resultados comprovam a sua validade explicativa para os três grupos principais, o que converge com o estudo de Pöder e Kerem (2011).

2) Discussões anteriores sobre os países latinos (Ferrera, 1996; Bonolli, 1997) formarem um grupo a parte – notadamente pelo seu grau de desenvolvimento social - foram superadas pela evolução que estes países apresentaram ao longo do tempo, passando a compor um dos três tipos tradicionais;

3) Os resultados apontam, ainda, para a existência de um quarto grupo, formado pelos países pós-comunistas. Nossa interpretação sobre as dificuldades para a realização do desenvolvimento institucional e a formação de coalisões políticas, aliadas às dificuldades econômicas, podem atrasar o processo de *catch-up* com as demais economias do bloco da OECD, o que nos leva a aceitar que seus sistemas de bem-estar apresentam diferenças sensíveis (Draxler & van Vliet, 2010) em relação aos demais países do Bloco da OECD (Fenger, 2007; Deacon, 2000; De Dios, 2019) e ainda são instáveis, de acordo com a explicação original de Esping-Andersen (1996);

4) Identificou-se uma transformação nos Estados Unidos por conta do aumento de gastos sociais, com impacto maior para a saúde, o que denota transformações mais duradouras naquele país;

5) A inclusão das variáveis relativas à proteção do emprego, desigualdade econômica e proteção social trouxeram maior robustez para explicitar e validar os grupos;

6) A convergência de vários países para o *cluster* Social-Democrata demanda estudos adicionais para se assegurar de ser esta uma transição temporária ou, então, uma transformação mais duradoura deste modelo e sua influência nos países do grupo.

Como sugestão de pesquisas futuras, temos a apresentar: i) a expansão do trabalho com a inclusão de dados de países que não fazem parte da OECD, mas que são economicamente importantes no cenário internacional, como por exemplo os demais países emergentes; ii) replicar este estudo incluindo os efeitos da pandemia da Covid19, compreendendo o efeito de períodos recessivos e de crescimento mundial, como o realizado por Carbo-Valverde, Kane, & Rodriguez-Fernandez (2011), em uma avaliação de benefícios no período pré e durante crise do *subprime*. Entendemos que as crises aumentam o papel dos governos para a extensão de benefícios aos desempregados ou que tiveram sua renda reduzida por causa da crise; ainda, iii) consideramos imprescindível aprofundar a questão da diferença de gêneros nos sistemas e nas reformas realizadas, quanto à efetividade de redução dos *gaps*, a exemplo de Arza (2015) e Arcanjo (2019).

REFERÊNCIAS

AGGARWAL, R., & GOODELL, J. W. (2009), "Markets and institutions in financial intermediation: National characteristics as determinants". *Journal of Banking & Finance*, 33(10), 1770–1780. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2009.03.004>

AGGARWAL, R., & GOODELL, J. W. (2013), "Political-economy of pension plans: Impact of institutions, gender, and culture". *Journal of Banking & Finance*, 37(6), 1860–1879. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2012.05.008>

ALMEIDA, V. (2021), "Crisis, inequality, and social insurance". Disponível em: SSRN 3841603.

ARCANJO, M. (2006), "Ideal (and real) types of welfare state".

ARCANJO, M. (2019), "Retirement Pension Reforms in Six European Social Insurance Schemes between 2000 and 2017: More Financial Sustainability and More Gender Inequality?". *Social Policy and Society*, 18(4), 501-515.

ARTS, W., & GELISSEN, J. (2002), "Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report". *Journal of European social policy*, 12(2), 137-158.

ARTS, W. A., & GELISSEN, J. (2010), "Models of the welfare state". In *The Oxford handbook of the welfare state*.

ARZA, C. (2015), "The Gender Dimensions of Pension Systems: Policies and constraints for the Protection of Older Women". *Discussion Paper 1*, UN Women. [Google Scholar](#)

BONOLI, G. (1997). "Classifying welfare states: a two-dimension approach". *Journal of social policy*, 26(3), 351-372.

CARBO-VALVERDE, S., KANE, E. J., & RODRIGUEZ-FERNANDEZ, F. (2011), "Safety-Net Benefits Conferred on Difficult-to-Fail-and-Unwind Banks in the US and EU. Before and During the Great Recession". Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w16787>

- CARNES, M. E.; & MARES, I. (2007), "The Welfare State in Global Perspective". In: Boix, C.; Stokes, S. C. (Eds.) *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: OUP.
- CRAVENS, K. S., & OLIVER, E. G. (2000), "The Influence of Culture on Pension Plans". *The International Journal of Accounting*, 35(4), 521–537. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0020-7063\(00\)00077-7](https://doi.org/10.1016/S0020-7063(00)00077-7)
- CYNAMON, B., & FAZZARI, S. (2016), "Inequality, the Great Recession and slow recovery". *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 40, Issue 2.
- DANFORTH, B. (2014), "Worlds of welfare in time: A historical reassessment of the three-world typology". *Journal of European Social Policy*, 24(2), 164-182.
- DEACON, B. (1993), "Developments in East European social policy". *New perspectives on the welfare state in Europe*, 2, 177-197.
- DEACON, B. (2000), "Eastern European Welfare States: The Impact of the Politics of Globalization." *Journal of European Social Policy* 10, no. 2: 146–161.
- DE DIOS, M. S. (2019), "Social policy in emerging welfare states". *Sociologies in Dialogue*, 4(1), 4-25.
- DRAXLER, J., & VAN VLIET, O. (2010), "European Social Model: No Convergence from the East." *Journal of European Integration* 32, no. 1: 115–135.
- EBBINGHAUS, B. (2012), "Comparing welfare state regimes: Are typologies an ideal or realistic strategy". *ESPAN, Edinburg, UK*, 1-20.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990), "The Three Worlds Welfare Capitalism". Cambridge: Polity Press.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1991), "As três economias políticas do welfare state". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (24), 85-116. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006>
- ESPING-ANDERSEN, G. (1996), "After the golden age? Welfare state dilemmas in a global economy". In: G. Esping-Andersen (Ed.), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London: Sage.
- FENGER, M. (2007), "Welfare regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating post-communist countries in a welfare regime typology". *Contemporary issues and ideas in social sciences*, 3(2), 1-30.
- FERRERA, M. (1996). "The "Southern" model of welfare in social Europe". *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17-37.
- HAIR, J. F., BLACK, W. C., BABIN, B. J., & ANDERSON, R. E. (2010), "Multivariate Data Analysis". (Pearson, Ed.).
- HALL, P., & SOSKICE, D. (2001), "Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage". Oxford: Oxford University Press.
- HEMPEL, P. S. (1998), "Designing multinational benefits programs: The role of national culture". Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S1090-9516\(99\)80075-3](https://doi.org/10.1016/S1090-9516(99)80075-3)
- HOFFMANN, F., LEE, D. S., & LEMIEUX, T. (2020), "Growing Income Inequality in the United States and Other Advanced Economies". *Journal of Economic Perspectives*, 34(4), 52-78.
- HOFSTEDE, G. H. (2001), "Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations". SAGE Publications.

- HOLZMANN, R. (2012), "Global Pension Systems and Their Reform : Worldwide Drivers, Trends, and Challenges". Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13557>
- KUITTO, K., KUIVALAINEN, S., & MÖHRING, K. (2021), "Inequalities in pensions and retirement from a life course perspective: An introduction". *Social Policy & Administration: SP&A*, 55(3), 403-408.
- KUHNLE, S. (1978). "The beginnings of the Nordic welfare states: similarities and differences". *Acta Sociologica*, 21(1_suppl), 9-33.
- LINDERT, P. H. (2004). "Growing public: Volume 1, the story: Social spending and economic growth since the eighteenth century (Vol. 1)". Cambridge University Press.
- MARCINKIEWICZ, E., & CHYBALSKI, F. (2019), "A new proposal of pension regimes typology: Empirical analysis of the OECD countries". *Journal of Economic Policy Reform*, 22(1), 84-99.
- MARSHALL, T. H. (1950), "Citizenship and social class". Vol. 11, pp. 28-29. New York, NY: Cambridge.
- MEULEMAN, B., VAN OORSCHOT, W., & LAENEN, T. (2020), "Welfare Attitudes in Times of Crisis and Austerity". In *Welfare State Legitimacy in Times of Crisis and Austerity*. Edward Elgar Publishing.
- O'CONNOR, J. S. (2013), "Gender, citizenship and welfare state regimes in the early twenty-first century: incomplete revolution and/or gender equality 'lost in translation'". In *A Handbook of Comparative Social Policy, Second Edition*. Edward Elgar Publishing.
- OECD (2017), "OECD Pensions at a Glance". *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*. Disponível em: http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-2017_pension_glance-2017-en OECD. (2017). <https://stats.oecd.org/>
- PEROTTI, E. C., & SCHWIENBACHER, A. (2008), "The Political Origin of Pension Funding". *SSRN Electronic Journal*. Disponível em: <https://doi.org/10.2139/ssrn.957752>
- PÖDER, K., & KEREM, K. (2011), "Social Models in a European Comparison: Convergence or Divergence?". *Eastern European Economics*, 49(5), 55-74.
- POWELL, M., YÖRÜK, E., & BARGU, A. (2020), "Thirty years of the Three Worlds of Welfare Capitalism: A review of reviews". *Social Policy & Administration*, 54(1), 60-87.
- ROOSMA, F., GELISSEN, J., & VAN OORSCHOT, W. (2013), "The multidimensionality of welfare state attitudes: A European cross-national study". *Social indicators research*, 113(1), 235-255.
- RHODES, M., & NATALI, D. (2003), "Welfare regimes and pension reform agendas". In *Paper preparado para la Conferencia "Pension Reform in Europe: Shared Problem and Sharing Solutions."* London School of Economics and Political Science, Diciembre.
- SAINT-ARNAUD, S., & BERNARD, P. (2003), "Convergence or resilience? A hierarchical cluster analysis of the welfare regimes in advanced countries". *Current sociology*, 51(5), 499-527.
- SCHMUKLER, S. L., RADDATZ, C., & OPAZO, L. (2014), "Institutional investors and long-term investment: evidence from Chile", pp. 1-65. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/06/19680163/institutional-investors-long-term-investment-evidence-chile>
- SHARMA, S. (1996), "Applied Multivariate Techniques". Toronto: John Wiley & Sons.

- SØRENSEN, O. B., BILLIG, A., LEVER, M., MENARD, J. C., & SETTERGREN, O. (2016). "The interaction of pillars in multi-pillar pension systems: A comparison of Canada, Denmark, Netherlands and Sweden". *International Social Security Review*, 69(2), 53-84.
- STIGLITZ, J. E. (2013), "Inequality is holding back the recovery". *New York Times*, January 19.
- STIGLITZ, J. E. (2018), "The Welfare State in the Twenty-First Century". In *The Welfare State Revisited* (pp. 3-37). Columbia University Press.
- STIGLITZ, J. E. (2020), "Rewriting the Rules of the European Economy: An Agenda for Growth and Shared Prosperity". WW Norton & Company.
- TITMUSS, R. M. (1950), "Problems of social policy". HM Stationery Off.
- TITMUSS, R. (2019), "Essays on the welfare state (reissue)". Policy Press.
- TURNER, A. (2006), "Pensions, Risks, and Capital Markets". *Journal of Risk & Insurance*, 73(4), 559–574. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1539-6975.2006.00189.x>
- United Nations, 2019, "World Population Prospects: the 2019 Revision"
- WILENSKY, H. (1975). *The Welfare State and Equality*. Berkeley, University of California Press.
- WITT, M. A., & REDDING, G. (2009), "Culture, meaning, and institutions: Executive rationale in Germany and Japan". *Journal of International Business Studies*, 40(5), 859–885. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/jibs.2008.81>
- ZHENG, X., EL GHOUL, S., GUEDHAMI, O., & KWOK, C. C. Y. (2012), "National culture and corporate debt maturity". *Journal of Banking & Finance*, 36(2), 468–488. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2011.08.004>



ARTIGOS



DA TEORIA CRÍTICA SE PODE INFERIR UM NEOCONSTITUCIONALISMO SUBJETIVISTA-PARTICULARISTA? UMA ANÁLISE HERMENÊUTICO- FENOMENOLÓGICA DA TEORIA DE LUÍS ROBERTO BARROSO

*David Barbosa de Oliveira*¹,
*Thiago Cordeiro Gondim de Paiva*²

RESUMO

O texto desenvolvido consiste em um revolvimento da teoria neoconstitucionalista de Luís Roberto Barroso. Em especial, analisa-se se a teoria crítica, um dos principais referenciais teóricos dessa proposta, traz sustentação sólida para a tese do ativismo subjetivista-particularista de Barroso, que defende que o juiz e o poder judiciário detêm centralidade para fazer valer a “vontade” da Constituição. A ideia, portanto, é de fazer uma espécie de acareação entre tese e fundamentação, com inspiração metodológica na fenomenologia-hermenêutica, adotando a seguinte estrutura filosófica: redução, destruição e re(des)construção.

Palavras-chave: Luís Roberto Barroso. Neoconstitucionalismo. Teoria crítica. Ativismo subjetivista-particularista. Contradição.

*CAN I INFER FROM CRITICAL THEORY A SUBJECTIVIST-PARTICULARIST
NEOCONSTITUTIONALISM? A HERMENEUTIC-PHENOMENOLOGICAL ANALYSIS OF LUÍS
ROBERTO BARROSO'S THEORY*

ABSTRACT

The developed text consists of a revolving of the neoconstitutionalist theory of Luís Roberto Barroso. In particular, it analyzes whether critical theory, one of the main theoretical references of this proposal, provides solid support for Barroso's thesis of

¹Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2015). Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará (2011). Especialista em Filosofia Moderna do Direito pela Universidade Estadual do Ceará (2006). Vencedor do Concurso público Prêmio Economia Criativa do Ministério da Cultura por sua dissertação de mestrado (2012). Professor Adjunto IV da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade da Universidade Federal do Ceará. Professor do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará. Vice-presidente (2019-2021) e Membro da Associação Brasileira de Pesquisadores em Sociologia do Direito (ABRASD). Membro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Líder do Grupo de Estudos de Discurso, Identidade e Prática Social (GEDIP-UFC). Foi colaborador do Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Estadual do Ceará (2016-2020). Foi colaborador do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará (2018-2022). Foi membro da Associação Latino Americana de Estudos do Discurso (ALED). Foi membro do International Sociological Association (ISA). Desenvolveu pesquisa com fomento do CNPq (Universal) sobre Mídia, Direito e direcionamentos ideológicos (2018-2021). Atualmente desenvolve pesquisa (CNPq - Universal) sobre "Mídias alternativas da nova direita e poderes constituídos: representações discursivas sobre democracia e independência entre poderes" (2021-2024).

²Graduação em direito pela Universidade Federal do Ceará (2004), Mestrado em Direito - Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico - pela mesma UFC (2017) e atualmente está cursando o Doutorado em Direito - Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico - também na UFC. Advogado no Ceará, tendo atuado nas áreas de direito civil, consumidor, comercial, empresarial, administrativo e bancário.

subjectivist-particularist activism, which argues that the judge and the judiciary hold centrality to enforce the "will" of the constitution. The idea, therefore, is to make a kind of confrontation between thesis and foundation, with methodological inspiration in phenomenology-hermeneutics, adopting the following philosophical structure: reduction, destruction and re(de)construction.

Keywords: Luís Roberto Barroso. Neoconstitutionalism. Critical theory. Subjectivist-particularist activism. Contradiction.

1. INTRODUÇÃO

Situa-se o presente estudo numa investigação a respeito da correlação entre prática e teoria, considerando-se que mundo e linguagem são duas faces de uma mesma moeda, para ser mais específico procurar-se-á aclarar ainda mais o universo teórico do chamado ativismo judicial, através da análise do neoconstitucionalismo de Luís Roberto Barroso (SARMENTO, 2008).

De forma mais clara e direta, o objetivo do estudo é refletir sobre a fundamentação teórico-filosófica do neoconstitucionalismo *à brasileira*³ (FERREIRA FILHO, 2010), mais precisamente, se a teoria crítica, indicada por Barroso na sua articulação teórica neoconstitucionalista, seria um referencial teórico adequado para dar suporte à tese barrosiana de que a melhor forma de se realizar o ideal do estado democrático de direito é depositar maior grau de confiança no judiciário e, também, nos juízes, uma espécie de ativismo judicial de matriz subjetivista-particularista⁴.

A teoria neoconstitucionalista de Luís Roberto Barroso está estruturada e consolidada em uma série de artigos publicados em várias revistas, periódicos, livros etc., utilizados como recorte temático para a reflexão crítica trazida no presente texto. Esses artigos publicados, primeiro, separadamente, depois, vieram a ser compilados, compondo os cinco primeiros capítulos do livro *O Novo Direito Constitucional Brasileiro – 1) A efetividade das normas constitucionais – por que não uma Constituição para valer?* (BARROSO, 1995); 2) *Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro - pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo*⁵; 3) *O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no*

³ O termo "Neoconstitucionalismo à brasileira" é adotado por Ferreira Filho para denotar uma pretensa corrente doutrinária que se popularizou no Brasil, que se autointitulou de neoconstitucionalista e que tem como seu principal defensor, o hoje Ministro do STF, Luís Roberto Barroso.

⁴ Subjetivista porque centrada na figura do juiz, não somente em seu aspecto institucional, mas na sua condição de sujeito que interpreta, e particularista por sobrepor o poder judiciário a todo e qualquer outro ator político ou jurídico do Estado Democrático de Direito.

⁵ Eis as oito publicações: 1) BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, v. 1, p. 15, 2001; 2) BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). *Revista AJUFE*, v. 67, p. 51, 2001; 3) BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). *Interesse Público*, v. 11, p. 42, 2001; 4) BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). *Revista da EMERJ*, v. 15, p. 11, 2001; 5) BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, v. 54, p. 47, 2001; 6) BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). *Revista Forense*, v. 358, p. 91, 2001; 7) BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 225, 2001; 8) BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). *Revista do Ministério Público* (Rio Grande do Sul), v. 46, p. 29, 2002.

direito brasileiro (BARROSO; BARCELLOS, 2003); 4) Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito - o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil; 5) Constituição, democracia e supremacia judicial - direito e política no Brasil contemporâneo –, formando a espinha dorsal do empreendimento teórico de Barroso, através do qual ele propõe a defesa de um ativismo judicial subjetivista e particularista (BARROSO, 2005/2008/2009).

No conjunto desses cinco textos, o que articula Barroso, em sua tese conclusiva, é que o judiciário, particularmente, e, em especial o juiz, a partir da utilização de métodos de interpretação dos textos constitucionais, seria o *locus* privilegiado de desvelamento das mudanças pelas quais a sociedade precisaria passar. Em uma palavra, o que Barroso defende é que o judiciário e o juiz, diante de uma suposta inefetividade prática da normas constitucionais, têm um papel iluminista no constitucionalismo contemporâneo. Diante de tal panorama, convém investigar se a teoria barrosiana se sustenta em referencial teórico sólido, podendo de fato revelar teorização adequada a respeito do constitucionalismo contemporâneo, em especial por ser inegável que os holofotes do Estado Democrático de Direito estão voltados para o Poder Judiciário (STRECK, 2011).

A relevância do presente estudo está no fato de ser uma teoria bastante difundida sobre a atuação prática do judiciário, que tem seus contornos potencializados pelo fato de Barroso ser não só um teórico de bastante relevo no universo acadêmico brasileiro, mas também por ser exatamente um dos magistrados da Suprema Corte brasileira, o Supremo Tribunal Federal, motivo pelo qual se mostra necessário que o pensamento de Barroso seja escrutinado e sabatinado.

Sobre a metodologia, é preciso que se diga que a pesquisa será eminentemente teórica, valendo-se, principalmente, de fontes bibliográficas. Ademais, a articulação ora proposta se trata de uma reflexão filosófica sobre a teoria de Barroso, não simplesmente buscando estruturar o seu pensamento a partir de seus próprios textos e de seus comentaristas, mas realizando um revolvimento no seu arcabouço teórico, por isso a pergunta que guia esse texto está no questionamento sobre a sustentação da tese principal de Barroso no referencial teórico por ele indicado.

Esclarecido esse ponto, convém desvelar que a pesquisa pretendida tem inspiração no “método” (HEIDEGGER, 2000/2005) fenomenológico-hermenêutico heideggeriano, que é um modo de pensar a partir de três pontos principais: redução, destruição e re(des)construção⁶ (STEIN, 1973). Foi com base nessa inspiração teórico-metodológica que o percurso da investigação foi traçado, uma espécie de revolvimento da teoria de Barroso a partir de seu próprio quadro teórico.

⁶ Stein, resumindo a ideia central do método heideggeriano, assevera que a matriz do método repousa no binômio velamento-desvelamento, tirado da interpretação etimológica da palavra *alétheia* (alfa privativo + velamento), interpretação que evolui e se radicaliza na obra do Filósofo, até finalmente resumir nesta palavra grega o objeto da filosofia. A tarefa da filosofia, portanto, deve ser analisada no interior do espaço criado pela tensão semântica resultante da relação que os dois polos velamento-desvelamento mantêm entre si. “Desvelar”, “mostrar”, “lembrar” possuem um sentido negativo quando se referem apenas ao que é dado no sentido vulgar e superficial; adquirem, no entanto, um sentido positivo quando apontam a atitude fenomenológica em face do ser. Mas o poder expressivo destes binômios não depende apenas das variáveis; sua força significativa se modifica a partir de certos contextos em que aparecem. Um é seu sentido na analítica existencial, outro na interpretação da história do ser; e outro ainda na análise da Era da Técnica.

2. A REDUÇÃO, OU SEJA, A APRESENTAÇÃO DA TEORIA DE BARROSO: OBJETO, FUNDAMENTAÇÃO E TESE

2.1 O “problema” e os três marcos do neoconstitucionalismo de Barroso: histórico, filosófico e teórico

Antes de estruturar propriamente o seu neoconstitucionalismo, Barroso, em seu primeiro texto de destaque, *A efetividade das normas constitucionais – por que não uma constituição para valer?*, que consiste no primeiro capítulo da obra de compilação, *O Novo Direito Constitucional Brasileiro* (BARROSO, 2014), já indica de forma clara qual o “problema” que ele pretende “resolver”, já que aquele primeiro artigo cuida da questão da superação da classificação de José Afonso da Silva, das normas constitucionais como sendo de eficácia plena, limitada e restrita. E a “solução” encontrada por Barroso para essa questão da inefetividade prática das normas constitucionais é a adoção de uma postura mais ativa por partes dos juízes e dos tribunais.

