

Crise da democracia de Luigi Ferrajoli como explicação possível ao retrocesso social na reforma previdenciária

Democratic crisis of Luigi Ferrajoli as an explanation to the social setback in social security

Arash Cipriano Cardoso Kaffashi¹

RESUMO

O artigo explora a relação entre a teoria da crise da democracia constitucional de Luigi Ferrajoli com o eventual retrocesso social no Direito Previdenciário ocorrido com a reforma da previdência de 2019 no Brasil. O objetivo do trabalho é verificar se essa relação existe e de que forma se dá, de forma a responder as questões colocadas como problema da pesquisa: se a teoria de Ferrajoli é apta a explicar o retrocesso social ocorrido com a reforma da previdência no Brasil ou ainda, se a reforma comprova as análises do autor no cenário brasileiro atual. O estudo é de natureza qualitativa e segue o método hipotético-dedutivo, configurando uma pesquisa explicativa. O trabalho é bibliográfico e conta com coleta de dados de fontes bibliográficas e documentais. Com essa base, o resultado da pesquisa mostrou que o retrocesso social é um fator da crise democrática e que aconteceu no país com a aprovação da reforma da previdência social. A conclusão é de que a tese de crise da democracia constitucional de Luigi Ferrajoli tem ocorrência verificada no Brasil, e que explica o retrocesso social observado pela promulgação da reforma da previdência social no país.

Palavras-chave: direitos fundamentais; direitos sociais; garantismo constitucional; democracia constitucional; emenda constitucional.

ABSTRACT

The paper verifies the relation between Luigi Ferrajoli's theory of the crisis of constitutional democracy and the possible social setback in social security law that occurred in the 2019 social security reform in Brazil. The goal is to verify if this relation exists and how it answers the questions set as research problems, if Ferrajoli's theory is adequate to explain the social setback that takes place with the reform in social security in Brazil or, yet, if the reform proves that the authors analysis applies in current Brazilian scenario. The study has a qualitative nature and uses the hypothetical-deductive method, being an explicative research. The work is bibliographic and relies on data collection from bibliographical and documental sources. On this basis, the result of the research showed that the social setback is a factor of the democratic crisis and that it happened in the country with the approval of the social security reform. The conclusion is that Luigi Ferrajoli's crisis of constitutional democracy has been verified in Brazil, and that it explains the social retrocession observed by the promulgation of social security reform in the country.

¹Graduação em Direito pelo campus de Barra do Bugres da Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT).

Keywords: fundamental rights; social rights; constitutional garantism; constitutional democracy; constitutional amendment.

1. INTRODUÇÃO

Nota-se que a política econômica neoliberal² adotada no Brasil nas últimas décadas tem conduzido uma redução do Estado brasileiro pela diminuição ou exclusão de direitos e garantias fundamentais, especialmente visível pela aprovação das últimas reformas sociais.

Desse modo, o objetivo desta pesquisa é estabelecer uma relação entre estas reformas, mais particularmente, a reforma da previdência, e a crise da democracia constitucional tal qual definida pelo jurista italiano Luigi Ferrajoli (2015) de sua obra “A democracia através dos direitos”.

Portanto, coloca-se como problema de pesquisa a seguinte questão: a teoria de Ferrajoli sobre a crise da democracia é apta a explicar o retrocesso social ocorrido com a reforma da previdência no Brasil? Ou ainda, a reforma da previdência é uma comprovação de que as análises de Ferrajoli se aplicam, também, ao cenário brasileiro atual?

Ainda, acredita-se que a comunidade jurídica brasileira tenha notado esses movimentos e, apesar de essa obra de Ferrajoli ainda não ser muito discutida no país, que há ponderações muito semelhantes nos trabalhos sobre o princípio da vedação ao retrocesso social, mais particularmente sobre o próprio retrocesso social (e não o princípio) presente nas reformas neoliberais.

Para além da necessidade de explorar mais a obra “A democracia através dos direitos” (FERRAJOLI, 2015), a importância do trabalho está relacionada com a possibilidade de compreender os fatores que estão por trás da falta de representatividade sentida pelo povo brasileiro por seus órgãos políticos e seus efeitos diretos nos movimentos de redução dos seus direitos fundamentais. Sendo cabível essa relação entre a teoria e a realidade brasileira, espera-se que trabalhos futuros possam aprofundar nas causas, soluções e mesmo previsões dos rumos da política do país em relação aos direitos fundamentais.

²Segundo Coutinho (2012), é o modelo de contra reforma organizado em oposição à “revolução passiva”, que surgiu com Keynes e seguiu para *WelfareState* (marcado pelo acolhimento de direitos sociais), cujo objetivo é desarmar os freios impostos às leis do mercado, especialmente pela eliminação das conquistas sociais obtidas no período anterior e que oneram o Estado.

O estudo apresenta uma análise qualitativa do retrocesso em direitos sociais ocasionados pela reforma da previdência a partir da teoria da crise da democracia de Luigi Ferrajoli. Para isso, segue o método hipotético-dedutivo, partindo-se da hipótese de que a teoria explica e ajuda a explicar os fatores políticos por trás dessa alteração constitucional, configurando-se, portanto, uma pesquisa explicativa. O trabalho é bibliográfico e conta com coleta de dados de fontes bibliográficas, em especial a obra de Ferrajoli e textos acadêmicos sobre a vedação do retrocesso social e a reforma previdenciária, bem como fontes documentais, a saber, a PEC 103 de 2019, em especial sua exposição de motivos feita pelo ministro da Economia.

Na primeira seção, será feito um estudo da versão traduzida para o português de 2015 da obra supramencionada do jurista italiano Luigi Ferrajoli, essencialmente para definir e conhecer os fatores da crise e efeitos, bem como o resultado das implicações em escala global.

Na segunda seção, examinar-se-á o princípio da vedação ao retrocesso social a fim de esclarecer o que vem a ser o termo “retrocesso social” e, estabelecer, na terceira seção, se isto sedemonstra um fator da crise democrática.

2. A CRISE DA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL DE LUIGI FERRAJOLI

Nesta seção, pretende-se conhecer a teoria da crise da democracia constitucional do jurista italiano Luigi Ferrajoli e também as implicações por ele pronunciadas, sem, entretanto, avançar para as soluções por ele apresentadas.

Ferrajoli (2015) explica que o modelo constitucional contemporâneo surge em razão da limitação do padrão anterior – monopólio estatal da produção legislativa, cujas normas, para existirem e serem válidas, exigiam a tramitação apenas por um procedimento formal –, o que possibilitou a positivação de normas injustas, especialmente durante regimes totalitários. De tal modo, para se ajustar a essa limitação, além de elevar a rigidez da norma constitucional, a sua validade passou a depender de sua coerência com os princípios e direitos constitucionalmente estabelecidos.

Ainda situando o atual modelo, descreve:

Assim, o constitucionalismo garantista vem a se configurar, no plano teórico, como uma complementação, seja do positivismo jurídico, pois consiste na positivação das próprias escolhas às quais o legislador deve se adequar, seja do Estado de direito e da democracia, na medida em que comporta a submissão de todos os poderes, inclusive o político e o legislativo, a normas formais e substanciais destinadas, primeiramente, a limitar-lhes e a vincular-lhes o exercício e, de maneira secundária, a censurar ou a remover as

violações que venham a cometer para a garantia dos direitos de todos (FERRAJOLI, 2015, p. 12).

Porém, ele frisa que existe uma “virtual divergência que sempre subsiste entre normatividade e efetividade”, e que é inerente ao sistema e aceitável “dentro de certos limites”, mas “patológica, quando alcance um ponto de crise, ou pior, de ruptura” (FERRAJOLI, 2015).

Nesse sentido, Ferrajoli (2015) pontua “dois fenômenos convergentes” que são a “ilegalidade no exercício dos próprios poderes públicos normativos” (produção de antinomias, supressão e desconstitucionalização de garantias estabelecidas) e o “defeito de legalidade” (ausência de garantias, principalmente a nível supranacional, internacional ou global), os quais tem feito crescer a referida divergência.

O autor exemplifica como isso pode ser identificado:

[... A] falta de introdução, sobretudo em âmbito supra e internacional, das garantias, sejam primárias ou secundárias, dos direitos estabelecidos nas várias cartas e convenções, como também de funções e instituições de garantia à altura dos novos poderes e dos novos problemas globais; o fato de que a política nunca aceitou realmente a sua sujeição ao direito; a perda da memória das tragédias do passado e daqueles "nunca mais!" que após a segunda guerra mundial estiveram na origem do novo constitucionalismo democrático; os processos de desregulação e de redução do papel de governo e de garantia da esfera pública que são, concomitantemente, como em uma espiral, a causa e o efeito induzido da crise econômica (FERRAJOLI, 2015, p. 147-148).