Barroso, para chegar na sua proposta ativista⁷ (BARROSO, 2014), estrutura sua teoria neoconstitucionalista em três marcos – o histórico, o filosófico e o teórico – no quarto capítulo da sua obra (BARROSO, 2014), intitulado de *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional do Brasil*. Os marcos históricos, na verdade, seriam dois, que teriam algo em comum. Na Europa, seria o pós-guerra e, no Brasil, a redemocratização e a Constituição de 1988. Em ambos os casos, ou seja, no Brasil e no mundo, passara-se a dar mais ênfase ao que estava na carta política maior, a Constituição, que era o documento que, de fato, representava a consolidação da democracia. O que decorreria disso, segundo Barroso, foi um especial destaque para a atuação dos tribunais constitucionais (BARROSO, 2014).

Essa primeira ruptura revelaria uma movimentação no sentido de direcionar a política local e mundial para um horizonte ético-democrático. A sua constatação é que, tanto no Brasil como no mundo, vivera-se um passado recente bastante autoritário, e que esse autoritarismo estava justificado na forma de pensar da modernidade, o pensamento positivista, que teria servido à manutenção de privilégios para os donos do poder.

Já o marco filosófico consignado seria o advento de um pós-positivismo que, segundo ele, situar-se-ia na confluência entre os dois paradigmas teóricos tematizados pela tradição como opostos entre si: o jusnaturalismo e o positivismo. O pós-positivismo seria, assim, uma espécie de sincretismo metodológico *genérico, difuso e abrangente* de ideias dos dois modelos que antes estavam em polos opostos. Em suas palavras: “A quadra atual é assinalada pela superação – ou, talvez, sublimação – dos modelos puros por um conjunto difuso e abrangente de ideias, agrupadas sob o rótulo genérico de pós-positivismo” (BARROSO, 2014). Essa segunda ruptura teria sido possibilitada por mudanças paradigmáticas que teriam advindo da articulação da pós-modernidade e da crítica que se fez ao tipo de racionalidade moderna, a teoria crítica, que, segundo Barroso, possibilitaram a superação do pensamento positivista e, assim, sua superação pelo pós-positivismo.

⁷ Na construção que Barroso faz, o ativismo denotaria uma atitude, uma escolha de um modo proativo de interpretar. Enquanto isso, a judicialização da política somente um fato.

O marco teórico representa essa nova dogmática que viria a substituir a dogmática tradicional. O autor defende três grandes transformações na aplicação do direito constitucional: a) o reconhecimento de força normativa à Constituição; b) a expansão da jurisdição constitucional; c) o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional (BARROSO, 2014).

Curiosamente, segundo Dimoulis, os ditos adeptos desse neoconstitucionalismo à brasileira difundido por Barroso se filiam a linhas teóricas bastante heterogêneas e diversas – Dworkin, Alexy, Häberle, Ferrajoli etc. –, sendo que nenhum desses teóricos, em sua origem, definem-se como neoconstitucionalista⁸ (DIMOULIS, 2006). Na mesma linha, Campos e Albuquerque denunciam que a chamada Nova Hermenêutica Constitucional não seria uma teoria precisa e clara sobre a interpretação da Constituição, “mas um apanhado de referências teóricas estrangeiras que, muitas vezes, pouco dialogam entre si e dizem pouco sobre os problemas constitucionais da realidade brasileira” (CAMPOS, 2015), fato também destacado por Virgílio Afonso da Silva (SILVA, 2007).

Demonstrada a problemática e a estrutura principal do neoconstitucionalismo de Barroso, nos três marcos referidos, no próximo tópico será articulada a interconexão entre a teoria em destaque e o ativismo de cunho subjetivista-particularista, já que se mostram como verso e reverso da mesma medalha, apresentando-se, em seguida, algumas primeiras objeções já tematizadas por alguns comentaristas.

2.2 O ativismo subjetivista-particularista de Barroso e algumas objeções que denotam o estado da arte dessa temática na doutrina brasileira e alienígena

A correlação entre a teoria neoconstitucionalista de Barroso e o ativismo judicial está estruturada no seu artigo *Constituição, democracia e supremacia judicial – direito e política no Brasil contemporâneo*, que é o quinto capítulo do seu *O novo direito constitucional brasileiro* (BARROSO, 2014). É nele que o teórico propõe uma leitura sobre o modelo real da relação entre direito e política, traçando os contornos mais alargados entre a práxis do direito, sugerindo uma potencialização do judiciário e do sujeito juiz.

Com o objetivo de superar um positivismo meramente exegético, para o qual ele visualiza um juiz literalista (um juiz “boca da lei”), Barroso (2014) argumenta que o direito, embora possa ser estudado cientificamente, não se insere no campo das ciências naturais, que seriam marcadas por sua independência em relação à vontade humana. Destaca ele que, por se tratar de ciência social e por ter pretensão prescritiva, as normas jurídicas seriam criadas por decisões e escolhas políticas, levando-se em conta as circunstâncias próprias e buscando determinados fins. E isso revelaria que os caminhos da política e do direito se entrecruzam e, por vezes em momentos bastante delicados, que envolvem a segurança jurídica e a justiça.

⁸ Nesse sentido, “os autores nacionais que se intitulam pós-positivistas, baseando sua abordagem em uma rejeição do positivismo jurídico e constituindo, na atualidade, a corrente que predomina nos debates sobre a teoria do direito não possuem uma clara orientação teórica, limitando-se a uma retomada de posturas idealistas do passado e fazendo referências ecléticas a autores estrangeiros cujas obras são teoricamente incompatíveis entre si e, seguramente, não podem ser classificadas em uma única corrente”.

Tematiza, ainda, ele que a linguagem jurídica, como qualquer outra linguagem, precisa ser interpretada. Em especial, a Constituição na qual existem inúmeras cláusulas abertas, com conceitos jurídicos indeterminados e princípios. E, portanto, que, embora haja certo grau de consenso a respeito de alguns conceitos, também seria inegável que existe uma zona de penumbra, que se presta a valorações que seriam realizadas mediante algum grau de subjetividade.

Para o teórico, nas normas com linguagem aberta e elástica, o direito perde em objetividade e abre espaço para a valoração do intérprete, em especial em razão dos problemas de ambiguidade da linguagem, que envolveriam a determinação semântica do sentido da norma, bem como em razão dos desacordos morais, resultado da diversidade cultural vivenciada numa sociedade pluralista. Enfim, essas questões revelariam várias possibilidades de se pensar determinados problemas, inclusive de cunho moral, estando essas possibilidades relacionadas à própria pré-compreensão de cada um.

Barroso (2014) articula, ainda, que as constituições, como expressões dessa diversidade, contemplariam, em seu texto, valores e interesses que, eventualmente, entrariam em colisão, mormente em questões que envolvem direitos fundamentais em disputa. Para ele, nesses casos, é o juiz que, através da ponderação ou proporcionalidade, trará luz ao caso concreto, determinando qual solução realiza de forma adequada à “vontade da Constituição” (BARROSO, 2014). É nesse espaço, em que o sentido da norma precisa ser definido pelo juiz, que entraria em cena a questão da interpretação constitucional e seus métodos.

E, por inexistir resposta pronta no ordenamento, Barroso admite que o juiz deverá se valer de aspectos da moral e da política em busca do justo, do bem e do legítimo. Esse aspecto, segundo ele, seria, inclusive, verificável na prática, embora reconheça não existir um padrão na adoção dos métodos interpretativos que têm sido utilizados por esses mesmos juízes (BARROSO, 2014).

Como se pode ver, a solução de Barroso para a afirmação da justiça e a construção do ideal democrático passa por uma atuação criativa e proativa do judiciário, o que se dá com mais ênfase em casos de falta clareza do direito positivo. Nessa linha, o magistrado passa a ter maior centralidade, pois a decisão depende de sua interpretação e da utilização de métodos de solução de conflitos normativos, para que se possa trazer a resposta mais adequada para determinado caso concreto.

Streck (2011), trazendo sua contribuição para o diálogo, afirma que o neoconstitucionalismo somente teria sentido enquanto novo paradigma do direito, caso fosse compreendido como meio de superação do positivismo ou dos diversos positivismos, tanto na sua forma primitiva, exegético-conceitual, a única contraposta por Barroso, quanto na sua forma normativista, semântico-discrecional. Ou, ainda, os positivismos pós-Hart (1994), tanto na perspectiva do positivismo inclusivo, postulado por Etcheverry (2006), a exemplo do que articula Coleman (2001), como na do exclusivo, dentro do qual estão Joseph Raz (2009), Andrei Marmor (2005), Scott Shapiro (2011) e, no Brasil, Dimitri Dimoulis (2006) e Bruno Torrano (2014).

A bem da verdade, segundo Torrano, esse positivismo posterior à Hart, seja na vertente inclusiva ou na exclusiva, teria se ocupado das mesmas questões centrais ao

neoconstitucionalismo. Em suas palavras, essas duas vertentes do positivismo contemporâneo “se ocupam, principalmente, e cada uma a sua forma, em explicar aquilo que ficou conhecido como positividade dos valores, formando uma realidade político-constitucional a que se convencionou chamar de neoconstitucionalismo”⁹ (TORRANO, 2014). Ou seja, o que está em debate para essas correntes é exatamente a relação entre o direito e a moral, é o que esclarece também Duarte (2006), destacando inclusive Pozzolo (2001), que o positivismo inclusivo e o neoconstitucionalismo seriam doutrinas bastante aproximadas.

Ferrajoli (2015) contribui também para esse tema, apresentando, por exemplo, como a cultura jurídica italiana – bastante influenciada pela filosofia jurídica analítica – recepcionou a questão da positividade dos direitos fundamentais, a ideia da diferenciação entre regras e princípios etc. E, seguindo essa linha, articula o Garantismo como uma proposta de aperfeiçoamento do positivismo (FERRAJOLI, 2010/2012).

Tanto para Streck como para Ferrajoli, haveria de ter uma efetiva descontinuidade de cunho paradigmático, através da qual os elementos caracterizadores do positivismo seriam ultrapassados por uma nova concepção de direito. Caso isso não fosse demonstrável, seria inadequado falar em giro paradigmático.

Entretanto, além de Barroso somente enfrentar o positivismo exegético, mas não os demais positivismos (normativista, inclusivo, exclusivo etc.), o mesmo autor assume o próprio positivismo, oferecendo uma solução baseada em um sincretismo entre ele, o positivismo, e o jusnaturalismo, proposta teórica insegura em que simplesmente se passa a confiar no juiz e no judiciário para a afirmação da justiça do caso concreto, a partir de uma suposta e ilusória “vontade” da constituição, como se essa carta política fosse um sujeito, o que revela que Barroso adere ao princípio da discricionariedade, alargando-o ainda mais, mantendo-se preso às amarras do paradigma do qual pretende se descolar e gerando uma zona de penumbra ainda maior, que, além de revelar uma porta de entrada para mudanças progressistas, mas também representa janela ampla para autoritarismos e arbitrariedades, o que, no final das contas, iria depender da orientação ideológica do magistrado e da composição do tribunal. Ou seja, mais uma forma de se confundir o público e o privado, modelo que historicamente já está presente no Brasil (LEAL, 2012; HOLANDA, 1969), e que serve unicamente aos donos do poder (FAORO, 2001).

Antes, entretanto, de se avançar sobre outras objeções existentes na doutrina pátria e internacional sobre o neoconstitucionalismo *à brasileira*, mister se faz que se passe a observar qual o referencial teórico utilizado por Barroso, que, ao lado da pós-modernidade, aponta a teoria crítica para estruturar sua articulação. No próximo tópico, portanto, procurar-se-á sintetizar como Barroso traz a teoria crítica para a sua

⁹ Explica, ainda, que da forma como Torrano compreende o neoconstitucionalismo (ou no plural, os vários neoconstitucionalismos), não se negaria que “o termo neoconstitucionalismo possa servir para designar uma mudança de paradigma político ou ideológico, devidamente respaldado em um documento jurídico.” E que o fenômeno neoconstitucionalista decorreria de uma espécie de mudança do constitucionalismo liberal para um constitucionalismo “com traços de planificação econômica e invasão do Estado na promoção de um bem-estar social”. Porém, adverte que o que ele não acolhe é que “o neoconstitucionalismo constitui uma teoria (nova) do direito que ‘superou’ o positivismo jurídico”.

articulação teórica e, feito isso, mais adiante, observar-se-á se ela de fato dá suporte ao viés subjetivista-particularista adotado pelo pensador, vereda através da qual se pretende contribuir com o debate, trazendo uma discussão original e inexplorada sobre a teoria barrosiana.

3. DESTRUIÇÃO: A TEORIA CRÍTICA ENTRE A INTERPRETAÇÃO DE BARROSO E A ALTERNATIVA ORA ARTICULADA

3.1 Como a teoria crítica é interpretada pelo neoconstitucionalismo de Barroso

Para que se compreenda bem a construção teórica de Barroso e qual mudança paradigmática a teoria crítica traz, segundo a interpretação dele, é preciso que se lembre que a pergunta que ele pretende resolver é sobre a efetividade das normas constitucionais. Barroso *quer* achar – essa é sua *vontade* – uma solução para a inefetividade das normas constitucionais (BARROSO, 1994/1995). E o que se pode inferir de seus textos é que a resposta que ele encontra é que há uma falta de disposição (bom senso, conscientização que movimente um *agir para*) do judiciário para aplicar essas normas.

É uma espécie de *mea culpa* do judiciário, que, no seu modo de ver, teria estado muito passivo. E, assim, ele sugere que o judiciário tenha uma postura mais ativa na aplicação das normas constitucionais. Esse seria, em suas palavras, um direito pós-positivista que estaria em sintonia com o constitucionalismo contemporâneo, para o qual o juiz não se limitaria a aplicar a lei, podendo ir além dela, ou mesmo contra ela, para fazer valer a Constituição e, em especial, os direitos fundamentais.

Barroso (2014) indica que, na modernidade, produziu-se um discurso jurídico que concebeu o direito como mera técnica de solução de conflitos, como um instrumento de pacificação social. A vida privada era o objeto principal de estudo, o direito civil ocupava o centro do sistema e a racionalidade que se observava era simplesmente instrumental. Relata, ainda, que o direito natural, que embasou o pensamento revolucionário presente no contexto da secularização havida entre estado e igreja, cedeu espaço para o positivismo, com seu status e ambição de ciência, tendo havido um tipo de domesticação das ideias que estavam na estrutura do direito natural e, que colocadas no papel, proporcionaram uma segurança jurídica que elevava a lei e, por consequência, a codificação como expressões máximas do direito e, portanto, elementos caracterizadores de sua cientificidade, afastando-o da filosofia e de outras abstrações teóricas.

Nessa linha, o método do silogismo foi por muito tempo indicado como orientador do processo interpretativo, revelando um juiz que meramente repetia o que estava contido nos textos de lei. As características fundamentais deste direito positivista seriam: caráter científico, emprego da lógica formal, pretensão de completude, pureza científica, racionalidade da lei e neutralidade do intérprete (BARROSO, 2014).

Entretanto, para Barroso, toda essa engrenagem, típica da modernidade, fora desconstruída pelas contribuições trazidas, por exemplo, pela teoria crítica. Para fundamentar esse raciocínio, Barroso faz uma espécie de voo panorâmico sobre a teoria crítica (BARROSO, 2014), aludindo que, na França, a *Critique du Droit*, influenciada por

Althusser, procurou atribuir ao caráter científico do direito uma base marxista; bem como que nos Estados Unidos, a *Critical Legal Studies*, também, sob influência marxista – embora menos explícita –, sugeria uma relação fundamental entre o direito e a política, convocando os juristas a recompor a ordem legal e social com base em princípios humanísticos e comunitários; e, antes deles que, na Alemanha, a denominada Escola de Frankfurt, trabalhara algumas das bases da teoria crítica, de feição marxiana, através das quais se colocavam em cheque o positivismo e a separação entre direito e ética, cujos principais articuladores foram Horkheimer, Marcuse, Adorno, e, mais recentemente, Habermas.

Sem aprofundar a análise sobre a teoria crítica, para Barroso, levando-se a efeito as suas supostas contribuições, o direito não poderia se manter preso ao positivismo, desprezando a atuação concreta do sujeito. Para ele, essa necessária relação entre sujeito e objeto interfere na cientificidade e objetividade que se atribui ao direito, na sua versão em que se afasta a consideração de opiniões, preferências, interesses e preconceitos.

Nesse compasso, a teoria crítica consideraria o caráter ideológico do direito, preconizando a atuação concreta e a militância do ator jurídico, destacando seu papel não só na interpretação dos fenômenos, mas também na transformação. E o resultado prático disso para o direito contemporâneo estaria na busca da justiça, ainda quando não encontrada na mera legalidade (BARROSO, 2014).

Da mesma forma, não compactuaria essa linha de pensamento com as ideias de completude, de autossuficiência e de pureza, o que conduziria a reflexão a respeito do jurídico para além da cisão que se operou entre o direito e as outras dimensões teóricas, em especial, a sociologia e a filosofia.

Barroso não avança muito além dessas considerações resumidamente indicadas neste tópico e, embora possa até citar alguns aspectos relevantes para a teoria crítica, os efeitos para o direito dessas premissas teóricas parecem estar em desalinho com o próprio referencial trazido por Barroso, fato que justificou a expressão contida no título do texto “Barroso contra Barroso”, posto existir flagrante contradição performativa em sua teoria neoconstitucionalista, da qual se passará a cuidar nos próximos tópicos.

3.2 A teoria crítica e os motivos pelos quais ela não dá suporte teórico para a pauta subjetivista-particularista – uma alternativa à leitura de Barroso

A Escola de Frankfurt e outras escolas e pensadores que se inseririam dentro da teoria crítica apontam para a necessidade de se conceber uma teoria como crítica. De fato, isso fica bastante evidente em Adorno (1999). No seu pensamento há uma preocupação em questionar a suficiência do positivismo – principalmente no que toca à exclusividade da ciência como racionalidade única –, que tinha como objeto fundamental explicar os fatos, mediante um modelo advindo das ciências naturais, em especial, a matemática, física, e a lógica (ADORNO, 1995).

A ideia era resgatar uma dimensão crítica que não viesse necessariamente da forma como o positivismo retratava o mundo empírico, mas a partir da reflexão crítica

do ser humano, ou seja, de sua capacidade de pôr em questão os fatos do mundo. Assim, dever-se-ia voltar os olhos não só para a descrição fática do mundo, mas, também, para a dimensão crítica do pensamento humano. Em outras palavras, as próprias condições de possibilidade do mundo passam a ser objeto de tematização e articulação teórica, questionando um modo de pensar dogmático que não se permitia ser revisitado¹⁰ (ADORNO, 1999).

Horkheimer e Adorno (1947), só poderiam ser entendidos como críticos da racionalidade instrumental, que, na perspectiva de Lukács (1989), seria o tipo de racionalidade destinada à consecução de um fim, que seria a forma própria da modernidade, situada num contexto de mercantilização universal, e que teria concebido a relação entre os seres humanos como mais um ente pertencente ao mundo dos objetos,

Lukács afirma que a mecanização, expressa na fragmentação do trabalho e na racionalização de seus processos parciais, não é somente uma realidade material, mas também espiritual, pois introduz na subjetividade do trabalhador os mesmos processos reificados da produção industrial, transformando-o em mero espectador do mundo. *Ipsis literis*: “A rotura entre força de trabalho e a personalidade do operário, a metamorfose daquela numa coisa, num objeto que o operário vende no mercado, repete-se também aqui, onde apenas se diferencia por não se constituir o conjunto das faculdades intelectuais que é oprimido pela mecanização resultante das máquinas, mas uma faculdade, ou um complexo de faculdades, que é destacado do conjunto da personalidade, objectivado em relação a ela, e que se torna coisa, mercadoria [...] tudo isso mostra que a divisão do trabalho mergulhou na ‘ética’, tal como, com o taylorismo, mergulhara no ‘psíquico’, o que não é, apesar de tudo, um enfraquecimento mas, pelo contrário, um reforço da estrutura reificada da consciência como categoria fundamental para toda a sociedade (LUKÁCS, 1989, p. 114).

Um exemplo emblemático disso, dentro do referencial marxiano (LOWY, 2001) seria a coisificação do homem nas relações de trabalho. Nessa linha, também na leitura de Oliveira (1993), Adorno e Horkheimer vão expandir a ideia de racionalidade instrumental para a categoria histórico-universal da natureza, que teria sido também reificada por esse modo de pensar mecanicista da ciência moderna, no momento em que a razão pretendeu ter total domínio da natureza. Na modernidade, toda a racionalidade – o direito, a moral, a ciência, a arte etc. – fora submetida ao modelo da racionalidade instrumental. Razão, para eles, passa a ser identificada, assim, com dominação e o avanço da modernidade seria um avanço da perda de sentido das coisas e da perda da liberdade do ser humano e, assim, um *avanço do absurdo*.

A questão que se coloca com isso é que a mera técnica pela técnica vai desembocar num ceticismo ético, já que a razão instrumental reduziria qualquer problema moral a uma questão de ordem técnica. E, por este motivo, a conclusão da crítica de Adorno e

¹⁰ A esse respeito, Adorno, fazendo uma comparação entre a crítica dialética e a o positivismo lógico: “A contradição dialética exprime os antagonismos reais que não ficam visíveis no interior do sistema lógico-cientificista de pensamento. O sistema, conforme o modelo do lógico-dedutivo, constitui algo desejável, algo positivo para os positivistas; já para os dialéticos, tanto real como filosoficamente, constitui o cerne a ser criticado”.

Horkheimer é que: “a razão é, na modernidade cultural, despojada de qualquer pretensão de validade própria e totalmente assimilada ao poder” (OLIVEIRA, 1993). Esse tipo de racionalidade teria se desenvolvido na contramão de um processo de libertação do homem, não reconhecendo a natureza e os outros seres humanos em suas especificidades.

Compreendido esse primeiro momento da teoria crítica, o que resulta é que o positivismo e o método das ciências não seriam mais as únicas e exclusivas formas de pensar, devendo-se passar a reconhecer a sua insuficiência, seus limites e a sua finitude. E, como decorrência lógica disso, desvela-se a possibilidade de se pensar métodos e teorias alternativas. É nessa perspectiva que aparece de forma revigorada a filosofia, horizonte reflexivo através do qual se pode pensar (estruturar e sistematizar) as próprias condições de possibilidade da ciência, da técnica e, também, do próprio positivismo, fato que também traz para o centro do debate a preocupação com a ética, que havia sido deixada em segundo plano.

Importante contribuição traz inclusive Apel sobre essa questão, já na segunda geração da Escola de Frankfurt (COSTA, 2002; BRAUN, 2006). Ele vai radicalizar a ideia da articulação das condições de possibilidade do pensamento científico como tema central da filosofia, e afirmar que o específico do pensamento filosófico é teorizar especificamente as condições de possibilidade da ciência, e não dar conta do mundo, já que a descrição do mundo é atribuição das ciências e não da filosofia. O pensamento moderno, que na concepção da dialética negativa Adorno (1947) tinha fracassado, teria levado a todos para um elevado grau de mal estar civilizatório. A constatação prática disto foi, inclusive, verificada e vivenciada nos fatos mesmos que marcaram o século XX – nazismo, guerras mundiais e até a Guerra Fria.

O que era central para os autores da Escola de Frankfurt era a articulação de alternativas que pudessem, a partir de um diagnóstico da realidade, diante desse momento de crise, dar conta dos grandes problemas da humanidade e do pensamento. Procurava-se sair, então, da redoma aprisionadora e opressora da razão moderna, em que pese também existisse, dentro do próprio paradigma cientificista, uma movimentação no sentido de se afastar de uma dogmática ortodoxa¹¹ (POPPER, 2008).

Esse giro representou um reconhecimento da dimensão do pensamento racional como algo que não é eterno e nem imutável, mas passível de testes e críticas, e derrotável por propostas outras que suportassem melhor os mesmos testes. E isso revela que o positivismo havia sido superado na medida em que ele não poderia ser mais um mero modo de pensar absolutista.

É, considerando estas questões, que Habermas (1989/1994/2012), que acredita na modernidade como um projeto ainda inacabado, vai guiar suas perguntas a partir da busca de uma razão comunicativa e emancipatória. As perguntas fundamentais

¹¹ É preciso que se diga, ainda, que no seio do próprio pensamento científico ocorreram, também, giros significativos. Karl Popper, que era reconhecido adversário teórico de Adorno, desenvolveu o seu pensamento em torno da noção de derrotabilidade e falibilidade. O que denota que, dentro do próprio modo pensar científico, passava-se a se reconhecer a limitação da ciência como estrutura racional que desse conta de teorizar qualquer coisa de forma precisa e segura.

passariam, assim, a considerar a questão do contexto das comunidades e dos jogos de linguagens próprios.

E, assim, exsurge a intersubjetividade como dimensão dialogada do ser humano, na qual se possibilita a construção da comunidade de discurso. E, nessa linha, passa a merecer destaque uma razão compartilhada, fundamentada numa ética discursiva, que coloque o outro como potencial interlocutor em igualdade de condições de debate, em uma espécie de auditório universal de discurso¹² (NEVES, 2009; TEUBNER, 2003/2016/2022).

Apel, para Oliveira (2006), tem o grande mérito de ter aberto perspectivas para outro tipo de fundamentação das normas éticas, uma fundamentação transcendental, que ocorreria no seio de uma teoria da práxis comunicativa (APEL, 2000). Nessa linha, é central, por exemplo, o conceito de contradição performativa, bastante caro para a ética do discurso de Apel (COSTA, 2002), que reforçaria a inevitabilidade dos pressupostos transcendentais (ALBERT, 1976).

Do que se pôde perceber, desse modo, um aprofundamento na proposta fundamental da Teoria Crítica não revelaria uma compreensão da razão simplesmente como ato interpretativo do sujeito, mas finda por jogar luzes para a reflexão e para a criticidade e, assim, para a existência de alternativas ao positivismo, que era uma tentativa de aprisionamento da racionalidade pela técnica. O que há, portanto, é uma despotencialização do sujeito, enquanto ente particular, em prol da intersubjetividade, que demanda a estruturação de processos dialógicos e inclusivos, através dos quais as múltiplas visões de mundo, as diversas possibilidades teóricas e as mais variadas ideologias precisam de um espaço de comensurabilidade e, desse modo, possam ser debatidas e refletidas. E é olhando para esse horizonte que, na conclusão, além da avaliação da tese de Barroso, serão apresentados caminhos por onde algumas dessas questões reveladas pela teoria crítica podem vislumbradas.

CONCLUSÃO: O DESVELAMENTO DE ELEMENTOS IMPORTANTES PARA A RE(DES)CONSTRUÇÃO DA TEMÁTICA

O que Barroso pretendeu com suas reflexões a respeito da teoria crítica, foi retirar da centralidade do pensamento jurídico um paradigma lógico-sintático ou literalista, migrando para uma perspectiva subjetivista-particularista. Isso é o que se infere quando ele fala de abalo à objetividade e à neutralidade das ciências e da necessária consideração da ideologia do juiz, preconizando-se a militância do magistrado e dos tribunais como atores jurídicos que vão dizer a justiça (e o direito) do caso concreto, segundo descortinado no tópico em que se tratou da interconexão entre a teoria barrosiana e o ativismo judicial.

Dessa forma, na linha do que articula Streck, Barroso, sob o pretexto de fazer a justiça do caso concreto, introduz a ideologia no debate jurídico, a exemplo do que

¹² Nos dias atuais, diante da globalização, Neves, teórico brasileiro de orientação habermasiana, passa, inclusive, a defender o alargamento democrático das instituições supranacionais como uma grande comunidade na qual as decisões devem partir do diálogo (NEVES, 2009.). O que, a partir da perspectiva luhmanniana, também é articulado por Teubner (TEUBNER, 2003; TEUBNER, 2016; TEUBNER, 2022).

ocorreu no realismo jurídico e suas derivações, para “abrir uma nova ‘cadeia de sentidos’, como se o intérprete partisse de um ‘grau zero de sentidos’” (STRECK, 2009).

O que se destaca, assim, é que, além das objeções já apresentadas pelos comentaristas do neoconstitucionalismo à brasileira já referidas anteriormente, a análise da teoria de Barroso, a partir da sua interpretação da Teoria Crítica, revela problemas insuperáveis, pois o que há é verdadeira contradição da tese conclusiva com o referencial teórico adotado.

O que essa corrente de pensamento apresenta é que o homem se experimentaria e se construiria no mundo no contexto das suas relações sociais, portanto, inserido num espaço em que ele se conquista através de relacionamentos com outros homens. Portanto, as múltiplas visões de mundo não revelam a preponderância de uma pauta subjetivista-particularista, mas desvelam uma movimentação ao encontro de processos dialogais e inclusivos, nos quais se reflita sobre a comensurabilidade e a interconexão entre diferentes ideologias, formas de ver o mundo, jogos de linguagem, referenciais teóricos etc.

Assim, concordando com Oliveira (2006), os sujeitos de uma comunidade de discurso, e, também, portanto, dentro do espectro teórico e prático do direito, compreendem-se dentro de um horizonte de sentido – de pré-compreensão, na perspectiva gadameriana (GADAMER, 1999/2007) –, que constitui o conjunto de dados, informações, evidências etc. compartilhados pela comunidade no decorrer da história. É nesse todo de significação que emerge o sentido de tudo o que o homem encontra em sua vida. Cada realidade recebe sua determinação dentro de uma totalidade de sentido construída historicamente, de modo que a linguagem se revela como dimensão de mediação sentido.

O que se desvela, então, é que a ideologia se apresenta não como algo particular, mas como um horizonte compartilhado de sentido, um reservatório de evidências que é possibilitadora da compreensão do real e da própria comunicação. É um quadro *a priori* que torna a comunicação possível, é pano de fundo no qual os homens se entendem sobre os fatos, as normas, os mundos, os sujeitos, o social, o político etc. (OLIVEIRA, 2006). E, enquanto histórica, é constituída, limitada e condicionada pelas configurações fáticas dos mundos construídos pelos homens, cujas limitações estão nas inter-relações entre esses mesmos mundos e as ideologias correspondentes (horizontes de sentido, *a priori* compartilhado, quadro referencial etc.).

Veja-se que o que se mostra com essa articulação da questão da ideologia é que a sua consideração revela uma necessidade de que o sujeito que expõe seu pensamento o faça com o cuidado de se situar dentro de uma tradição de sentido, de um horizonte compartilhado de sentido, de um quadro referencial, no qual ele precisa ser compreendido. E o que isso significa é que o que se explicita não é mera obra da subjetividade (de uma interpretação particular), mas, desde sempre, também determinado por um arcabouço de sentido que diz respeito a uma configuração fática do mundo. Ademais,

Toda e qualquer asserção levanta pretensões e o interlocutor que se interpela tem a possibilidade de tomar uma posição sobre tais pretensões e, desse

modo, o homem, que é eminentemente um ser de diálogo e crítico, que está inserido num mundo de argumentalidade, abre espaço para um processo de legitimação e de avaliação crítica (PAIVA, 2017, p. 67).

E, nesse sentido, destaca-se que se concorda com o que aduz Barroso, quando diz que o direito precisa considerar a ética e que deve ser pensando em conjunto com a filosofia, o que não se concorda é que o prisma mais adequado para que se relacione o direito com essas questões seja subjetivista e nem particularista, em que o juiz e tribunais gozam de centralidade para dizer o direito.

É que, levada a sério as contribuições advindas da teoria crítica, o que exsurge é que a dimensão ética é condição de possibilidade de toda prática argumentativa, em que a liberdade é posta em questão no próprio processo de conquista e efetivação do ser humano e de sua racionalidade. E, assim, uma dimensão em que o homem entende a si mesmo e se insere num processo dialogado de autoconstrução e autogestão, que é, também, processo histórico, sempre aberto para o seu aperfeiçoamento e transformação.

No contexto específico do Brasil, onde a particularidade do poder e do autoritarismo tem prevalecido no decorrer da história em detrimento da igualdade, da liberdade e da solidariedade, o que se tem verificado é a inexistência de uma participação concreta dos membros da comunidade na construção da vida social. Diante dessa constatação, o que se faz fundamental é o contrário do que propõe Barroso, ou seja, impõe-se a superação do mero arbítrio do sujeito (seja de um juiz ou de membros de um tribunal) pelo Estado de Direito e seus respectivos processos inclusivos dos mais diversos atores políticos e jurídicos.

E, exatamente por isso, todos esses possíveis atores devem ter importância num universo irrestrito de discurso jurídico em que os conteúdos e sentidos dos mais diversos aspectos jurídicos são debatidos e articulados, existindo, assim, uma despotencialização de um sujeito particular, ou seja, do fator *quem*, no sentido de se jogar luzes para o fator *quê*, que diria respeito às próprias articulações discursivas em si que surgem dos processos dialogais.

Desse modo, o que a teoria crítica revela é a necessidade da adoção de procedimentos cada vez mais inclusivos, ao tempo em que exige, de quem levanta pretensões de verdade, que o faça a partir de um contexto explicitado, pois dessa forma eventual asserção sobre algo pode vir a ser objeto de crítica ou reflexão por qualquer possível interlocutor, de forma mais segura e adequada.

E o desvelamento desses aspectos denota que a tese de Barroso, do ativismo subjetivista-particularista, não se sustenta a partir da teoria crítica, primeiro, por não estar de acordo com a consideração dos necessários procedimentos dialógicos e inclusivos, já que, ao invés disso, aposta suas fichas no juiz e no Poder Judiciário, e, segundo, por não revelar uma preocupação fundamental com a identificação dos contextos em que se fala e os sentidos sobre o que se fala (considerando-se que semântica e pragmática estão mutuamente imbricadas), especialmente quando se trata de conteúdos éticos e morais, para os quais não se pode conferir um grau zero de sentido.

Ao fim e ao cabo, Barroso mantém a técnica pela técnica, na medida em que a suposta “Nova Hermenêutica Constitucional”, a “Ponderação”, o “Princípio da Proporcionalidade” etc. exsurgem como instrumentalizadoras da razão – como se bastasse seguir a estrutura de uma delas para obter a suposta resposta mais correta ou mais adequada –, quando, na verdade, da forma como apresentadas por ele, são institutos detentores de um grau elevado de insegurança jurídica, que podem servir somente de roupagem para que um ungido interprete e simplesmente faça valer sua ideia particular de justiça, a pretexto de se fazer a “vontade” da Constituição. E veja-se que essa mesma expressão, “vontade da constituição”, por si só, já revela um contrassenso, pois uma dada vontade sempre é de alguém, e disso não se pode fugir.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, T. W.; HORKHEIMER, M. *Dialética do esclarecimento*. Fragmentos Filosóficos 1947.
- ADORNO, T. W.; HORKHEIMER, M. Introdução à controvérsia sobre o positivismo na sociologia alemã. In: ADORNO, T. W. *Consultoria: Paulo Eduardo Arantes*. São Paulo: Nova Cultural, 1999.(Coleção os Pensadores).
- ADORNO, T. W.; HORKHEIMER, M. Progresso. In: ADORNO, T. W.; HORKHEIMER, M. *Palavras e sinais: modelos críticos*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.
- ALBERT, H. *Tratado da razão crítica*. Rio de Janeiro, 1976.
- APEL, K. O. *Transformação da filosofia: O a priori da comunidade de comunicação*. Tradução de Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2000.
- BARROSO, L. R. A efetividade das normas constitucionais revisitada. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, v. 48, p. 60, 1995.
- BARROSO, L. R. A efetividade das normas constitucionais revisitada. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 197, 1994.
- BARROSO, L. R. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, v. 1, p. 15, 2001.
- BARROSO, L. R. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). *Revista AJUFE*, v. 67, p. 51, 2001.

BARROSO, L. R. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). *Interesse Público*, v. 11, p. 42, 2001.

BARROSO, L. R. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). *Revista da EMERJ*, v. 15, p. 11, 2001.

BARROSO, L. R. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, v. 54, p. 47, 2001.

BARROSO, L. R. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). *Revista Forense*, v. 358, p. 91, 2001.

BARROSO, L. R. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 225, 2001.

BARROSO, L. R. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). *Revista do Ministério Público (Rio Grande do Sul)*, v. 46, p. 29, 2002.

BARROSO, L. R. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 240, p. 1-42, 2005.

BARROSO, L. R. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. *Interesse Público*, v. 33, p. 13, 2005.

BARROSO, L. R. El neoconstitucionalismo y la constitucionalización del derecho. Universidad Nacional Autónoma de México, 2008. v. 1. 68p.

BARROSO, L. R. Neoconstitucionalismo, e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). In: QUARESMA, R.; OLIVEIRA, M. L. P.; OLIVEIRA, F. M. R. (Org.). *Neoconstitucionalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, v., p. 51-91.

BARROSO, L. R. *O Novo Direito Constitucional Brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil*. 3ª reimpressão, Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BARROSO, L. R.; BARCELLOS, A. P. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. *Interesse Público*, v. 19, p. 51, 2003.

BARROSO, L. R.; BARCELLOS, A. P. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 232, 2003.

BARROSO, L. R.; BARCELLOS, A. P. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. In: SAMPAIO, J. A. L. (Org.). *Crise e desafios da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

BRAUN, E; APEL, K. O. Pragmática transcendental como transformação semiótico-normativa da filosofia transcendental. In: HENNIGFELD, J.; HEIZ, J. (org.). *Filósofos da atualidade*. 1. ed. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2006.

CAMPOS, J. C. D.; ALBUQUERQUE, F. B. Nova hermenêutica constitucional e (in)segurança jurídica: características e crítica da virada linguística no interpretar da constituição. *Quaestio Iuris*. v. 08, n. 02, Rio de Janeiro, 2015. p. 774-792.

CARBONELL, M. (Org.). *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Trotta, 2003.

COSTA, R. *Ética do Discurso e Verdade em Apel*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

COLEMAN, J. *The practice of principle: in defense of pragmatist approach to legal theory*. Oxford: Oxford U., 2001.

DIMOULIS, D. *Positivismo jurídico: introdução a uma teoria do direito e defesa do pragmatismo jurídicopolítico*. São Paulo: Método, 2006.

DUARTE, É. O. R. *Neoconstitucionalismo e positivismo jurídico: as faces da teoria do direito em tempos de interpretação moral da constituição*. Écio Oto Ramos Duarte e Susanna Pozzolo. São Paulo: Landy Editora, 2006.

ETCHEVERRY, J. B. *El debate sobre el positivismo jurídico incluyente: um estado de la cuestión*. México: Universidade Nacional Autónoma de México, 2006.

FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. Globo. 2001.

FERRAJOLI, L. *A cultura jurídica e a filosofia jurídica analítica no século XX*. Organização e tradução de Alfredo Capetti Neto, Alexandre Salim e Hermes Zaneti Júnior. São Paulo: Saraiva, 2015.

FERRAJOLI, L. Constitucionalismo garantista e neoconstitucionalismo. In: *Anais do IX simpósio nacional de direito constitucional*. Academia Brasileira de direito constitucional, 2012. p. 95-113.

FERRAJOLI, L. *Democracia y garantismo*. 2 ed. Madri: Trotta, 2010.

FERRAJOLI, L. *Garantismo: uma discussão sobre direito e democracia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

FERREIRA FILHO, M. G. Notas sobre o direito constitucional pós-moderno, em particular sobre certo neoconstitucionalismo à brasileira. *Revista de Direito Administrativo*, v. 250, 2010.

GADAMER, H. G. *Hermenêutica em retrospectiva: Heidegger em retrospectiva*. Tradução de Marco Antônio Casanova. Petrópolis: Vozes, 2007.

GADAMER, H. G. *Verdade e Método*. Traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. Tradução de Flávio Paulo Meurer. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

HABERMAS, J. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre a facticidade e a validade I*. 2. Ed. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012.

HABERMAS, J. *Teoría de la acción comunicativa: Complementos y estudios previos* Madri: Catedra, 1994.

HART, H. L. A. *O conceito de direito*. Tradução de A. Ribeiro Mendes. Fundação Caloutre Gulbenkian, Lisboa, 1994.

HEIDEGGER, M. *Hermenêutica de la Faticidad*. Disponível em: www.heideggeriana.com.ar/hermenêutica/índice.htm. Acesso em: 12 maio 2023.

HEIDEGGER, M. *Los problemas Fundamentales de la Fenomenología*. Tradução de Juan José Garcia Norro. Madrid: Trotta, 2000.

HEIDEGGER, M. *Ser e Tempo*. Volumes I e II. Tradução de Márcia Sá Cavalcante Shuback. 15. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

HOLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. 8. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1969.

LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. Editora Companhia das Letras.

LUKÁCS, G. *História e consciência de classe: estudos de dialética marxista*. Trad. Telma Costa; Revisão Manuel A. Resende e Carlos Cruz – 2. ed., Rio de Janeiro: Elfos Ed.; Porto, Portugal, Publicações Escorpião, 1989.

LOWY, M. *As aventuras de Karl Marx contra o barão de Munchausen: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MARMOR, A. *Interpretation and Legal Theory*. 2. ed. Portland (EUA): Hart, 2005.

NEVES, M. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

OLIVEIRA, M. A. *Ética e racionalidade moderna*. Ed. Loyola, São Paulo: 1993.

POPPER, K. R. *A lógica da pesquisa científica*. Trad. Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. 16. ed. São Paulo: Cultrix, 2008.

POZZOLO, S. *Neoconstituzionalismo e positivismo giuridico*. Torino: Giappichelli, 2001.

RAZ, J. *The authority of Law*. 2. ed. New York: Oxford University Press, 2009.

SARMENTO, D. O neoconstitucionalismo no Brasil. In: LEITE, G. S.; SARLET, I. W. (Coord). *Direitos Fundamentais e Estado Constitucional: estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho*. São Paulo: RT, 2008.

STRECK, L. L. Contra o neoconstitucionalismo. *Constituição, economia e desenvolvimento*. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*. Curitiba, 2011, n. 4.

STRECK, L. L. *Hermenêutica Jurídica e(m) Crise*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

STRECK, L. L. *Hermenêutica, Neoconstitucionalismo e “O Problema da Discricionariedade dos Juízes”*. *Revista Eletrônica do Curso de Direito Opet*. N. 1. 2009. Disponível em: https://www.opet.com.br/faculdade/revista-anima/pdf/anima1/artigo_Lenio_Luiz_Streck_hermeneutica.pdf. Acesso em: 30 abr. 2023.

STRECK, L. L. *Jurisdição Constitucional e Decisão Jurídica*. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

STEIN, E. *A questão do método na filosofia: um estudo do modelo heideggeriano*. São Paulo, Duas Cidades, 1973.

SILVA, V. A. Intepretação constitucional e sincretismo metodológico. *In: SILVA, V. A. (org.) Interpretação Constitucional*, 1. ed., São Paulo: Malheiros, 2007, p. 115-144.

SHAPIRO, S. *Legality*. Cambridge: Harvard University Press, 2011.

TORRANO, B. *Do fato a legalidade: introdução à teoria analítica do direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

TEUBNER, G. A Bukowina Global sobre a Emergência de um Pluralismo Jurídico Transnacional, *In: Impulso*, n. 14 (33).

TEUBNER, G. *Fragments Constitucionais: Constitucionalismo Social na Globalização*, 2. ed., São Paulo: Saraiva, Ricardo Campos (Coord.), 2016.

TEUBNER, G. "Quod Omnes Tangit (O Que Respeita A Todos): Constituições Transnacionais Sem Democracia?", *In: ABOUD, G.; CAMPOS, R.; TEUBNER, G.; LADEUR, K. H.; VOßKUHLE, A. Constitucionalismo Global*, São Paulo: Contracorrente, 2022.

WALDRON, J. Constitutionalism – a skeptical view. *In: T. Christiano / J. Christman (orgs.). Contemporary debates on political philosophy*. Malden, Massachusetts: Blackwell Publishing, 2009.



A FUNÇÃO INSTRUMENTAL DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO GARANTIA DE EFETIVIDADE DO CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

William Paiva Marques Júnior¹

RESUMO

Na evolução histórica do constitucionalismo, a concepção de Estado abstencionista inaugurada pelo liberalismo-burguês fez-se hegemônica por longo período. O incremento das problemáticas sociais e o aumento das reivindicações das classes laborais fizeram surgir novos perfis de demandas e, conseqüentemente uma nova forma de pensar a Constituição: o Constitucionalismo Social. São analisadas as transformações desse repensar dos textos constitucionais desde a sua gênese no México (1917) e na Alemanha (1919), perpassando pelo neoconstitucionalismo e na contemporânea função instrumental exercida pela democracia participativa com o escopo de verificar a efetividade do Estado Social. Utiliza-se, como metodologia, de pesquisa do tipo bibliográfica por meio da análise de livros, artigos jurídicos, documentos internacionais, da legislação e da jurisprudência. A pesquisa é pura, de natureza qualitativa e quantitativa, com finalidade descritiva e exploratória, com ênfase na obra de Paulo Bonavides.

Palavras-chave: FUNÇÃO INSTRUMENTAL. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. GARANTIA. EFETIVIDADE. CONSTITUCIONALISMO SOCIAL.

THE INSTRUMENTAL FUNCTION OF PARTICIPATORY DEMOCRACY AS A GUARANTEE OF THE EFFECTIVENESS OF SOCIAL CONSTITUTIONALISM

ABSTRACT

In the historical evolution of constitutionalism, the conception of an abstentionist State inaugurated by bourgeois-liberalism became hegemonic for a long period. The increase in social problems and the increase in demands from the working classes gave rise to new profiles of demands and, consequently, a new way of thinking about the Constitution: Social Constitutionalism. The transformations of this rethinking of constitutional texts are analyzed since their genesis in Mexico (1917) and in Germany (1919), passing through neoconstitutionalism and the contemporary instrumental function exercised by participatory democracy with the scope of verifying the effectiveness of the Social State. Bibliographic research is used as a methodology through the analysis of books, legal articles, international

¹Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará (2009). Doutor em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará (2016). Professor Adjunto Nível 3 do Departamento de Direito Privado da Universidade Federal do Ceará, das disciplinas de Direito Civil II (Obrigações), Direito Civil V (Coisas) e Direito Agrário. Foi Advogado Júnior da ECT (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos) de 2008 a 2011. Vice- Coordenador de Graduação da Faculdade de Direito da UFC (2012 a 2014). Coordenador de Graduação da Faculdade de Direito da UFC (2014 a 2017). Assessor de Legislação e Normas da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas da UFC (2017 a 2019). Assessor do Gabinete do Reitor da UFC (2019 a 2023). Desde 2022 ocupa a função de Vice- Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC. Ex-Editor-Chefe da Revista da Faculdade de Direito da UFC (2013 a 2022). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará. Ex-bolsista de Doutorado da CAPES.

documents, legislation and jurisprudence. The research is pure, of a qualitative and quantitative nature, with descriptive and exploratory purposes, with emphasis on the work of Paulo Bonavides.

Keywords: INSTRUMENTAL FUNCTION. PARTICIPATORY DEMOCRACY. GUARANTEE. EFFECTIVENESS. SOCIAL CONSTITUTIONALISM.

1. INTRODUÇÃO

A vertente clássica do constitucionalismo é plasmada na técnica de limitação do poder por meio de um documento único (Constituição) a partir do qual se entende que, em determinado momento histórico, se pode determinar o arcabouço jurídico mínimo da regulação estatal.

A passagem do constitucionalismo clássico para o constitucionalismo social é fruto das contingências que, superando uma conduta meramente negativa a ser assumida em termos de liberdades públicas, faz surgir um modelo de Estado deveria atuante, promotor de igualdade material, na mitigação das problemáticas sociais e atento aos clamores das complexidades socioeconômicas emergentes. A igualdade jurídico-formal apregoada nos textos constitucionais clássicos necessitava da necessária concretização oriunda do constitucionalismo social.

Nessa ordem de ideias, o Neoconstitucionalismo é fundamental na análise da necessidade de mutação do modelo constitucional clássico implantado pelo Estado Liberal e sua conseqüente passagem para o Estado Social.

Entende-se que a fase do constitucionalismo social tem seu início marcado pelas Constituições Mexicana (1917, fruto da Revolução Mexicana de 1910) e de Weimar (Alemanha, 1919). No Brasil, a Constituição de 1934 é uma síntese malograda de tentativa de conciliação entre ideias liberais e de tendências sociais do Estado, apresentando um caráter híbrido entre o liberalismo e o intervencionismo dos direitos sociais.

Utiliza-se, como metodologia, de pesquisa do tipo bibliográfica por meio da análise de livros, artigos jurídicos, documentos nacionais e internacionais, decisões judiciais e da legislação. A pesquisa é pura e de natureza qualitativa, com finalidade descritiva e exploratória, com ênfase na obra de Paulo Bonavides.

2. O NASCEDOURO DO CONSTITUCIONALISMO SOCIAL: A CONSTITUIÇÃO DE QUERÉTARO (MÉXICO/1917) E A CONSTITUIÇÃO DE WEIMAR (ALEMANHA/1919)

Na segunda década do Século XX, o constitucionalismo social surge na América Latina, fruto da Revolução Mexicana de 1910, tendo como certidão de nascimento a Constituição de 1917. Seguindo os passos de seu construto, tem-se a Constituição de Weimar, em 1919, na Alemanha. No Brasil, a Constituição de 1934 é uma síntese malograda de tentativa de conciliação entre ideias liberais e de tendências sociais do Estado, apresentando um caráter híbrido entre o liberalismo e o intervencionismo dos direitos sociais.

Para Paulo Bonavides² o velho Estado liberal, tendo-se rompido definitivamente com a Revolução de 1930, deu lugar a um Estado social, de legislação avançada e cunho notoriamente intervencionista.

No diagnóstico de Edwin Williamson³, no rescaldo da queda de Porfirio Díaz em 1910, Madero, Huerta e Carranza tinham sucessivamente tentado erguer um novo sistema de poder, e todos haviam falhado. Os chefes de Sonora, apesar de suas origens na província, conseguiram, e de um modo admirável, construir uma autoridade de dimensão nacional. O Estado que criaram revelou-se o mais duradouro e estável da história independente da América Latina. Se não mudaram as estruturas sociais e econômicas do México, estes novos dirigentes introduziram, ainda assim, disposições inéditas que asseguraram a longevidade política. No fundo, acolheram no amplo manto de proteção estatal a liderança de novas forças sociais até então negligenciadas – o operariado industrial e os camponeses. Assim o acordo forjado nas décadas de 1920 e 1930 não chamou a atenção de novos valores burgueses para a política; em vez disso, adaptou métodos antigos de patrocínio e clientelismo aos requisitos de um Estado em processo de modernização: a política oligárquica passou a incluir novos caudilhos – os patrões dos sindicatos e das cooperativas agrárias- que se tornaram os parceiros de dirigentes políticos e de generais revolucionários no exercício da governança. Em suma, a constituição liberal radical de 1917 foi imbuída do espírito do corporativismo.

A Revolução Mexicana de 1910 foi a segunda maior manifestação anarco-sindicalista do Século XX, atrás somente dos idealizadores anarquistas russos que acompanharam Vladimir Lenin e outras lideranças na Revolução Russa. A correspondente latina das revoluções populares, no entanto, possui um destaque inimaginável: uma longa fronteira com os Estados Unidos, nação que melhor representa os ideais capitalistas e o constitucionalismo liberal. Mas, mesmo assim, não foi possível sustentar a vontade dos tradicionais caudilhos.

Conforme aduz Edwin Williamson⁴, se a Constituição de 1917 tivesse sido rigorosamente implementada, as guerras que destruíram o Porfiriato poderiam ter desencadeado uma genuína revolução social. Mas 1917 não levou a uma transferência de poder entre classes; em vez disso, assinalou a chegada ao governo nacional das novas elites do Norte, constituídas por proprietários terratenentes. Durante o seu mandato como presidente (1917-20), Carranza não conseguiu tornar-se um líder verdadeiramente nacional. Apesar de ter devolvido terra a velhos *hacendados* e de ter atribuído fazendas aos seus próprios clientes, não foi capaz de conter os tradicionais conflitos de interesses entre caudilhos rivais. E também não conseguiu restaurar a ordem nacional- uma falha crucial para quem aspira a ser líder. Era evidente que o estado da política no México exigia novas remodelações.

Com a fusão dos pensamentos de Mikhail Bakunin pela Europa, Ricardo Flores Magón, fundador do grupo libertário *Renegeración*, bem como do movimento

² BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. São Paulo: 5ª- edição. Malheiros Editores, 2.004, pág. 225.

³ WILLIAMSON, Edwin. *História da América Latina*. Tradução: Patrícia Xavier. Lisboa: Edições 70, 2009, p. 403.

⁴ WILLIAMSON, Edwin. *História da América Latina*. Tradução: Patrícia Xavier. Lisboa: Edições 70, 2009, p. 401 e 402.

revolucionário conhecido como [Partido Liberal Mexicano](#), reuniu jovens intelectuais anarquistas insatisfeitos com a ditadura de Porfírio Díaz, então Presidente da República Mexicana por mais de três décadas. Além da clara e impressionante movimentação popular, a Revolução Mexicana surpreendeu por conter garantias para as liberdades individuais e políticas, quebra do poderio da Igreja Católica, expansão do sistema de educação pública e reforma agrária, plasmando o fim de um ciclo liberal e abstencionista.

Fruto da Revolução Mexicana, o Congresso Constituinte instalado na cidade de Querétaro, teve como contexto informativo a construção de garantias de feição social, especialmente em relação à questão agrária e da proteção dos trabalhadores, especialmente camponeses, inaugurando, de modo definitivo, o constitucionalismo social.

De acordo com Patricia Funes⁵, a Revolução Mexicana mostrou a viabilidade histórica concreta (e com um estilo originalmente latino-americano) de quebrar a ordem oligárquica a partir de um movimento de massas. Embora a derrota dos exércitos camponeses de Emiliano Zapata e Pancho Villa já fosse um fato, suas demandas foram incorporadas nos artigos 27 e 123 da Constituição de Querétaro, na época a carta jurídica que instituiu os direitos sociais e soberanos mais avançados dos regimes democráticos.

Para Edwin Williamson⁶, a constituição de 1917 estipulava a completa separação entre Igreja e Estado; o artigo 3º abolia a educação religiosa, enquanto o artigo 130º definia limites para o culto religioso e proibia a interferência do clero nos assuntos políticos. Os trabalhadores viam reconhecidos direitos importantes: um dia de trabalho de oito horas, o direito a organizar sindicatos e a convocar greves, bem como mediação obrigatória em disputas laborais. Aos camponeses das fazendas, a nova constituição prometia o fim da peonagem e do entreposto da firma. Relativamente à questão agrária, autorizava a expropriação de latifúndios onde necessário e previa a devolução das terras e propriedades comunais usurpadas às comunidades indígenas. O artigo 27º proclamava para o Estado Mexicano todos os direitos fundamentais sobre o subsolo e a terra, reclamação que originaria vários atritos com companhias petrolíferas dos Estados Unidos, embora se tratasse, na realidade, de um direito histórico que a Coroa Espanhola se reservara desde a Idade Média.

Indubitavelmente, no entanto, o maior feito desta foi conceder, de forma pioneira, o Princípio de Igualdade Substancial de posição jurídica entre trabalhadores e empresários, garantindo à classe trabalhadora, assim, os primeiros direitos laborais institucionalmente firmados no mundo.

Mesmo que, posteriormente, a Revolução tenha se provado ineficaz diante o grande sistema político que circundava as raízes institucionais do México, bem como,

⁵ FUNES, Patricia. **Historia mínima de las ideas políticas en América Latina**. Madrid: Turner Publicaciones, 2014, p. 110. Tradução livre: "La Revolución Mexicana mostraba la factibilidad histórica concreta (y con un estilo originalmente latinoamericano) de quebrar el orden oligárquico a partir del concurso de un movimiento de masas. Si bien la derrota de los ejércitos campesinos de Emiliano Zapata y Pancho Villa ya era un hecho, sus demandas quedaban plasmadas en los artículos 27 y 123 de la Constitución de Querétaro, por entonces la carta jurídica que instituía con el mayor rango los derechos sociales y soberanos más adelantados de los regímenes democráticos."

⁶ WILLIAMSON, Edwin. **História da América Latina**. Tradução: Patrícia Xavier. Lisboa: Edições 70, 2009, p. 401.

sucumbido perante a pressão moral da Igreja e econômica do país vizinho, o México manteve um título louvável, o pioneiro nas constantes vitórias dos trabalhadores durante o século XX.

De acordo com Paulo Bonavides⁷, o constitucionalismo social – aquele que nas relações do indivíduo com o Estado, e vice-versa, faz preponderar sempre o interesse da sociedade e o bem público – teve, em termos de positividade, o berço de sua formação, ou sua base precursora, conforme a história e os textos nos relatam e atestam, em duas Constituições da América Latina: a da Venezuela, de 1811, e a do México, de 1917. Em geral, colocam por centro de gravidade daquilo que representou o advento de uma espécie de metamorfose, ou pelo menos uma fase importantíssima de evolução do constitucionalismo, a Constituição de Weimar, de 1919, que é destacadamente dois anos posterior à do México.

Em visão nitidamente eurocêntrica, afirma Antonio Enrique Perez Luño⁸ que a Constituição de Weimar (Alemanha/1919) tem sido, durante muito tempo, o texto inspirador das cartas constitucionais que têm intentado conjugar em seu sistema de direitos fundamentais as liberdades com os direitos econômicos, sociais e culturais. Esta orientação se reflete na Constituição Espanhola de 1931, assim como na maior parte do constitucionalismo surgido após o final da Segunda Guerra Mundial.

A Constituição de Weimar de 1919, seguiu os mesmos parâmetros informativos da Carta Mexicana, e todas as convenções aprovadas pela então recém-criada Organização Internacional do Trabalho (OIT), por meio da consagração de matérias que estavam inseridas na Constituição Mexicana, tais como: a limitação da jornada de trabalho, o desemprego, a proteção da maternidade, a idade mínima de admissão nos trabalhos industriais e o trabalho noturno dos menores na indústria. Em relação ao contexto sócio-político, deve-se destacar que a Constituição Germânica nasce enfraquecida até mesmo por ser fruto do Pós-Primeira Guerra Mundial, período extremamente conturbado para a sociedade alemã que vivia um período de tentativa de reconstrução e inúmeros compromissos impostos à Alemanha pelos países vitoriosos com a assinatura do Tratado de Versailles, o qual, acabou por significar a gênese das feridas mal cicatrizadas que vieram a gerar o regime nazista, sua ascensão e o caos do totalitarismo que ensejou a Segunda Guerra Mundial.

Sobre esse contexto, assevera Jorge Reis Novais⁹, com efeito, a principal e mais consequente defesa dos direitos fundamentais sociais foi a realizada, desde a época até os dias hoje, pelo tipo histórico de Estado que se assumiu como herdeiro e continuador natural do Estado de Direito liberal do século XIX, ou seja, o Estado Social e Democrático de Direito, todavia, aí já não em contraposição, mas numa visão complementar e integrada com a manutenção e aprofundamento da defesa dos direitos de autonomia individual. Foi precisamente nessa base que as primeiras Constituições de Estado de Direito Social, como a Constituição de Weimar, se assumiam perante o

⁷ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 10ª- edição. São Paulo: Malheiros, 2015, pág. 369.

⁸ PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Los derechos fundamentales**. Novena Edición. Madrid: Tecnos, 2007, p. 40.

⁹ NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais. Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, pág. 20.

desafio que para o Estado Democrático representava à alternativa soviética: direitos sociais sim, porque também o novo Estado Social e Democrático de Direito assumia os ideais de solidariedade, igualdade e justiça social, mas também direitos de liberdade, porque era também na garantia dos valores da liberdade e da autonomia individual que esse tipo de Estado se legitimava.

Sobre o Constitucionalismo Social, Paulo Bonavides¹⁰ elucida que é Estado Social onde o Estado avulta menos e a Sociedade mais; onde a liberdade e a igualdade já não se contradizem com a veemência do passado; onde as diligências do poder e do cidadão convergem, por inteiro, para trasladar ao campo da concretização de direitos, princípios e valores que fazem o Ser Humano se acercar da possibilidade de ser efetivamente livre, igualitário e fraterno. A esse Estado pertence também a revolução constitucional do segundo Estado de Direito, onde os direitos fundamentais conservam sempre o seu primado. Sua observância faz a legitimidade de todo o ordenamento jurídico.

Com a superação dos problemas os Estados passaram a implementar com mais força dos direitos de segunda dimensão (sociais), robustecendo o Estado Social (“*Welfare State*”) na efetividade do constitucionalismo social.

Apesar de a vigência da Constituição de Weimar ter sido curta, representou um marco indelével para o reconhecimento jurídico-constitucional dos direitos sociais como direitos fundamentais e complementares aos direitos civis e políticos. Weimar inspirou diversas Constituições de outros países, tais como: as da Finlândia, Espanha, Holanda e, no Brasil, em especial, inspirou a Constituição de 1934, considerada o final do governo provisório de Getúlio Vargas iniciado com a Revolução de 1930.

A herança mexicana para o constitucionalismo ocidental foi contundente e duradoura: o liberalismo burguês precisava, urgentemente, adaptar-se às demandas trabalhistas para evitar uma “revolta à soviética”. A República de Weimar, na Alemanha derrotada, foi, após o México, uma das primeiras nações a consolidar proteções trabalhistas, seguidas dos Franceses, Espanhóis pré-revolução até que, com a ascensão de Getúlio Vargas, o Brasil também adentrou no clube de países - hoje, majoritários - com claras Leis de proteção ao trabalho, todos os citados influenciados claramente pela Constituição Mexicana.

Averba Luís Roberto Barroso¹¹ que a Constituição de 1934, influenciada pela Constituição de Weimar, de 1919, e pelo corporativismo, continha inovações e virtudes. Dedicou um título à Ordem Econômica e Social, iniciando a era da intervenção estatal. Criou a Justiça do Trabalho e o salário-mínimo, instituiu o mandado de segurança, acolheu expressamente a ação popular e manteve a Justiça Eleitoral, criada em 1932. Em uma fórmula de compromisso entre capital e trabalho, delineou o arcabouço formal de uma democracia social, que não se consumou. A Constituição de 1934, em dolorosa contradição, consolidava o ideário moralizador e liberal da Revolução de 1930, numa época de crescente antiliberalismo, em que as reivindicações eram muito mais

¹⁰ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa. Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade.** 3ª- edição. São Paulo: Malheiros, 2008, págs. 151 e 152.

¹¹ BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira.** 8ª- edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, pág. 20 e 21.

econômicas e sociais que políticas. A bipolarização ideológica consumou-se por via de dois movimentos políticos. De um lado, a Ação Integralista Brasileira, fundada em 1933, por Plínio Salgado, de inspiração fascista, com uma doutrina nacionalista, tradicionalista e autoritária. De outro lado, a Aliança Nacional Libertadora (ANL), criada em 1935, uma frente antiimperialista e antifascista, que reunia antigos partidários da Revolução de 1930, setores liberais de esquerda e o Partido Comunista.

Jorge Miranda¹² enfoca que a Constituição de 1934 consagrou a justiça eleitoral (criada em 1932); reforçou os poderes do Congresso (em especial, da Câmara dos Deputados, eleita pelo povo e pelas organizações profissionais); previu formas de intervenção do Estado na economia e direitos sociais na linha da Constituição Mexicana de 1917 e da Constituição de Weimar; introduziu o mandado de segurança, para garantia de direitos certos e incontestáveis contra atos inconstitucionais ou ilegais.

Conforme o diagnóstico de Jorge Reis Novais¹³, o alargamento dos direitos fundamentais constitucionais aos direitos sociais era, então, uma das dimensões de resposta do Estado Social de Direito à questão social herdada da Revolução Industrial e às reivindicações de um movimento operário para quem, sobretudo nas difíceis condições econômicas e sociais da época, não havia verdadeira proteção da liberdade e autonomia do cidadão (e não já apenas do cidadão-burguês) sem garantia de trabalho, segurança e assistência social. Essa alteração de concepções sobre os direitos fundamentais de alguma forma traduzida em várias novas Constituições do Estado Democrático do primeiro pós-guerra (México, Weimar, Finlândia, Espanha, Holanda) não era ainda, porém, verdadeiramente problemática nas condições constitucionais da época. Num contexto de Constituição em que toda a parte dos direitos fundamentais, incluindo os clássicos direitos de liberdade, assumia uma natureza eminentemente proclamatória, programática ou meramente sinalizante de um compromisso político e de aspirações sociais que remetiam para posterior e decisiva atividade do legislador ordinário, a inclusão dos direitos sociais podia encaixar sem perturbação dogmática sensível.

Portanto, o Estado Social em seu viés democrático-participativo é o que se verifica a partir do pós-segunda guerra como o modelo adotado no constitucionalismo ocidental, especialmente quando verificada a ascensão dos direitos fundamentais sociais.

Para Paulo Bonavides¹⁴ afigura-se, assim, o Estado Social do constitucionalismo democrático da segunda metade do Século XX o mais adequado a concretizar a universalidade dos valores abstratos das Declarações de Direitos Fundamentais.

A Constituição de Weimar, de 1919, que serviu de base para algumas das instituições da Lei Fundamental de Bonn, de 1949, foi importante modelo para diversas

¹² MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional. Tomo I. Preliminares. O Estado e os sistemas constitucionais.** 8ª- edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2009, págs. 209 e 210.

¹³ NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais. Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais.** Coimbra: Coimbra Editora, 2010, págs. 69 e 70.

¹⁴ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa. Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade.** 3ª- edição. São Paulo: Malheiros, 2008, pág. 151.

Constituições elaboradas no período entre as duas guerras, a ela se devendo a constitucionalização dos direitos fundamentais sociais e da economia. Na evolução constitucional, a Lei Fundamental de Bonn, fruto do aprendizado com os acertos e equívocos da experiência histórica germânica anterior, conseguiu concretizar em seu texto, a garantia efetiva dos direitos fundamentais e a institucionalização de um sistema de governo marcado por sua profunda democracia, marca indelével de sua estabilidade e perenidade para o porvir.

Na análise de Konrad Hesse¹⁵, ao contrário da Constituição de Weimar, a Lei Fundamental de Bonn, no contexto de um impulso econômico inesperado e uma situação política relativamente estável, até agora escapou de um sério "teste de resistência".

O constitucionalismo social se renova após a Segunda Guerra Mundial até a década de 1970 com a denominada "crise do petróleo", período no qual se verificou a adoção de várias políticas públicas para a valorização do pleno emprego, dos sindicatos, com a expansão dos benefícios concedidos aos cidadãos. O Estado passa a ser um ativador das providências sociais para os cidadãos, inclusive para fortalecer o acesso do trabalhador ao mercado de trabalho. Após a crise econômica da década de 1970, houve significativas mudanças na economia dos países industrializados, que refletiram nas relações de trabalho, pois com a grande recessão propagava-se o surgimento de um Estado de índole abstencionista e neoliberal.

De acordo com Gerardo Pisarello¹⁶, nesse contexto, a maioria dos Estados sociais do pós-guerra não passou de Estados democráticos garantistas e enfraquecidos. Sim, melhoraram as possibilidades de consumo e acesso a serviços básicos de setores importantes da sociedade. Mas, em contraste com a história plana que a tese das gerações tenta oferecer, eles também consentiram na proliferação de fontes múltiplas de arbitrariedades públicas e privadas e muitas vezes fizeram uso de decisões e práticas opacas que excluíram ou valorizaram os grupos em uma maior situação de vulnerabilidade.

3. NEOCONSTITUCIONALISMO COMO RESSIGNIFICAÇÃO DO CONSTITUCIONALISMO SOCIAL NO CONTEXTO PÓS-POSITIVISTA

No Estado de Direito contemporâneo, de feição pós-positivista, a legalidade exegética cedeu espaço à constitucionalidade e à juridicidade, que abrangem os princípios guindados a *status* constitucional, no controle das funções administrativa (exercida tipicamente pelo Poder Executivo) e legislativa (a cargo do Parlamento).

¹⁵ HESSE, Konrad. **Escritos de Derecho Constitucional**. Selección y traducción: Pedro Cruz Villalón y Miguel Azpitarte Sánchez. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2011, p. 93. Tradução livre: "A diferencia de la Constitución de Weimar la Ley Fundamental, en el marco de un impulso económico inesperado y de una situación política relativamente estable, se ha librado hasta el momento de una seria "prueba de resistencia".

¹⁶ PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción**. Madrid: Editorial Trotta, 2007, p. 29. Tradução livre: "En ese contexto, la mayoría de los estados sociales de posguerra no pasaron de ser estados garantistas y democráticos atenuados. Mejoraron, sí, las posibilidades de consumo y el acceso a servicios básicos de sectores importantes de la sociedad. Pero, frente al relato plano que intenta ofrecer la tesis de las generaciones, consintieron también la proliferación de múltiples focos de arbitrariedad pública y privada y se valieron, a menudo, de prácticas decisionistas y opacas que excluían o estimatizaban a los grupos en mayor situación de vulnerabilidad."

Para Paulo Bonavides¹⁷, o estabelecimento de poderes supremos, a distribuição da competência, a transmissão e o exercício da autoridade, a formulação dos direitos e das garantias individuais e sociais são objeto do Direito Constitucional contemporâneo. Revela-se este mais pelo conteúdo das regras jurídicas- a saber, pelo aspecto material – do que por efeito de aspectos ou considerações formais, dominantes historicamente, no constitucionalismo do Estado Liberal, ponto de partida para a sistematização do Direito Constitucional.

O conceito ideal (formal e material) de Constituição começa a ser construído a partir do art. 16º- da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789: “*Artigo 16º- Qualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição*”.

Consoante averbado por Jorge Miranda¹⁸ o constitucionalismo como movimento revolucionário de vocação universal é na França que triunfa em 1789. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão não se dirige apenas aos franceses e o seu art. 16º- contém uma noção de Constituição em sentido material (e, implicitamente, em sentido formal). O exemplo inglês, não obstante lhe levar um século de antecedência, não teve o mesmo efeito no século XIX. Já no século XX quer as vicissitudes políticas da própria França quer as dos demais países levariam a uma desilusão de influência. Quanto aos Estados africanos saídos da descolonização francesa, ainda são maiores as diferenças em relação à França do que as dos Estados latino-americanos frente aos Estados Unidos.

Aduz Norberto Bobbio¹⁹: da exigência de um Estado limitado pela lei natural nasceram: 1) o constitucionalismo moderno, oposto ao maquiavelismo; e 2) as teorias da razão do Estado e do direito divino dos reis, contrário ao absolutismo paternalista e hobbesiano. O Estado de Direito do século XIX contra o Estado ético significa, no presente, as teorias da garantia internacional dos direitos humanos contra o perigo perene representado pelo Estado totalitário.

A legalidade estrita, primeiro patamar do Estado de Direito em face do poder absolutista monárquico, restou defasada como mecanismo de controle administrativo e judicial. Daí dizer-se que o princípio da legalidade foi superado pelo princípio da juridicidade, como vetor do Estado Democrático e Social de Direito.

Para Karl Loewenstein²⁰, em um sentido ontológico, deve ser considerada como o *telos* de qualquer constituição a criação de instituições para limitar e controlar o poder

¹⁷ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 18ª- edição. São Paulo: Malheiros, 2.006, pág. 562.

¹⁸ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional. Tomo I. Preliminares. O Estado e os sistemas constitucionais**. 8ª- edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2009, pág 112.

¹⁹ BOBBIO, Norberto. **Locke e o Direito Natural**. Tradução: Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997, pág. 70.

²⁰ LOWENSTEIN, Karl. **Teoría de La Constitución**. Tradución: Alfredo Gallego Anabitarte. Segunda Edición. Barcelona: Ediciones Ariel, 1970, p. 151. Tradução livre: “*En un sentido ontológico, se deberá considerar como el telos de toda constitución la creación de instituciones para limitar y controlar el poder político. En este sentido, cada constitución presenta una doble significación ideológica: liberar a los destinatarios del poder del control social absoluto de sus dominadores, y asignarles una legítima participación en el proceso del poder. Para alcanzar este propósito se tuvo que someter el ejercicio del poder político a determinadas reglas y procedimientos que debían ser respetados por los detentadores del poder. Desde un punto de vista histórico, por tanto, el*

político. Neste sentido, cada formação tem um duplo significado ideológico: libertar os destinatários do poder absoluto do controle social de seus dominadores, e dar-lhes uma participação legítima no processo de poder. Para atingir esse objetivo tinha que sujeitar o exercício do poder político com certas regras e procedimentos que devem ser respeitados por aqueles detentores do poder. Do ponto de vista histórico, portanto, o constitucionalismo, e no constitucionalismo moderno em geral, é um produto da ideologia liberal. Na moderna sociedade de massas, o único meio prático para a participação dos destinatários de poder no processo político é a técnica da representação, que no início era apenas simbólica e mais tarde real.

A carência de normatividade dos princípios da Velha Hermenêutica e seu caráter meramente programático são expostos por Paulo Bonavides²¹ no sentido de que a inserção constitucional dos princípios ultrapassa, de último, a fase hermenêutica das chamadas normas programáticas. Eles operam nos textos constitucionais da segunda metade deste século uma revolução de juridicidade sem precedentes nos anais do constitucionalismo. De princípios gerais se transformaram, já, em princípios constitucionais. Em verdade, fora até então a carência de normatividade o entendimento a que se abraçava a Velha Hermenêutica constitucional, doravante a caminho de uma ab-rogação doutrinária irremediável. Todo discurso normativo tem que colocar, porquanto, em seu raio de abrangência os princípios, aos quais as regras se vinculam. Os princípios espargem clareza sobre o entendimento das questões jurídicas, por mais complicadas que estas sejam no interior de um sistema de normas.

A afirmação da teoria do pós-positivismo jurídico como uma terceira via das escolas tradicionais do jusnaturalismo e do juspositivismo, porque contrariam algumas das teses fundamentais dessas escolas clássicas, consagrando concepções diversas do direito natural ou da norma legal ao elevar os princípios jurídicos como um dos pilares básicos do Direito com destaque para um protagonismo do Poder Judiciário e do fortalecimento dos direitos fundamentais prestacionais na solução de *hard cases*.

Ante a realidade do pós-positivismo e do neoconstitucionalismo com o protagonismo da nova hermenêutica constitucional descortina-se a nova interpretação constitucional e a conversão do legalismo exegético em juspositivismo inclusivo e democrático.

Neste sentido, Germana de Oliveira Moraes²² averba que o princípio da legalidade, não obstante seu papel de contentor do absolutismo monárquico, não se mostrou por si só suficiente para deter ou prevenir os abusos da Administração no Estado Social, nem se revelou apto, como de fato não o poderia, concebido que foi com o fim de fortificar os Parlamentos, para conter os excessos dos legisladores. Para amoldar-se a essas imposições de contenção do Poder Legislativo e suprir as deficiências na regulação do Poder Executivo, o princípio da legalidade alterará parcialmente seu significado. Ao ordenar ou regular os desempenhos funcionais do

constitucionalismo, y en general el constitucionalismo moderno, es un producto de la ideología liberal. En la moderna sociedad de masas, el único medio practicable para hacer participar a los detinatarios del poder en el proceso político es la técnica de representación, que en un principio fue meramente simbólica y más tarde real”.

²¹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 18^a- edição. São Paulo: Malheiros, 2.006, pág. 259.

²² MORAES, Germana de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Administração Pública**. 2^a- edição. São Paulo: Dialética, 2.004, pág. 29.

Poder Legislativo, assume o princípio da legalidade, como visto, a conotação de legalidade constitucional, com a superação pelo princípio da constitucionalidade. Ao ordenar ou regular a atuação administrativa, a legalidade não mais guarda total identidade com o Direito, pois este passa a abranger, além das leis – das regras jurídicas, os princípios gerais do Direito, de modo que a atuação do Poder Executivo deve conformidade não mais apenas à lei, mas ao Direito, decomposto em regras e princípios jurídicos, com a superação do princípio da legalidade pelo princípio da juridicidade.

Verifica-se que, no atual estágio do Estado de Direito, que suplantou o clássico, a constitucionalidade sobrepujou a legalidade estrita e os princípios da Ciência Jurídica superaram as regras positivadas em códigos e na legislação esparsa. A juridicidade nada mais é do que essa constatação. A partir do constitucionalismo pós-positivista (neoconstitucionalismo), toda a perquirição do Direito tem por supedâneo os institutos e hermenêutica constitucionais na busca de plena efetividade dos direitos fundamentais sociais.

Não se pode defender uma concepção ultrapassada de legalidade, incompatível com o modelo jurídico do Estado Social de Direito, pois parece conhecer que as normas constitucionais também têm status de normas jurídicas, delas se podendo extrair efeitos diretos, sem que para tanto seja necessária a edição de norma integradora.

A Constituição é a norma jurídica por excelência, por ser dotada de superlegalidade. No Estado Democrático de Direito, seu texto estabelece amiúde direitos e obrigações de aplicação instantânea e direta, que dispensam a mediação do legislador infraconstitucional ou do administrador público na edição de atos administrativos.

O estágio atual da ciência jurídica vive a era do pós-positivismo, o que caracteriza verdadeiro Estado Principiológico ou sistema jurídico de princípios na acepção moderna que exercem uma função instrumental de controle e segurança dos atos estatais, aí incluídos os administrativos.

Nesse contexto, observa Diogo de Figueiredo Moreira Neto²³ que a própria lei, entendida como produto das casas legislativas, é insuficiente para regradar todas as complexidades da vida humana nas sociedades contemporâneas, embora seja imprescindível para garantir-lhe a coesão e a coerência, de modo que ela ocupa o centro da ordem jurídica infraconstitucional, conformada por uma constelação de todos os tipos de normas, tais como os regulamentos, regimentos e as diversas regulações autônomas, e, por sua vez, cada uma delas, com seu respectivo séquito de normas administrativas secundárias. Como todo esse complexo normativo não escapa aos requisitos de juridicidade, é necessário que uma norma, oriunda ou não dos Parlamentos, seja democraticamente legitimada pela observância do respectivo e devido processo legal, em que a participação cidadã seja assegurada na medida do

²³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Juridicidade, pluralidade normativa, democracia e controle social- Reflexões sobre alguns rumos do Direito Público neste século. AVILA, Humberto (organizador). **Fundamentos do Estado de Direito. Estudos em Homenagem ao Professor Almiro do Couto e Silva**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 112 e 113.

possível e do razoável, se não na tomada de decisão, pelo menos e inafastavelmente no controle social dos decorrentes resultados das políticas públicas executadas.

Os princípios jurídicos são frequentemente utilizados na solução de controvérsias envolvendo a hermenêutica dos direitos fundamentais, abrindo espaços vanguardistas para a interpretação constitucional e para o pensamento jurídico pós-crítico no contexto epistemológico da contemporaneidade em uma Administração Pública sensível aos clamores sociais.

De acordo com Paulo Bonavides²⁴, a inserção constitucional dos princípios ultrapassa, de último, a fase hermenêutica das chamadas normas programáticas. Eles operam nos textos constitucionais da segunda metade deste século uma revolução de juridicidade sem precedentes nos anais do constitucionalismo. De princípios gerais se transformaram, já, em princípios constitucionais. Em verdade, fora até então a carência de normatividade o entendimento a que se abarcava a Velha Hermenêutica constitucional, doravante a caminho de uma ab-rogação doutrinária irremediável.

Portanto, para a corrente pós-positivista, é imprescindível o reconhecimento da normatividade dos princípios, pois sem essa condição de existência, a norma friamente se restringiria ao legalismo meramente positivista e exegético, o qual resultou ineficaz na sua aplicação prática no ordenamento jurídico com todas as adversidades verificadas no contexto Pós-Segunda Guerra Mundial.

Por seu turno, Luigi Ferrajoli²⁵ afirma que o julgamento da equidade, por outro lado, consiste em compreender as características acidentais e singulares do caso individual verificado e não conotado pela lei.

A evolução do constitucionalismo social desemboca no neoconstitucionalismo que tem por alguns de seus pilares o ativismo judicial, o garantismo e a nova hermenêutica constitucional de cunho principiológico.

O neoconstitucionalismo, sensível ao estabelecimento de uma supremacia constitucional²⁶, foi ainda mais longe ao estabelecer a primazia da Constituição sobre as demais normas de um ordenamento jurídico, aprimorando mecanismos imanentes à jurisdição constitucional, de modo que elevaram os princípios nela consagrados à categoria de norma jurídica com força cogente, não mais simplesmente como parâmetros valorativos destituídos de uma eficácia imediata na função jurisdicional. A partir do neoconstitucionalismo tem-se a Constituição como a diretriz maior que consagra os princípios maiores de uma democracia cidadã.

²⁴ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

²⁵ FERRAJOLI, Luigi. **Diritto e ragione. Teoria Del garantismo penale**. Nona edizione. Roma: Editori Laterza, 2008, p. 139. Tradução livre: “... Il giudizio di equità consiste invece nella compressione delle caratteristiche accidentali e singolari del caso individuale verificato e non connotate dalla legge.”

²⁶ Um dos pilares sobre os quais se assenta o neoconstitucionalismo é a obra de HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991, pág. 28: “Os princípios basilares da Lei Fundamental não podem ser alterados mediante revisão constitucional, conferindo preeminência ao princípio da Constituição jurídica sobre o postulado da soberania popular. O significado superior da Constituição normativa, manifesta-se, finalmente, na quase ilimitada competência das Cortes Constitucionais – princípio até então desconhecido-, que estão autorizadas, com base em parâmetros jurídicos, a proferir a última palavra sobre os conflitos constitucionais, mesmo sobre as questões fundamentais da vida do Estado”.

Toda interpretação constitucional se assenta no pressuposto da superioridade jurídica da Constituição sobre os demais atos normativos no âmbito do Estado, especialmente quando se encontram ameaçados os direitos fundamentais sociais.

Um dos fundamentos de legitimidade do neoconstitucionalismo implica na proeminência da dignidade da pessoa humana. Desta forma, o aludido postulado tornou-se o epicentro do extenso catálogo de direitos fundamentais em todas as suas dimensões (civis, sociais, políticos, econômicos, difusos e culturais), assegurados pelas Cartas Constitucionais e pelos documentos de Direito Internacional.

A corrente atinente ao neoconstitucionalismo (constitucionalismo pós-positivista) concatena-se intrinsecamente ao pluralismo político, reconhecendo, assim, ao campo do político (no qual interagem atores políticos institucionais, organizações não governamentais e movimentos sociais) a maior extensão possível de autonomia para a tomada de decisões inovadoras, alternativas e criativas, estimulando, assim, a inclusão de grupos minoritários outrora excluídos dos processos decisórios, tomando como parâmetro uma hermenêutica fundada nos princípios.

De acordo com Paulo Bonavides²⁷, o princípio na doutrina é o neopositivismo, a coluna por onde a Constituição sustenta a legitimidade; a regra, o positivismo clássico, dedutivista, de profunda rejeição ao jusnaturalismo. A regra se muda, a lei se revoga, o princípio se conserva.

O neoconstitucionalismo perpassa pelo fenômeno da judicialização da política (também denominado politização da justiça) e denota a intervenção decisória do Poder Judiciário capaz de afetar a conjuntura política nas democracias contemporâneas. Inegável o papel político do Poder Judiciário, em especial do Supremo Tribunal Federal em questões polêmicas e de mais alta relevância para os destinos da Nação. A consequência imediata dessa interferência é a ampliação do poder jurisdicional em matérias que seriam, em tese, reservadas às competências do Executivo e Legislativo, com inspiração na teoria do *checks and balances* a constitucionalização do princípio da separação dos Poderes também é reconhecida como facilitadora do processo de judicialização, por presumir uma equalização entre magistrados, legisladores e administradores. Nessa nova conjuntura proativa, o STF tem admitido a implementação de políticas públicas pelo Poder Judiciário, em se tratando de direitos fundamentais sociais consagrados no Texto Constitucional de 1988.

4. A FUNÇÃO INSTRUMENTAL DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO GARANTIA DE EFETIVIDADE DO CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

Os défices do modelo constitucional clássico de viés liberal-individualista começam a aparecer, na medida em que novas e inarredáveis demandas sociais surgem. As pressões exercidas especialmente pelas classes trabalhadoras reverberam na gênese do constitucionalismo social, algo inimaginável no modelo clássico de índole abstencionista. Com o ideal burguês pelo aumento infinito da produção e a

²⁷ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 10^a- edição. São Paulo: Malheiros, 2015, pág. 560.

consequente acumulação de capital, aumentam as tensões entre os detentores do poder e os trabalhadores.

Nessa ordem de ideias, preleciona Paulo Bonavides²⁸ que o velho liberalismo, na estreiteza de sua formulação habitual, não pôde resolver o problema essencial de ordem econômica das vastas camadas proletárias da sociedade, e por isso entrou irremediavelmente em crise. A liberdade política como liberdade restrita era inoperante. Não dava nenhuma solução às contradições sociais, mormente daqueles que se achavam à margem da vida, desapossados de quase todos os bens. Comunicá-la, pois, a todos, conforme veio a suceder, significava já um passo em falso na firmeza da teoria liberal. E isto foi uma das primeiras transformações por que passou o liberalismo. Mostrava-se, aí, com raro poder de evidência, a face dialética em que se movia historicamente a sociedade humana. O reconhecimento geral da liberdade política, com um mínimo de restrição, isto é, mediante o sufrágio universal, não foi o fruto altruístico e amistoso da munificência liberal. Foi das mais penosas conquistas revolucionárias, processada no âmago do conflito entre o trabalho e o capital.

A partir de meados do século XIX, percebe-se uma mudança de rumos e de conteúdos no cunho abstencionista do Estado Liberal, quando este passa a assumir tarefas positivas, prestações públicas, a serem asseguradas ao cidadão como direitos peculiares à cidadania, agindo, assim, como ator privilegiado do jogo socioeconômico. típicas preocupações oriundas do Estado Social, como características inerentes das conquistas democráticas.

Na visão de Paulo Bonavides²⁹, efetivamente, o velho pensamento liberal teorizava o homem abstrato e genérico, ao lado de um Estado que deixava de ser a imagem do absolutismo e da concentração de poderes, até se converter, paradoxal e contraditoriamente, numa espécie de Estado sem Estado, bem ao gosto da utopia anárquica da burguesia, levada, depois, ao extremo pelos teóricos do socialismo. Com efeito, a doutrina constitucional da época construía, nas regiões da reflexão, um Estado expectante, inerte, passivo, neutral, absenteísta, mínimo e formalista, que patrocinava e garantia, no campo social e político, a liberdade e o direito arrimado à filosofia de Kant. Indiferente e insensível às exclusões sociais, esse Estado, na realidade, se regia unicamente pela vontade de uma classe cujos membros eram, em última instância, os titulares privilegiados da primeira dimensão. Direitos que não chegavam ao território dos demais extratos sociais, onde a liberdade dos desiguais era apenas uma sombra ou esperança. Já o Estado Social foi a proposta corretiva dessa ilusão. Estatuía os direitos sociais e professava a fé igualitária como seu mais poderoso argumento de legitimidade. Buscava ao mesmo tempo pôr cobro à falsificação formalista de que para haver Estado de Direito bastava haver um sistema vigente de leis, sem levar em conta o teor justo ou injusto dos conteúdos normativos.

Para José Joaquim Gomes Canotilho³⁰, a busca de legitimação política – chegou mesmo a propor-se a substituição da palavra *lei* pela palavra *constituição* (*con-statuere*)

²⁸ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 7ª- edição. São Paulo: Malheiros, 2004, pág. 188.

²⁹ BONAVIDES, Paulo. **Do País Constitucional ao País Neocolonial. A derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional**. 3ª- edição. São Paulo: Malheiros, 2004, págs. 68 e 69.

³⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Pós-democracia, pós-constitucionalismo, pós-positivismo. LEITE, George Salomão; LEITE, Glauco Salomão; STRECK, Lenio (Coordenadores). **Ontem, os códigos! Hoje, as constituições: homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 246.

que outra coisa não tinha sido, no *Ancien Régime*, senão o conjunto das providências jurídicas emanadas da vontade real no sentido de disciplinar as fontes tradicionais do direito comum (ordenações, costumes, direito romano).

Tem-se, portanto, que o Estado liberal representou uma epistemologia de subordinação (constitucionalizada) do poder de controle do Estado ao Direito (privilegiando em demasia os cânones do juspositivismo), exigindo que a atuação estatal se mantivesse rigidamente adstrita à lei.

O Estado Social faz surgir um modelo atuante e inclusivo, promotor de igualdade material, na mitigação das problemáticas sociais e atento aos clamores das complexidades sócio-econômicas emergentes, reverberando na compleição de um constitucionalismo inclusivo.

Para Maria Encarnación Fernández³¹, sem esquecer a importância de reduzir as excessivas desigualdades sociais e econômicas, pode dizer-se que o debate sobre a igualdade material gira sobretudo em torno dos critérios do mérito e das necessidades e que uma concepção adequada da igualdade substancial exige a conjugação de ambos. De resto, os direitos sociais baseiam-se principalmente no critério das necessidades.

O período histórico subsequente ao surgimento do constitucionalismo social é marcado pelas duas grandes guerras mundiais, tendo consequências indeléveis para a humanidade com a morte de milhões de pessoas, inúmeros atos atentatórios aos direitos humanos por força da ideologia nazifascista com a perseguição de judeus, ciganos, homossexuais, pessoas com deficiências e outros grupos historicamente segregados.

Após a promulgação da Constituição de 1988, percebeu-se que o projeto constituinte aprovado trazia o grande desafio de garantir os princípios e valores do Estado Democrático de Direito, em busca da construção da cidadania e do constitucionalismo social, especialmente na garantia de compromisso com o arcabouço mínimo de segurança jurídica da dignidade da pessoa humana.

Na contemporaneidade, o constitucionalismo pós-positivista forneceu as bases do neoconstitucionalismo. A Constituição Federal de 1988 (dentre várias outras de países latino-americanos) é um dos expoentes do neoconstitucionalismo, na medida em que contribuiu de forma proativa e propositiva no estabelecimento do compromisso inquebrantável com os valores atinentes à democracia participativa e à cidadania inclusiva, bem como abriu espaço ao ativismo judicial.

³¹ FERNÁNDEZ, Maria Encarnación. Los derechos económicos, sociales y culturales. QUIRÓS, José Justo Megías (Coord.). **Manual de los Derechos Humanos. Los derechos humanos en el siglo XXI**. Navarra: Editorial Aranzadi, 2006, p. 107. Tradução livre: “Sin olvidar la importancia de la reducción de las desigualdades sociales y económicas excesivas, puede decirse que el debate sobre la igualdad material gira sobre todo a los criterios del mérito y de las necesidades y que una adecuada concepción de la igualdad sustancial exige combinar ambos. Por lo demás, los derechos sociales se fundamentan principalmente en base al criterio de las necesidades.”

Consoante averbado por Miguel Carbonell³², o neoconstitucionalismo, entendido como o termo ou conceito que explica um fenômeno relativamente recente no Estado constitucional contemporâneo, parece ter mais adeptos a cada dia, especialmente no âmbito da cultura jurídica dos italianos e espanhóis, bem como em vários países da América Latina (particularmente nos grandes centros culturais na Argentina, Brasil, Colômbia e México). Este fenômeno, no entanto, é pouco estudado, e uma cabal compreensão ainda poderá levar alguns anos.

Mecanismos de democracia participativa podem ser exercidos nos mais diversos níveis, tanto nos limites internos dos Estados, bem como nas organizações não governamentais ou indivíduos e no plano das relações internacionais.

Conforme a análise de Norberto Bobbio³³ quando comparada à democracia de inspiração rousseauísta, com efeito, a participação popular nos Estados democráticos reais está em crise por pelo menos três razões: (1) a participação culmina, na melhor das hipóteses, na formação da vontade da maioria parlamentar; mas o parlamento, na sociedade industrial avançada, não é mais o centro do poder real, mas apenas, frequentemente, uma câmara da ressonância de decisões tomadas em outro lugar; (2) mesmo que o parlamento ainda fosse o órgão do poder real, a participação popular limita-se a legitimar, a intervalos mais ou menos longos, uma classe política restrita que tende à própria autoconservação, e que é cada vez menos representativa; (c) também no restrito âmbito de uma eleição *una tantum* sem responsabilidades políticas diretas, a participação é distorcida, ou manipulada pela propaganda das poderosas organizações religiosas, partidárias, sindicais, etc. A participação democrática deveria ser eficiente, direta e livre: a participação popular, mesmo nas democracias mais evoluídas, não é nem eficiente, nem direta, nem livre. Da soma desses três déficits de participação popular nasce a razão mais grave da crise, ou seja, a apatia política, o fenômeno, tantas vezes observado e lamentado, da despolitização das massas nos Estados dominados pelos grandes aparelhos partidários. A democracia rousseauísta ou é participativa ou não é nada.

O pós-positivismo reverbera como parâmetro do repensamento do Direito Constitucional (em especial na Teoria dos Direitos Fundamentais e na democracia participativa), ultrapassando as correntes que menoscabam a sua força normativa. A Constituição, no processo de incorporação dos direitos fundamentais e de consagração da fórmula democrática, decorre de uma nova avaliação do diálogo travado entre a Moral e o Direito no fortalecimento dos princípios jurídico-constitucionais. A força normativa e irradiante dos direitos fundamentais implica a vinculação da atividade do legislador infraconstitucional.

O pós-positivismo busca corrigir as distorções e os excessos cometidos em nome do positivismo, com suporte no aprimoramento de alguns de seus cânones, como

³² CARBONELL, Miguel. **Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos**. Madrid: Editorial Trotta, 2007, p. 09. Tradução livre: "El neoconstitucionalismo, entendido com el término o concepto que explica un fenómeno relativamente reciente dentro del Estado constitucional contemporáneo, parece contar cada día con más seguidores, sobre todo en el ámbito de la cultura jurídica italiana y española, así como en diversos países de América Latina (particularmente en los grandes focos culturales de Argentina, Brasil, Colombia e México). Con todo, se trata de fenómeno escasamente estudiado, cuya cabal comprensión seguramente tomará todavía algunos años".

³³ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. 1ª- edição. 13ª- reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, págs. 138 e 139.

ocorre no tocante às teorias principiológicas na Hermenêutica Jurídica e ao negar alguns de seus deméritos, tais como: o legalismo exegético, o monopólio estatal do Direito, o seu caráter excludente e elitista, refratário aos mecanismos de democracia participativa.

A perspectiva da democracia participativa prevê a inclusão das minorias, ao contrário da perspectiva do liberalismo continental (Rousseau), que preconizava a unanimidade. Mesmo ela, contudo, não conseguiu proporcionar a inclusão de todas as minorias e correntes ideológicas divergentes. Na democracia tradicional, seja a direta ou a indireta, o que há de prevalecer é a vontade do povo, quem decidirá, afinal, mesmo que se pretenda dar oportunidades às diferenças, é a maioria. Tanto é assim que a sociedade que se intitula a mais democrática, a dos Estados Unidos, é reconhecidamente também aquela que, nas suas origens (séculos XVII e XVIII), foi a mais equânime.

Para Roberto Viciano Pastor e Rubén Martínez Dalmau³⁴, o compromisso constitucional de promoção da participação por meio de fórmulas diretas não questiona a essência do sistema de democracia representativa, amplamente constante em todas as constituições. A democracia participativa é configurada como um complemento à legitimidade e um avanço na democracia, mas não como um substituto permanente do sistema representativo. Interrompe-se, entretanto, a posição tradicional dos partidos políticos, que são realizadas, principalmente, no campo dos direitos políticos, o seu papel resta limitado pela ação direta do povo.

De acordo com o aduzido por José Afonso da Silva³⁵, o que dá a essência da democracia é o fato de o poder residir no povo. Toda democracia, para ser tal, repousa na vontade popular no que tange à fonte e ao exercício do poder, em oposição aos regimes autocráticos em que o poder emana do chefe, do caudilho, do ditador.

Ao analisar a experiência histórica brasileira, conclui Oliveira Viana³⁶ que, de fato, nunca se realizou a democracia participativa:

Nós, na verdade, *nunca tivemos governo politicamente democrático*. Pelo que nos ensina a nossa tradição histórica, sempre fomos governados- na Colônia e no Império- oligarquicamente (...) O nosso povo- massa, o povo da *grass root politics*, realmente nunca governou: sempre recebeu de cima, do alto - da Corte fluminense ou das metrópoles provinciais - - a lei, o regulamento, o código, a ordem administrativa, a cédula eleitoral, a chapa partidária. No período colonial, os governantes vieram sempre de fora - salvo os das

³⁴ VICIANO PASTOR, Roberto y MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. **Aspectos generales del Nuevo constitucionalismo latinoamericano**. Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2010, pág. 35. Tradução livre: "El compromiso constitucional de promover la participación a través de fórmulas directas no cuestiona la esencia del sistema de democracia representativa, ampliamente presente en todas las constituciones. La democracia participativa se configura como un complemento en la legitimidad y un avance en la democracia, pero no como una sustitución definitiva de la representación. Sin embargo, sí interrumpe la posición tradicional de los partidos políticos, que si bien se mantienen principalmente en el ámbito de los derechos políticos, su papel queda limitado por la acción directa del pueblo."

³⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27ª- edição. São Paulo: Malheiros. 2006, pág. 133.

³⁶ VIANA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999, pág. 482.

câmaras municipais; estes mesmos eram saídos- como vimos- de uma elite rica. No Império não houve também democracia de massa: era uma elite titulada e rica, que- do Rio e dos centros metropolitanos provinciais- ditava o governo ao povo-massa até ao interior dos sertões. Só na República, tentamos a democracia do povo-massa pela constituição dos governos municipais, estaduais e central por eleição direta e pelo sufrágio universal. Mas foi o que se sabe e o que se viu: o absentismo eleitoral, que estudei já alhures, deu a resposta cabal à utopia do nosso marginalismo político. (Grifos no original).

A consolidação do constitucionalismo social pelo Texto Constitucional de 1988 serve de supedâneo no combate às injustiças sociais e econômicas, onipresentes na realidade brasileira e servirá de redenção no momento de transpandemia, ou seja, será a força motriz que induzirá à superação das vicissitudes institucionais, políticas, econômicas, sanitárias e educacionais no pós-Covid.

Conforme aduzido por Paulo Bonavides³⁷, a cognominada Constituição Cidadã de 1988 condensou o progresso e as conquistas antecedentes do constitucionalismo social brasileiro. Tomou feição vanguardista por colocar, de acordo com o autor, os direitos sociais na categoria daqueles que, em seu mínimo essencial, não podem ser objeto de emenda constitucional supressiva.

O constitucionalismo brasileiro mostra-se vanguardista ao concatenar as virtudes da democracia participativa com o compromisso inarredável de proteção e garantia dos direitos fundamentais sociais, imbuído de pautas inquebrantáveis de reconciliação com a cidadania e os direitos humanos, protegendo os mais diversos segmentos sociais com demarcação de rumos claros e compreensão dos desafios impostos.

Paulo Bonavides³⁸ elucida que, positivado como princípio e regra de um Estado de Direito reconstruído sobre os valores da dignidade da pessoa humana, o Estado Social despontou para conciliar de forma duradoura e estável a Sociedade com o Estado, conforme demonstrado. O Estado Social de hoje é, portanto, a chave das democracias do futuro. Sem Estado social não há democracia, sem democracia não há legitimidade.

As relações entre democracia participativa e democracia representativa ultrapassam os limites da dimensão representante e representado, se constituindo como uma releitura da representação do Neoconstitucionalismo e como pressuposto para constituição de novos espaços participativos, ao ampliar as hipóteses de deliberação e inclusão cidadã, superando práticas retrógradas e arraigadas como o patrimonialismo e a corrupção.

Conforme aduzido por Lilia Moritz Schwarcz³⁹, enfim, nesses trinta anos, o Brasil não só buscou consolidar a democracia, como modernizou as relações sociais. Não deu conta, porém, de deter as práticas do patrimonialismo que se encontram bastante arraigadas e ajudam a explicar parte da crise que vivenciamos nos dias de hoje. É por essas e por outras que o patrimonialismo se mantém como um dos grandes inimigos

³⁷ BONAVIDES, Paulo. *Teoria Geral do Estado*. 10ª- edição. São Paulo: Malheiros, 2015, pág. 376.

³⁸ BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa. Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade*. 3ª- edição. São Paulo: Malheiros, 2008, pág. 156.

³⁹ SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. 1ª- edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, págs. 86 e 87.

da República, tendo o poder de solapar e enfraquecer as instituições do Estado. A saúde de uma democracia é medida pela robustez de suas instituições e, no caso nacional, desde os tempos coloniais boa parcela de tais instâncias foi dominada por interesses de grupos de poder, que se apropriam de parte da máquina do Estado com fins particulares. A teoria de que os brasileiros são mais informais e “alheios à burocracia” ganha aqui outra “roupagem”, quando expedientes como esses acabam resultando no benefício de alguns e no malefício de muitos.

Para Paulo Bonavides⁴⁰, a fragilidade brasileira no tocante ao Estado democrático se faz tamanha que não logrou o País concretizar sequer, num grau razoável de abrangência social e positividade, os direitos fundamentais da primeira dimensão, do *status negativus*.

No diagnóstico de Oscar Vilhena Vieira⁴¹, imersos numa cultura política corporativista e patrimonialista, os constituintes não se descuidaram, por outro lado, de inserir no texto da Constituição privilégios, interesses de grupos e setores econômicos, assim como prerrogativas institucionais e corporativas. O resultado dessa estratégia maximizadora foi uma Constituição ambiciosa, ubíqua e detalhista. Em termos políticos, criou um modelo marcado por um sistema partidário bastante fragmentado e pelo fortalecimento das instâncias de controle e aplicação da lei, com múltiplas possibilidades de veto sobre as decisões majoritárias. No que se refere ao arbitramento dos conflitos distributivos, a Constituição conjuga direitos sociais de viés progressista com inúmeros mecanismos regressivos que favorecem a concentração de riqueza nas mãos de alguns setores. Esse compromisso maximizador funcionou como uma espécie de “seguro” no decorrer do processo de transição e consolidação da democracia, possibilitando que as diversas classes sociais, correntes políticas e ideológicas e grupos de interesse se dispusessem a coordenar os seus conflitos por intermédio das regras estabelecidas pela Constituição. Como todos saíram ganhando em alguma medida, o custo da defecção tornou-se muito alto, criando um forte incentivo para permanecerem a bordo.

O discurso vazio e contraproducente do “*nós versus eles*” deve ser combatido pela verticalização da democracia participativa. Caso continue a ser fomentado por políticos sectários e proselitistas, o saldo será apenas o acirramento de cisões e, nesses casos, quem perde é sempre o cidadão, que continua ignorado em suas demandas primárias. O respeito à opinião contrária é fundamental para o êxito do debate democrático, especialmente quando se trata da efetividade do Estado Social.

A arena global tem sido marcada pelo neopopulismo que se caracteriza pela necessidade de construção de um problema (não necessariamente real), com a manipulação da opinião pública a partir de uma construção midiática e política. A invenção de inimigos (estrangeiros, imigrantes, minorias sexuais, minorias raciais...), fomenta as dissidências, e, nesse âmbito dissolve a democracia e a solidariedade. O

⁴⁰ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa. Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade.** 3ª- edição. São Paulo: Malheiros, 2008, pág. 61.

⁴¹ VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional.** 1ª- edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, págs. 24 e 25.

elemento identitário muitas vezes serve como fator de exclusão por meio da exclusão e negativa dos desiguais. Indubitavelmente, todo totalitarismo se funda na lógica da guerra e da intolerância às diferenças.

Conforme esposado por Lilia Moritz Schwarcz⁴², as polarizações têm o poder de matar a democracia, gerar uma retórica da divisão e eleger apenas demagogos que não representam os desejos de justiça, segurança, ética, igualdade, os quais são de todos os brasileiros.

A maturidade da democracia se dá a partir do respeito e valorização das opiniões adversas. Faz-se fundamental a superação da ideia de inimigo. A Constituição deve ser entendida como sujeito unitário de vontade da maioria que não consente com a totalidade. No plano prospectivo, deve haver a Constituição identitária que supere a ideologia da guerra e do ódio às diferenças.

Os cidadãos que não votam nos políticos vencedores nos sufrágios não merecem ser tratados como inimigos, mas como opiniões divergentes que são credoras de dignidade, respeito, diálogo e oitiva para soluções para os problemas vivenciados pelos países da região nos processos de melhorias nas gestões públicas. Neste sentido é válida a constatação de Norberto Bobbio⁴³, conforme a qual, nos regimes democráticos, a conflituosidade social é maior do que nos regimes autocráticos. Como uma das funções de quem governa é a de resolver os conflitos sociais de modo a tornar possível uma convivência entre indivíduos e grupos que representam interesses diversos, é evidente que, quanto mais aumentam os conflitos, mais cresce a dificuldade de dominá-los. Numa sociedade pluralista, como é a que vive e floresce num sistema político democrático, onde o conflito de classe é multiplicado por uma miríade de conflitos menores corporativos, os interesses contrapostos são múltiplos, donde não é possível satisfazer um deles sem ofender um outro, numa cadeia sem fim.

Na formação de uma realidade mais justa e inclusiva, as propostas dialogais devem sobrepor-se às cizânias desnecessárias, que induzem o colapso institucional por meio do fomento ao ódio e à intolerância, características estas autocráticas, excludentes e, portanto, antidemocráticas e contrárias à segurança social oriunda dos direitos fundamentais sociais.

Na análise de Lilia Moritz Schwarcz⁴⁴, com a recente introdução das mídias sociais, um fenômeno novo tomou forma. Se de um lado ele gerou uma certa democratização de informações e lugares plurais de fala, de outro acabou colaborando para a consolidação de um novo tipo de líder carismático e de uma nova forma de fazer política, nem por isso menos autoritários. Trata-se do político populista digital, que prega o ódio e a intolerância, acusa a imprensa e os intelectuais, e se proclama novo ao se dirigir sem mediação alguma à população.

A consagração da iniciativa popular como mecanismo de democracia direta no Texto Constitucional de 1988 reflete o processo democrático e participativo da criação

⁴² SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. 1ª- edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, pág. 235.

⁴³ BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 6ª- edição. 4ªreimpressão. São Paulo: Brasiliense, 2000, pág. 94.

⁴⁴ SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. 1ª- edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, págs. 62 e 63.

do documento, bem como a ampliação das esferas inclusivas nos perfis da cidadania e da efetividade dos direitos fundamentais sociais.

De acordo com Gerardo Pisarello⁴⁵, diante da tendência secular das políticas sociais de se configurarem como concessões seletivas e discricionariamente revogáveis, quando não como instrumentos estigmatizantes e de ordem pública, a participação social constitui uma ferramenta vital tanto para afastar a apropriação paternalista dos direitos quanto das necessidades que lhes dão fundamento, como de forma a evitar que as políticas públicas se resolvam em atos de corrupção e desvio de poder por parte do poder público.

De fato a verticalização da participação democrática na formulação e efetividade de direitos fundamentais sociais afasta a propriedade de populismo e paternalismo no discurso dos direitos fundamentais sociais.

Para Steven Levitsky e Daniel Ziblatt⁴⁶, se regras constitucionais bastassem, figuras como Perón (Argentina), Marcos (Filipinas) e Getúlio Vargas (Brasil) – todos os quais assumiram o cargo sob constituições ao estilo estadunidense, que continham, no papel, um arranjo ordenado de freios e contrapesos – teriam sido presidentes de um ou dois mandatos, em vez de autocratas notórios. Nem mesmo constituições bem projetadas são capazes, por si mesmas, de garantir a democracia. Primeiro, porque constituições são sempre incompletas. Como qualquer conjunto de regras, elas têm inúmeras lacunas e ambiguidades. Nenhum manual de operação, não importa quão detalhado, é capaz de antecipar todas as contingências possíveis ou prescrever como se comportar sob todas as circunstâncias. Regras constitucionais também estão sempre sujeitas a interpretações conflitantes.

É a consubstanciação de um ideal de democracia participativa que se estende além do estabelecimento dos tradicionais modos organizativos do poder político e do arrolamento de direitos e garantias fundamentais, ou de uma releitura da teoria constitucional com vistas a constituir um método interpretativo que amplie o grau de constitucionalização do ordenamento jurídico.

Conforme proposto por Carlos Santiago Nino⁴⁷, embora a negação total e absoluta dos direitos sociais esteja fora dos limites do liberalismo constitucional, o alcance preciso desses direitos, em oposição aos de propriedade ou comércio, será estabelecido por meio do processo democrático de discussão e tomada de decisões.

⁴⁵ PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción**. Madrid: Editorial Trotta, 2007, p. 123. Tradução livre: “Frente a la secular tendencia de las políticas sociales a configurar-se como concesiones selectivas y discrecionalmente revocables, cuando no como instrumentos estigmatizadores y de orden público, la participación social constituye una herramienta vital tanto para conjurar la apropiación paternalista de los derechos y de las necesidades que les dan fundamento, como para evitar que las políticas públicas se resuelvan en actos de corrupción y de desviación de poder por parte de las autoridades públicas.”

⁴⁶ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução: Renato Aguiar. 1ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 100 e 101.

⁴⁷ NINO, Carlos Santiago. **Una teoría de la justicia para la democracia: hacer justicia, pensar la igualdad y defender libertades**. 1ª ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013, p. 233. Tradução livre: “... a pesar de que la total y absoluta negación de los derechos sociales yace fuera de los límites del liberalismo constitucional, el alcance preciso de dichos derechos frente a los de propiedad o comercio, será establecido a través del proceso democrático de discusión y toma de decisiones.”

A realidade contemporânea revela inegavelmente uma problemática de legitimidade da democracia, na medida em que mesmo as sociedades ocidentais (tidas como mais aprimoradas institucionalmente) vivenciam desafios na efetividade de um sistema efetivamente democrático, revelando déficits nos ideais propugnados pelo Estado Social.

Conforme diagnosticado por Paulo Bonavides⁴⁸, a legitimidade considerada pura legalidade ou pura aplicação procedimental, conforme defluiu, respectivamente, do decisionismo de Schmitt ou do formalismo processualista de Luhman, seria incompatível com a concretização de uma ordem jurídica democrática, aberta, pluralista, atada a uma tábua consensual de valores, com variações alternativas ao exercício do poder por formações dispostas ao compromisso, ao respeito mútuo, à preservação de identidade do regime.

O grande desafio da democracia do Século XXI não está em legitimar a modalidade indireta, mas em ampliar e fortalecer sua versão direta, ou seja, a democracia deve ser encarada como uma entidade e não como mero recurso, reverberando em todas as esferas da vivência humana, principalmente no contexto dos conflitos surgidos no momento de transpandemia de Covid-19, ou seja, o formal cede espaço à materialidade democrática, gerando uma extensão que ultrapasse o político e abarque todas as relações sócio-jurídicas na compleição do Estado Social.

Afinal, consoante diagnosticado por Luigi Ferrajoli⁴⁹, de fato, a grande conquista do constitucionalismo do século XX foi atacada pelos cortes nos gastos sociais: a dimensão substancial da democracia gerada pelas obrigações de serviços vitais impostas pelos direitos sociais, como fontes de legitimação substancial do sistema político, além de a velha dimensão e legitimação puramente formal expressa pela representação política.

A formação de um constitucionalismo social, portanto, passa pela legitimidade e aprofundamento dos direitos humanos na verticalização da democracia, dos direitos humanos e da cidadania.

CONCLUSÃO

Na compreensão da passagem do constitucionalismo clássico para o constitucionalismo social como fruto das contingências que, superando uma conduta meramente negativa a ser assumida em termos de liberdades públicas, faz surgir um modelo de Estado deveria atuante, promotor de igualdade material, na mitigação das problemáticas sociais e atento aos clamores das complexidades socioeconômicas

⁴⁸ BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões**. 3ª- edição. São Paulo: Malheiros, 2004, pág. 50.

⁴⁹ FERRAJOLI, Luigi. **Manifesto per l'uguaglianza**. Seconda edizione. Roma: Editori Laterza, 2019, p. 91. Tradução livre: “È stata infatti aggredita, dai tagli alle spese sociali, la conquista maggiore del costituzionalismo novecentesco: la dimensione sostanziale della democrazia generata dagli obblighi di prestazioni vitali imposti dai diritti sociali, quali fonti di legittimazione sostanziale del sistema politico, in aggiunta alla vecchia dimensione e legittimazione puramente formale espressa dalla rappresentanza politica..”

emergentes. A igualdade jurídico-formal apregoada nos textos constitucionais clássicos necessitava da necessária concretização oriunda do constitucionalismo social.

O período do constitucionalismo social tem seu início marcado pelas Constituições Mexicana (1917, fruto da Revolução Mexicana de 1910) e de Weimar (Alemanha, 1919). No Brasil, a Constituição de 1934 é uma síntese malograda de tentativa de conciliação entre ideias liberais e de tendências sociais do Estado.

A legalidade estrita, primeiro patamar do Estado de Direito em face do poder absolutista monárquico, restou defasada como mecanismo de controle administrativo e judicial. Daí dizer-se que o princípio da legalidade foi superado pelo princípio da juridicidade, como vetor do Estado Democrático e Social de Direito.

Ante a realidade do pós-positivismo e do neoconstitucionalismo com o protagonismo da nova hermenêutica constitucional descortina-se a nova interpretação constitucional e a conversão do legalismo exegético em juspositivismo inclusivo e democrático.

Não se pode defender uma concepção ultrapassada de legalidade, incompatível com o modelo jurídico do Estado Social, pois parece conhecer que as normas constitucionais também têm status de normas jurídicas, delas se podendo extrair efeitos diretos, sem que para tanto seja necessária a edição de norma integradora.

Para a corrente pós-positivista, é imprescindível o reconhecimento da normatividade dos princípios, pois sem essa condição de existência, a norma friamente se restringiria ao legalismo meramente positivista e exegético, o qual resultou ineficaz na sua aplicação prática no ordenamento jurídico com todas as adversidades verificadas no contexto Pós-Segunda Guerra Mundial.

Um dos fundamentos de legitimidade do neoconstitucionalismo implica na proeminência da dignidade da pessoa humana. Desta forma, o aludido postulado tornou-se o epicentro do extenso catálogo de direitos fundamentais em todas as suas dimensões (civis, sociais, políticos, econômicos, difusos e culturais), assegurados pelas Cartas Constitucionais e pelos documentos de Direito Internacional.

Os défices do modelo constitucional clássico de viés liberal-individualista começam a aparecer, na medida em que novas e inarredáveis demandas sociais surgem. As pressões exercidas especialmente pelas classes trabalhadoras reverberam na gênese do constitucionalismo social, algo inimaginável no modelo clássico de índole abstencionista. Com o ideal burguês pelo aumento infinito da produção e a consequente acumulação de capital, aumentam as tensões entre os detentores do poder e os trabalhadores.

Portanto, o Estado Social em seu viés democrático-participativo é o que se verifica no pós-guerra como o modelo adotado no constitucionalismo ocidental, especialmente quando verificada a ascensão dos direitos fundamentais sociais.

Tem-se, portanto, que o Estado liberal representou uma epistemologia de subordinação (constitucionalizada) do poder de controle do Estado ao Direito

(privilegiando em demasia os cânones do juspositivismo), exigindo que a atuação estatal se mantivesse rigidamente adstrita à lei.

O Estado Social faz surgir um modelo atuante e democrático, promotor de igualdade material, na mitigação das problemáticas sociais e atento aos clamores das complexidades socioeconômicas emergentes, reverberando na compleição de um constitucionalismo inclusivo e participativo.

O constitucionalismo brasileiro mostra-se vanguardista ao concatenar as virtudes da democracia participativa com o compromisso inarredável de proteção e garantia dos direitos fundamentais sociais, imbuído de pautas inquebrantáveis de reconciliação com a cidadania e os direitos humanos, protegendo os mais diversos segmentos sociais com demarcação de rumos claros e compreensão dos desafios impostos.

A formação de um constitucionalismo social, portanto, passa pela legitimidade e aprofundamento dos direitos humanos na verticalização da democracia, dos direitos humanos e da cidadania.

Na formação de uma realidade mais justa e inclusiva, as propostas dialogais devem sobrepor-se às cizânias desnecessárias, que induzem o colapso institucional por meio do fomento ao ódio e à intolerância, características estas autocráticas, excludentes e, portanto, antidemocráticas e contrárias à segurança social oriunda dos direitos fundamentais sociais.

O discurso vazio e contraproducente do “*nós versus eles*” deve ser combatido pela verticalização da democracia participativa. Caso continue a ser fomentado por políticos sectários e proselitistas, o saldo será apenas o acirramento de cisões e, nesses casos, quem perde é sempre o cidadão, que continua ignorado em suas demandas primárias. O respeito à opinião contrária é fundamental para o êxito do debate democrático, especialmente quando se trata da efetividade do Estado Social.

A consolidação do constitucionalismo social pelo Texto Constitucional de 1988 serve de supedâneo no combate às injustiças sociais e econômicas, onipresentes na realidade brasileira e servirá de redenção no momento de transpandemia, ou seja, será a força motriz que induzirá à superação das vicissitudes institucionais, políticas, econômicas, sanitárias e educacionais na era pós-Covid, ressignificando a dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 8ª- edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. 1ª- edição. 13ª- reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 6ª- edição. 4ªreimpressão. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Locke e o Direito Natural**. Tradução: Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões**. 3ª- edição. São Paulo: Malheiros, 2004.

- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 18ª- edição. São Paulo: Malheiros, 2.006.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 7ª- edição. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. **Do País Constitucional ao País Neocolonial. A derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional**. 3ª- edição. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa. Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade**. 3ª- edição. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. São Paulo: 5ª- edição. Malheiros Editores, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 10ª- edição. São Paulo: Malheiros, 2015.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Pós-democracia, pós-constitucionalismo, pós-positivismo. LEITE, George Salomão; LEITE, Glauco Salomão; STRECK, Lenio (Coordenadores). **Ontem, os códigos! Hoje, as constituições: homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2016.
- CARBONELL, Miguel. **Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos**. Madrid: Editorial Trotta, 2007.
- FERNÁNDEZ, Maria Encarnación. Los derechos económicos, sociales y culturales. QUIRÓS, José Justo Megías (Coord.). **Manual de los Derechos Humanos. Los derechos humanos en el siglo XXI**. Navarra: Editorial Aranzadi, 2006.
- FERRAJOLI, Luigi. **Diritto e ragione. Teoria Del garantismo penale**. Nona edizione. Roma: Editori Laterza, 2008.
- FERRAJOLI, Luigi. **Manifesto per l'uguaglianza**. Seconda edizione. Roma: Editori Laterza, 2019.
- FUNES, Patricia. **Historia mínima de las ideas políticas en América Latina**. Madrid: Turner Publicaciones, 2014.
- HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.
- HESSE, Konrad. **Escritos de Derecho Constitucional**. Selección y traducción: Pedro Cruz Villalón y Miguel Azpitarte Sánchez. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2011.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução: Renato Aguiar. 1ª- edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- LOWENSTEIN, Karl. **Teoría de La Constitución**. Traducción: Alfredo Gallego Anabitarte. Segunda Edición. Barcelona: Ediciones Ariel, 1970.
- MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional. Tomo I. Preliminares. O Estado e os sistemas constitucionais**. 8ª- edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.
- MORAES, Germana de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Administração Pública**. 2ª- edição. São Paulo: Dialética, 2.004.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Juridicidade, pluralidade normativa, democracia e controle social- Reflexões sobre alguns rumos do Direito Público neste século. ÁVILA,

- Humberto (organizador). **Fundamentos do Estado de Direito. Estudos em Homenagem ao Professor Almiro do Couto e Silva.** São Paulo: Malheiros, 2005.
- NINO, Carlos Santiago. **Una teoría de la justicia para la democracia: hacer justicia, pensar la igualdad y defender libertades.** 1ª- ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013.
- NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais. Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais.** Coimbra: Coimbra Editora, 2010.
- PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Los derechos fundamentales.** Novena Edición. Madrid: Tecnos, 2007.
- PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción.** Madrid: Editorial Trotta, 2007.
- SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro.** 1ª- edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 27ª- edição. São Paulo: Malheiros. 2006.
- VIANA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras.** Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999.
- VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional.** 1ª- edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- VICIANO PASTOR, Roberto y MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. **Aspectos generales del Nuevo constitucionalismo latinoamericano.** Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2010.
- WILLIAMSON, Edwin. **História da América Latina.** Tradução: Patrícia Xavier. Lisboa: Edições 70, 2009.



PRÁTICAS EDUCOMUNICATIVAS PARA INCLUSÃO DO CIDADÃO À PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

*Francislene dos Santos¹,
Miro Luiz dos Santos Bacin²*

RESUMO

O presente artigo trata-se de uma pesquisa teórica sobre a Educomunicação e o Programa de Educação Previdenciária do Instituto Nacional do Seguro Social – PEP/INSS. Desta forma, numa perspectiva de democracia participativa, realizar a aproximação da teoria e práticas da Educomunicação com o PEP/INSS. A Educomunicação como uma prática de comunicação para desenvolver a cidadania, inclusão social, acesso à informação, leitura crítica das informações e uso da informação para emancipação do cidadão. Por outro lado, o Programa de Educação Previdenciária/INSS como instrumento de educação social, informação e que visa a inclusão do cidadão na Política de Seguridade Social ou acesso aos benefícios assistenciais. Deste modo, a pesquisa em questão tem como premissa fazer a leitura em conjunto da teoria com a prática e identificar caminhos na Educomunicação que possam ser aplicados no PEP/INSS. Desta forma, identificou-se alguns procedimentos a serem adotados para que as informações cheguem aos cidadãos de forma clara, inclusiva. Sendo fundamental realizar a identificação e mapeamento dos sujeitos que são alvo das ações do programa, promover ações com pautas específicas de inclusão digital e social sobre benefícios assistenciais com foco na informação sobre os direitos, parcerias para desenvolver ações de inclusão digital e, ainda, ampliar os multiplicadores de informações previdenciárias. Por fim, entende-se que a Educomunicação vem ao encontro da Política Social do INSS de inclusão do cidadão a Seguridade Social, são ações complementares que objetivam a emancipação dos sujeitos e garantia de direitos.

Palavras-chave: educomunicação; democracia participativa; educação previdenciária.

EDUCOMMUNICATION PRACTICES FOR INCLUDING CITIZENS IN THE BRAZILIAN SOCIAL SECURITY

ABSTRACT

This article is theoretical research on Educommunication and the Social Security Education Program of the National Institute of Social Security - PEP/INSS. In this way, from a perspective of participatory democracy, bring the theory and practices of Educommunication closer to the

¹ Mestre em Educação (UNEATLANTICO-ES), Analista do Seguro Social e Coordenadora de Avaliação Educacional no INSS. Especialista em Polícia (UFPEL), Gestão Pública (FURG), Mídia e Educação (UNIPAMPA) e em Docência para Educação Profissional e Tecnológica (IFES). Pesquisadora de Avaliação de Efetividade em Educação Corporativa, Gestão da Educação Corporativa e Educomunicação na Seguridade Social. Socióloga (UFPEL) e Assistente Social (Anhanguera). **E-mail:** francisleneisp@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8629-9338>.

² Jornalista, mestre em Semiótica e doutor em Comunicação Social. Professor do curso de graduação em Jornalismo (Unipampa) e da especialização em Mídia e Educação (Unipampa/UAB). Fotógrafo, ilustrador e artista plástico. Pesquisador da área da comunicação e colaborador semanal do jornal Folha de São Borja. **E-mail:** mirobacin@unipampa.edu.br **ORCID:** Não possui.

PEP/INSS. Educommunication as a communication practice to develop citizenship, social inclusion, access to information, critical reading of information and use of information for the emancipation of citizens. On the other hand, the Social Security Education Program/INSS as an instrument of social education, information and which aims to include citizens in the Social Security Policy or access to assistance benefits. Thus, the research in question has the premise of reading theory and practice together and identifying paths in Educommunication that can be applied in the PEP/INSS. In this way, some procedures to be adopted were identified so that the information reaches the citizens in a clear, inclusive way. It is fundamental to carry out the identification and mapping of the subjects who are the target of the program's actions, to promote actions with specific agendas of digital and social inclusion on welfare benefits with a focus on information about rights, partnerships to develop digital inclusion actions and, also, to expand social security information multipliers. Finally, it is understood that Educommunication meets the INSS Social Policy of inclusion of citizens in Social Security, they are complementary actions that aim at the emancipation of subjects and guarantee of rights.

Keywords: *educommunication; participatory democracy; pension education.*

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa teórica apresenta uma análise crítica sobre a Educomunicação para o desenvolvimento e exercício efetivo da cidadania do público que acessa os serviços e benefícios da previdência social do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Educomunicação entendida como a interface entre educação e comunicação que objetiva criação e fortalecimento de ecossistemas comunicativos abertos e democráticos nos espaços educativos, fortalecendo o protagonismo dos sujeitos sociais (SOARES, 2002). Percebe-se que, ter acesso aos canais de atendimento da Previdência Social (internet e telefone) não é suficiente para o desenvolvimento da cidadania. Todavia, torna-se difícil obter cidadania plena diante das desigualdades, sejam materiais ou sociais (CORTINA, 2004), ou seja, a Educomunicação também é necessária para acesso pleno.

Para que haja uma sociedade inclusiva e participativa, se faz necessário oportunizar aos cidadãos as competências necessárias para compreender as informações, realizar uma análise crítica e saber reproduzir e repassar a informação corretamente. Desta forma, esse artigo tem por objetivo apresentar uma aproximação do Programa de Educação Previdenciária (PEP) do INSS, com a Educomunicação.

O artigo está dividido em apresentação das referências teóricas utilizadas para pesquisa, após discorrer sobre o PEP/INSS e sobre a Educomunicação, em seguida demonstrar a aproximação do programa com a Educomunicação e, por fim, as considerações sobre a pesquisa.

DESENVOLVIMENTO

Primeiramente será apresentado o referencial teórico base para a pesquisa desenvolvida, com breves considerações sobre comunicação, cidadania e democracia participativa. Posteriormente, apresentar o Programa de Educação Previdenciária do Instituto Nacional do Seguro Social – PEP/INSS, na sequência conceituações sobre Educomunicação e sua relação prática com o PEP/INSS.

1. METODOLOGIA

O presente artigo trata-se de uma pesquisa teórica, fazer um apanhado teórico conceitual das principais referências sobre Educomunicação e Comunicação para cidadania. O percurso metodológico passou por pesquisas no portal de periódicos da Biblioteca Eletrônica Científica Online (SciELO), Periódicos CAPES e Google Acadêmico, livros e artigos de autores de referência da temática. No portal Periódico CAPES que foram encontrados dois artigos sobre o Programa de Educação Previdenciária. Para informações sobre o Programa de Educação Previdenciária do Instituto Nacional do Seguro Social, foram realizadas pesquisas nos *sites* do próprio programa, na página do INSS no *gov.br* e na *intraprev* do INSS e por fim, documento que normatizam o programa.

A análise das discussões apresentadas pelos autores fora realizada de forma a relacionar a comunicação na era digital e estabelecer correlação entre características da Educomunicação e as práticas adotadas pelo Programa de Educação Previdenciária, PEP/INSS.

2. REFERENCIAL TEÓRICO: COMUNICAÇÃO, CIDADANIA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Para Antônio Hohlfeldt (2001), o processo comunicacional caracteriza-se como um fenômeno social e ninguém se comunica isolado e solitário. Ou seja, a comunicação permite o intercâmbio de mensagens, com função de informar, constituir um consenso de opiniões (ou a maioria), persuadir ou convencer, prevenir acontecimentos, aconselhar, constituir identidades e até divertir. A comunicação está presente no dia-a-dia, nas rotinas diárias, na interação com outras pessoas, no acesso aos meios de comunicação, faz parte do desenvolvimento da sociedade.

Por outro lado, há a necessidade de desenvolver o processo comunicativo emancipatório dos indivíduos. Freire (1996) alertava sobre a necessidade de se praticar/ensinar a leitura crítica dos meios de comunicação de massa para a emancipação e o pleno desenvolvimento da cidadania. Para o autor, o homem ao agir e pensar sobre o mundo, nas relações com os outros, é que ele conhece a natureza e age sobre ela, assim, transformando-a. Por conseguinte, essa comunicação é o fazer a educação, portanto, não há educação sem comunicação.

Desta forma, a educação é a base do processo emancipatório do indivíduo, na qual oportunizada ao sujeito participação ativa na sociedade (MORIN, 2010). Assim, se faz necessário romper paradigmas, aproveitar os ecossistemas de participação, garantir os espaços de fala e transformação social cidadã.

Outra autora importante para o debate é a Amartya Sen (2018), com a teoria da escolha social democráticas, a autora defende que treinar as pessoas é a chave para liberdade, assim como treinamento, conhecimento, possuem melhores condições para avaliar e tomar as melhores decisões. As pessoas precisam desenvolver as capacidades que lhes permitam fazer escolhas conscientes. Deste modo, a informação é essencial para escolha inteligente e democrática.

Do mesmo modo, Siurana (2009), propõe que os cidadãos desenvolvam capacidades como autoconhecimento, baseando seus julgamentos em critérios de reflexão e justiça, mas isso com conhecimento e abertura de espaços democráticos para participação ativa. Para Cortina (1993) a participação ativa torna-se expressão de igualdade e eficácia, somente se consegue com educação, assim, possui caráter de autolegislação dos indivíduos, compreendendo que os interesses individuais coincidem com os da comunidade, pois o valor educacional desenvolve o senso de justiça (na busca de bens comuns) e, conseqüentemente, o sentimento de pertencimento.

Por conseguinte, segundo Freire (1980) a teoria sem a prática vira verbalismo, assim como a prática sem a teoria vira ativismo, o objetivo é atingir a práxis, a ação criadora e modificadora da realidade. Deste modo, urge pensar a prática educativa em uma perspectiva problematizadora e, nesse contexto, o papel do professor deixa de lado a postura verticalizada e detentora do saber e assume uma postura horizontalizada, mediatizadora de experiências e trocas (FREIRE, 1996).

Por fim, para Martin-Barbero (2014), a cidadania está associada ao “reconhecimento recíproco”, isto passa decisivamente hoje pelo direito de informar e ser informado, de falar e ser escutado, portanto, imprescindível para poder participar das decisões que dizem respeito à coletividade. Todavia, a exclusão da cidadania reside “na expropriação do direito de ser visto, que equivale ao de existir/contar socialmente, tanto no terreno individual como no coletivo, no das maiorias como das minorias” (MARTIN-BARBERO, 2014, p. 107 e 108).

No próximo tópico, será apresentado um programa de educação do Instituto Nacional do Seguro Social, com vista a aproximar o cidadão do conhecimento sobre a Previdência Social Brasileira, considerando o protagonismo dos cidadãos.

3. PROGRAMA DE EDUCAÇÃO PREVIDENCIÁRIA – PEP/INSS

O Programa de Educação Previdenciária - PEP, foi instituído pela Portaria Ministerial nº1.671, em 15 de fevereiro de 2000 (Institui o Programa de Estabilidade Social, com a finalidade de ampliar a cobertura dos benefícios concedidos pelo Regime Geral de Previdência Social, tendo em vista o bem-estar dos trabalhadores) e Portaria Ministerial nº1.276, de 9 de setembro de 2003 (Altera a denominação do Programa de Estabilidade Social para Programa de Educação Previdenciária). Trata-se de um programa do Governo Federal, que integra o INSS e está vinculado à Coordenação de Formação e Aperfeiçoamento do INSS, como Divisão de Educação Previdenciária - DIVPREV (INSS, 2022).

Segundo Barros (2011) os motivos principais pelos quais o INSS institucionalizou o Programa de Estabilidade Social foram dados estatísticos que apontavam que a cada dez trabalhadores, seis estavam fora do sistema previdenciário e da política de incentivos para inscrição do Regime Geral da Previdência Social - RGPS, além disso da fora do acesso as demais benefícios a todos os trabalhadores.

Em 2003, ano da alteração do nome do Programa de Estabilidade Social para Programa de Educação Previdenciária, o PEP ampliou a abrangência do programa. Conforme Barros (2011), o PEP produziu informações sobre a importância do seguro social para os trabalhadores e suas famílias, programa regular de informação e

conscientização sobre os direitos previdenciários, orientação sobre contribuições, benefícios e o demais serviços do RGPS (aposentadorias por idade, por tempo de contribuição, invalidez, especial, auxílio-doença, auxílio-acidente, salário maternidade, pensão, auxílio reclusão, serviço social, reabilitação profissional e perícia médica). Também foram focadas ações nos benefícios assistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada ao Idoso e a Pessoa com Deficiência.

O PEP tem por objetivo fundamental disseminar o conhecimento previdenciário, sendo um instrumental importante para inclusão social, sendo uma conexão entre a previdência e o cidadão com foco em promover ações educativas e informativas sobre direitos e deveres da sociedade, além de fortalecer a cultura previdenciária e fortalecimento da cidadania no Brasil.

As ações executadas pelo PEP são:

- Orientação e informação;
- Palestras;
- Cursos EaD (ensino a distância) para servidores e para sociedade;
- Mídia, com o suporte das equipes de Comunicação Social do Instituto; e
- Cursos de disseminadores.

As ações ocorrem de forma descentralizada com equipes de Educação Previdenciária localizadas nas diversas gerências executivas do INSS, espalhadas pelas superintendências regionais (Norte Centro Oeste, Sudeste I, II e III, Sul e Nordeste), assim o Programa conta com servidores em quase todas as unidades da federação.

Além disso, o PEP/INSS conta com um ambiente virtual de educação, onde são ministrados cursos à distância. (ESCOLA PEP, 2022).

Importante destacar, que o INSS está em constante transformação para alinhar-se a essa nova era digital, assim o PEP também está se adequando a esse novo cenário, com ações voltadas para comunicação virtual no canal Meu INSS e cursos EaD na escola PEP ((INSS, 2022). Todavia, são ações que atingem o público que já tem acesso a internet ou familiaridade para buscar conhecimento através desses canais. Porém, é necessário pensar ações que venham ao encontro, também, da inclusão digital.

Dados INSPER (2020) sobre a judicialização de benefícios previdenciários a assistências, apresentam, com base nas análises preliminares, que há relação entre judicialização e condições socioeconômicas do segurado/requerente. Ou seja, requerentes desempregados ou baixa renda tendem a ter benefícios negados, por um lado poderá ser consequência do aumento de pedidos de benefício em vias de falta de renda ou por falta de conhecimento sobre como acessar os benefícios e documentos exigidos. Todavia, mais estudos se fazem necessários sobre a relação entre a falta de informação e judicialização de processos.

Para Barros (2011), a longo prazo o Programa de Educação Previdenciária objetiva ampliar o nível de cobertura previdenciária, com informação e acesso aos serviços do

INSS o cidadão é incluído no sistema previdenciário, conseqüentemente contribuir para a redução da informalidade e aumento do controle social.

Desta forma, no tópico seguinte, apresenta-se a Educomunicação como uma prática que vem ao encontro da inclusão e disseminação de informação para todos.

4. EDUCOMUNICAÇÃO: BREVES CONSIDERAÇÕES

A proposta aqui é apresentar alguns teóricos que trazem a discussão sobre Educomunicação e relacionar com a comunicação na era digital, de forma que seja possível fazer a correlação, posteriormente, com o Programa de Educação Previdenciária PEP/INSS.

Um das definições sobre Educomunicação é apresentada por Soares (2002) como toda ação comunicativa no espaço educativo, realizada com o objetivo de produzir e desenvolver ecossistemas comunicativos.

O termo Educomunicação para designar o conjunto destas ações que produzem o efeito de articular os sujeitos sociais no espaço da interface comunicação/educação. À leitura crítica das mídias e a produção midiática para os jovens somasse o conceito de gestão da comunicação dos espaços educativos (SOARES, 2011, p.11).

Trata-se de um campo da educação que se relaciona com a comunicação com vistas a romper com o paradigma tradicional de mensagens sem retorno, os sujeitos passam de apenas receptores de mensagens, para atores do processo, como protagonista do conhecimento e leitura crítica das mensagens.

Orozco (2014), descreve a cidadania comunicativa, como algo maior do que o reconhecimento dos direitos ao acesso à informação, mas sim, diz respeito a um contexto amplificado de recepção, produção e emissão frente à comunicação digital, da internet e de toda a reorganização social que representam. Deste modo, a Educomunicação é o campo a pensar a participação e a comunicação menos como método/técnica e sim prática para garantia dos direitos humanos fundamentais e protagonismos dos sujeitos.

A autora destaca que não é tarefa simples e automática, o trânsito de receptores para produtores emissores, pois independente da tecnologia como instrumento, a participação efetiva, será conquistada a partir de diversas estratégias, como: ações políticas, culturais, educativas e integradas entre si. Pois, a falta de participação do cidadão é uma reprodução histórica de passividade e reprodução acrítica dos meios. "As relações com os meios massivos sempre foram bastante unidirecionais, e não apenas deixaram de convocar essa participação, mas a inibiram e impediram por meio de diversos subterfúgios midiáticos" (OROZCO, 2014, p. 115).

Pensando nesse processo de caminho para Educomunicação, Martín-Barbero (2014), apresenta um significativo percurso analítico desse processo, ou seja, para o autor a comunicação é a base de qualquer ação participativa, deste modo, o analfabetismo (de letras ou digital), não é apenas uma falta de instrução, mas uma problemática estrutural, de um sistema injusta e desigual, ao qual exclui as minorias do espaço de participação ativa e consciente. O que se relaciona com Freire (1980), na qual traz a alfabetização como prática da liberdade, sendo uma proposta de transformação

social no homem analfabeto (mudo), com o descobrimento da palavra negada, e reconhecer-se como ator do processo social.

Deste modo, observa-se que a teoria de Paulo Freire também é base para a teoria de Educomunicação, pois Freire (1980), traz a dialogicidade como essencial para uma prática emancipadora. O campo Educomunicativo possui atuação multidisciplinar, para Jackin e Haracemiv (2021), a partir dos pressupostos de Paulo Freire sobre a interface comunicação/educação, desenvolve-se por meio de políticas públicas e práticas escolares que objetivam a emancipação do sujeito.

Assim, Romão (2016) propõe uma analogia Educomunicação-prática da liberdade, como forma de provocar nos cidadãos a mesma atitude do descobrimento da palavra negada, neste novo cenário de inclusão digital, com a transformação do usuário-receptor para o usuário produtor-emissor, e o favorecimento de práticas de inclusão digital e participação cidadã.

Segundo Valderrama (2014) há aspectos importantes, a serem considerados para uma formação para a cidadania participativa dentro de uma perspectiva Educomunicativa, são estes:

1. Esteja embasada não em habilidades técnicas, mas cognoscitivas, afetivas, comunicativas para pensar soluções políticas ou sociais;
2. Possibilite ao cidadão reconhecer os contextos culturais e sociopolíticos e ressignificar a construção da cidadania em cada contexto;
3. Facilite a ação em rede como forma organizativa de ação política;
4. Proporcione uma ação cidadã capaz de identificar problemas, construir argumentos e críticas e, principalmente, soluções para os problemas de forma criativa;
5. Auxilie na competência comunicativa ampla: de percepção, de diálogo, de construção de possibilidades, mobilizadora, além de entender as características e funcionamento da mídia tradicional e novas e seu papel na construção e formatação do espaço público (além de expressar as várias formas e possibilidades de ser sujeito público);
6. Facilite o entendimento da relação estabelecida pelo cidadão com seu próprio meio, ampliando suas possibilidades de comunicar suas pautas e se comunicar com outros agentes, administrando dialogicamente um projeto coletivo.

Percebe-se que o autor apresenta elementos fundamentais para que a Educomunicação, realmente seja atingida, elenca caminhos e princípios a serem observados para atingir o processo de inclusão social e digital de fato. Sem que haja atenção a esses princípios, muito terá que se fazer para ter uma sociedade realmente informada, consciente, crítica e participativa.

5 Resultados: Práticas educacionais para o Programa de Educação Previdenciária do INSS

Segundo Magalhães e Alves (2019) existe uma parcela da população que desconhece os mecanismos de proteção social, devido a desinformação, ficam a margem da cobertura previdenciária, sem acesso as garantias sociais oferecidas pelo Estado, fundamental para construção de uma sociedade mais cidadã. Para os autores a cidadania não é algo pronto e acabado

Para Polistchuk e Trinta (2003) a internet configura-se como um novo espaço público de comunicação, possui múltiplos atores sociais com caráter interativo que promove novas dimensões para a comunicação. Entretanto, há a emergência de traduzir as informações, nessa nova lógica simbólica, pensando no contexto social do receptor e mensageiro. Para os autores, há um novo paradigma da comunicação, com a interatividade, de cunho participativo, numa praça virtual, assim, para que haja comunicação as mensagens precisam ser decodificadas e reconhecidas por todos.

Percebe-se que é imprescindível que a inclusão digital seja vista sob o ponto de vista ético, portanto ser considerada como uma ação que promoverá a conquista da “cidadania digital” e contribuirá para uma sociedade mais igualitária, com a expectativa da inclusão social (SILVA *et al.*, 2005). Segundo os autores a inclusão digital é parte integrante do processo de informação, deste modo, entende-se que o ponto de partida para inclusão digital é o acesso à informação nos meios digitais, e o ponto de chegada é a assimilação da informação e sua reelaboração em um novo conhecimento, desta maneira “tendo como consequência desejável a melhoria da qualidade de vida das pessoas” (SILVA *et al.*, 2005, p. 30).

Desta maneira, a aprendizagem irá acontecer na medida que o cidadão se sente parte do processo, conectado com a informação e capaz de decifrá-la. Conforme Soares (2002), logo, o ambiente mediado por tecnologias pode ajudar a produzir sentidos, convertendo-se em mediação. “É o sentido que provoca a aprendizagem, não a tecnologia, e é por isso que o campo compete à comunicação ou à educomunicação” (SOARES, 2002, p. 20).

Porém, o fato é que no Brasil há uma grande desigualdade social no acesso à informação, Martín-Barbero (2014), afirma que o mundo digital poderá aprofundar as desigualdades que já existem, promovendo uma *aparthaide* digital. Trata-se de enfrentar um desafio tecnológico e o impacto das novas tecnologias na vida em sociedade, são os ecossistemas comunicativos, necessitando de uma educação para os meios.

O autor ainda apresenta três tendências sobre a educação para os meios, a saber: a vertente moralista (impacto negativo dos meios), a vertente culturalista (garantir aos educandos os conhecimentos necessários para recepção das mensagens) e a vertente dialética (relação entre receptores e os meios a partir de uma reflexão sócio-político-cultural em que se encontram receptores e os produtores). Deste modo, pensar a Educomunicação como um campo de conhecimento que objetiva a reflexão dialética, levar em consideração o contexto dos sujeitos receptores das mensagens, para que todos possam compreender e serem críticos e produtores de informação e conhecimento.

O PEP/INSS cumpre seu papel de informar e disseminar as informações previdenciárias, porém há a problemática de acesso a essas informações, como chegar aos cidadãos que estão à margem da rede de computadores, sem acesso à internet.

Todavia, Fraga (2020) levanta a questão de como participar em um contexto midiático se há um abismo digital e forte estratificação digital, que afetam a independência e autonomia. Consequentemente, Freire (2014), já afirmava que uma das coisas mais lastimáveis para o ser humano é ele não pertencer ao seu tempo. É se sentir, assim, um exilado no tempo, sem compreender o meio em que vive, sem acesso a emancipação, sem poder desenvolver, ficar preso às amarras de uma sociedade excludente social e economicamente.

Para Silva *et al.* (2005), a inclusão digital não é uma simples problemática que se soluciona comprando computadores para a população de baixa renda e ensinando as pessoas a utilizar esse ou aquele *software* ou aplicativos. Acesso a estrutura tecnológica é apenas um dos fatores ligados à inclusão/exclusão, mas não é o único. Saber usar os meios de forma crítica e consciente é o desafio.

Sendo assim, Tarapanoff, Suaiden e Oliveira (2002) apud Silva *et al.* (2005, p. 33) afirmam que “Não poderá haver sociedade da informação sem cultura informacional e que o maior problema da inclusão digital não é a falta de computadores, mas o analfabetismo em informação”.

No relatório apresentado pelo INSPER (2020), sobre judicialização de processos previdenciários e assistenciais, a instituição também sugere algumas medidas que poderão reduzir a judicialização excessiva desses processos. Ou seja, para remediar a situação, requer que o INSS tome as seguintes medidas administrativas (INSPER, 2020, p. 141): (i) Viabilização do acesso presencial às agências do INSS em regiões de maior exclusão digital; (ii) Medidas de informação e educação sobre o uso da plataforma “Meu INSS” (por ex. parcerias com prefeituras e organizações locais); (iii) Acessibilidade e simplificação do processo administrativo, com ampla informação ao segurado; (iv) Extinção do atendimento preferencial de advogados.

Ou seja, a inclusão digital passa pelo acesso aos computadores e somente serão atingidos seus objetivos, quando houver conhecimento e Educomunicação que venha ao encontro da leitura crítica das informações, a fim de continuar a ser apenas espectadores e “esponjas” de informações.

Percebe-se que a Educomunicação aliada ao PEP/INSS objetiva a transformação social e protagonismo dos sujeitos no acesso à Previdência. A prática educacional busca, desta forma, transformações sociais que priorizem, desde o processo de alfabetização/inclusão, promovendo o exercício da expressão, ampliando o número dos sujeitos sociais e políticos preocupados com o reconhecimento prático, no cotidiano da vida social, do direito universal à expressão e à comunicação (SOARES, 2014a).

Alguns caminhos são importante a serem observados que se pretende colocar em prática a Educomunicação no Programa de Educação Previdenciária do INSS, são eles: conhecer o público receptor da mensagem, promover ações que inclusão digital para além do conhecimento previdenciário, buscar parcerias para o desenvolvimento de

programas/ações de inclusão digital e acesso à internet, ampliação do programa de disseminadores de conhecimento previdenciário para atingir o maior público, por fim, o PEP já trabalha em várias dessas conjunturas, mas a questão é ampliar seu campo de atuação e buscar alternativas para diminuir o abismo digital e promover o protagonismo dos sujeitos no acesso à Previdência Social brasileira.

CONCLUSÃO

A Educomunicação vem ao encontro da educação emancipatória, participativa e cidadã. É fundamental para o desenvolvimento da criticidade e leitura da sociedade com viés mais emancipatório e menos reprodutor de uma sociedade capitalista, a partir de uma educação previdenciária focada na Educomunicação para autonomia dos indivíduos. Esta modalidade de abordagem educacional mostra-se necessária para disseminar o conhecimento previdenciário para além da teoria, apresentando ações práticas de inclusão digital.

Por outro lado, há de adotar práticas de inclusão digital que vão além de acesso a computadores, há a necessidade de desenvolver nos cidadãos competências para utilizar os mesmos, não apenas no sentido tecnológico, mas a prática de Educomunicação para que os indivíduos saibam pesquisar, identificar informações falsas, saberem filtrar informações desnecessárias e identificar fontes confiáveis e seguras de informação. Deste modo, poderão construir seus próprios saberes, tomarem decisões conscientes e terem a liberdade de ser protagonistas do acesso à cidadania plena.

Logo, a informação é fundamental para a escolha inteligente e a democracia tem muito a relacionar-se com ela. Todavia, mais uma vez, cabe alertar para a identificação de informações falsas e não checadas que estão na direção oposta da Educomunicação. Sen (2018) conclui que a tomada de decisões democráticas tem um potencial enorme para melhoria do escopo e das consequências da reflexão pública.

Com foco em informar e conscientizar a sociedade sobre seus direitos e deveres, promover a proteção social e a cultura previdenciária, a Educomunicação promove o que Cortina (2004) defende quanto à liberdade dos cidadãos, com a ampliação do acesso à informação. Assim, a partir desse pressuposto, uma das principais funções da educação, para Freire (1999), é formar a consciência crítica do sujeito, desta forma temos a educação de fato e a educação libertadora.

Fato é que não se tem conhecimento sem informação. A problemática é não se ater apenas a informar, mas como informar pontos de vista, numa concepção com análise crítica, debate, espaço plural de construção coletiva por meio da participação das partes interessadas (*stakeholders - street-level bureaucrats* e cidadãos). Refere-se a ir ao encontro dos cidadãos, promovendo educação como instrumento de garantia a acesso a direitos, sejam previdenciários ou assistenciais. Portanto, a Educomunicação é necessária para exercer uma cidadania democrática, pensando nas particularidades do público da Previdência Social, de forma assertiva e inclusiva.

REFERÊNCIAS

- BARROS, Hugo Ribeiro. **O programa de educação previdenciária como política social/The social security education program as a social policy**. Universitas Jus, v. 22, n. 2, 2011.
- BRASIL. **Portaria Ministerial nº 1.671**, em 15 de fevereiro de 2000. Ministério da Previdência e Assistência Social, Brasília, DF, DOU DE 15.02.2000.
- BRASIL. **Portaria Ministerial nº 1.276**, de 9 de setembro de 2003. Ministério da Previdência Social, Brasília, DF, DOU DE 11.09.2003.
- CORTINA, Adela. **Ética aplicada y democracia radical**. Madrid: Tecnos, 1999.
- CORTINA, Adela. **Ciudadania activa en una sociedade mediática**. Em *Ética de los medios: una apuesta por la ciudadanía audiovisual*, 11 – 31. Barcelona: Gedisa, 2004
- ESCOLA PEP. **Instituto Nacional do Seguro Social**. Disponível em: <https://escolapep.inss.gov.br/>. Acesso em: 26 dez. 2022.
- FRAGA, Vanessa de Souza. **A participação nas mudanças de políticas públicas e o papel da sobrecarga administrativa na política de segurança social no Brasil**. 2020. 231 f. Tese (Doutorado em Ciências da Administração) – Universidade do Minho, Portugal, 2020. Disponível em: https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/70526/1/Vanessa_de_Souza_Fraga.pdf. Acesso em: 26 dez. 2022.
- FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 10a ed. Rio de Janeiro (RJ): Paz e Terra; 1980.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia: Saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra. 1996.
- FREIRE, Paulo. **Educar com a mídia: novos diálogos sobre educação**. Editora Paz e Terra, 2014.
- HOHLFELDT, Antônio. **As origens antigas: a comunicação e as civilizações**. Teorias da comunicação: conceitos, escolas e tendências. Petrópolis: Vozes, p. 61-98, 2001.
- INSPER. Instituto de Ensino e Pesquisa. **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPER_2020-10-09.pdf. Acesso em: 05 mai. 2023.
- INSS. Instituto Nacional do Seguro Social. **Programa de Educação Previdenciária – PEP**. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas>. Acesso em: 26 dez. 2022.
- JACKIW, Elizandra; HARACEMIV, Sônia Maria Chaves. **Educomunicação e alfabetização midiática: diálogos freireanos na América Latina**. Praxis educativa, v. 16, p. 1-21, 2021.
- MAGALHAES, G. F.; ALVES, W. M. **Cidadania e políticas públicas no contexto do programa de educação previdenciária - PEP**. Revista do Direito Público, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 10–25, 2019. DOI: 10.5433/1980-511X.2019v14n1p10. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/28585>. Acesso em: 13 jan. 2023.
- MARTIN-BARBERO, Jesús. **A comunicação na educação**. São Paulo: Contexto, 2014.
- MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. Tradução: Eloá Jacobina. 18.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

OROZCO-GÓMEZ, Guilherme. **Educomunicação, recepção midiática, aprendizagens e cidadania**. São Paulo: Paulinas, 2014.

POLISTCHUK, Ilana; TRINTA, Alúzio R. **Teorias da comunicação: do pensamento e a prática da comunicação social**. Elsevier, 2003.

ROMÃO, Lilian CR. **Participação cidadã e os desafios da Educomunicação**. 2016. Disponível em: <https://www.portalintercom.org.br/anais/nacional2016/resumos/R11-2357-1.pdf>>. Acesso em 02 dez. 2022.

SEN, Amartya. **Escolha coletiva e bem-estar social**. Coimbra: Almedina, 2018.

SILVA, Helena et al. **Inclusão digital e educação para a competência informacional: uma questão de ética e cidadania**. *Ciência da Informação*, v. 34, p. 28-36, 2005.

SIURANA Juan Carlos. **La sociedad ética, indicadores para evaluar éticamente una sociedad**. Barcelona: Proteus, 2009.

SOARES, Ismar de Oliveira. **Gestão comunicativa e educação: caminhos da educomunicação**. *Comunicação & Educação*, [S. l.], n. 23, p. 16-25, 2002. DOI: 10.11606/issn.2316-9125.v0i23p16-25. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/comueduc/article/view/37012>. Acesso em: 2 dez. 2022.

SOARES, Ismar de Oliveira. **Educomunicação: o conceito, o profissional, a aplicação: contribuições para a reforma do ensino médio**. São Paulo: Paulinas, 2011.

SOARES, Ismar de Oliveira. **Educomunicação e a formação de professores no século XXI**. In: *Revista FGV online*. v. 4 n. 1. 2014a. p. 19-34. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revfgvonline/article/view/41468>>. Acesso em 02 dez. 2022.

VALDERRAMA, Carlos E. **Cidadania e formação cidadã na sociedade da informação**. In: APARICI, Roberto. *Educomunicação: para além do 2.0*. São Paulo: Paulinas, p. 293-316, 2014.