Em sua análise, o autor também argumenta que está em curso uma “inversão da relação entre política e economia”, isto é, que a política tem dado seu espaço de poder (emanado do povo/democrático) aos poderes econômicos, e isso por razões específicas (FERRAJOLI, 2015). Quais sejam:

Primeiramente, porque o poder político é de nível local e os poderes econômicos e financeiros são globais. Igualmente, pois a economia liberal prega que seus princípios e leis são naturais e não aceitam ser limitadas – discurso esse que faz a própria política promover a “desregulação e [a] liberação dos mercados, bem como a privatização dos serviços públicos e dos bens de consumo”. Outrossim, o poder político depende do poder econômico, e disso decorre uma troca de interesses que se manifestam pelos *lobbies*, campanhas eleitorais, corrupção e outras práticas de cunho egoísta. Por fim, de forma mais regionalizada no contexto do autor, a inversão entre política e economia se dá porque os tratados instituidores da União Europeia limitaram as garantias de interesse nacional dos países aderentes em prol do mais amplo livre mercado (FERRAJOLI, 2015).

Essa submissão assumida pelos “órgãos eletivos” retira-lhes a então “legitimidade e representatividade” na qual se fundaram, pois estão permitindo a imposição de “intervenções antissociais, em prejuízo ao trabalho e aos direitos sociais e em benefício, de fato, dos interesses privados na maximização dos lucros, das especulações financeiras e da apropriação dos bens comuns e vitais” (FERRAJOLI, 2015, p. 155).

Para Ferrajoli (2015, p. 148), as crises econômicas representam o “principal fator moderno de crise da democracia”, especialmente porque:

[a] potência da ideologia liberal é tal que o mercado sem regras, depois de ter sido a causa da crise em razão da ausência de políticas capazes de discipliná-lo e governá-lo, continua se colocando como a terapia: cortes no investimento público na saúde e na educação, privatizações, desregulações, garantias dos lucros como variáveis independentes, liberalizações, impostos incidentes sobre aposentadorias e salários ao invés de incidir sobre grandes fortunas, fim das tratativas, crescimento das desigualdades e ruptura da coesão social (FERRAJOLI, 2015, p. 158).

Nessa “substituição do governo político e democrático da economia pelo governo econômico e obviamente não democrático da política”, quem perde espaço é a rigidez das normas constitucionais e as “promessas excessivas” da democracia constitucional (FERRAJOLI, 2015, p. 163).

Na seguinte passagem, é possível compreender a crise denunciada:

A política moderna, de Hobbes em diante, legitima-se, de fato, como expressão e proteção dos interesses dos seres humanos em carne e osso. É legitimada socialmente, na sua dimensão substancial e, como reflexo, nas dimensões política e representativa, pela sua capacidade de resolver os problemas: de promover os princípios constitucionais, de garantir os direitos e, antes de tudo, a vida, de redistribuir a riqueza por meio de prestações e serviços, de limitar e disciplinar os poderes igualmente selvagens da economia. É, porém, desacreditada e deslegitimada quando inverte este papel; quando não somente não limita nem disciplina os poderes privados dos mais fortes, mas a estes se subordina como se fosse um seu instrumento; quando desmantela o Estado social, favorecendo os mais ricos e penalizando os mais pobres e não reduz, mas dilata as desigualdades; quando distribui sacrifícios ao invés de bens e serviços, invertendo o significado de palavras nobres como "reforma" e "reformismo"; não mais as reformas sociais em favor dos mais frágeis, mas as contrarreformas antissociais em desfavor destes (FERRAJOLI, 2015, p. 182-183).

Com efeito, para Ferrajoli (2015, p. 148), a crise da democracia constitucional está associada à perda da soberania dos Estados, da representatividade democrática da política e uma “renovada onipotência da política em relação às pessoas e em prejuízo dos seus direitos constitucionais”.

As implicações disso, Ferrajoli (2015, p. 179) chama de “emergências planetárias”, e são elas: democrática; social e humanitária; ambiental; nuclear; e criminal.

As três primeiras, mais ligadas ao tema do presente artigo, estão relacionadas às crises econômicas e à subversão do poder político ao econômico, causando a perda da representatividade e do caráter democrático dos governos, a perda das garantias fundamentais e a redução das funções estatais, como a busca pela saúde, educação e sustentabilidade ambiental e o combate à pobreza e desigualdades sociais (FERRAJOLI, 2015).

As outras duas, decorrentes dos fatores econômicos e de uma falta de uma legislação global, representam o medo de que as armas nucleares possam ser usadas ou chegar nas mãos da criminalidade, esta que, quando organizada, possui capacidade financeira elevada e se beneficia da inversão da relação entre política e economia para corromper e garantir sua impunidade (FERRAJOLI, 2015).

Por derradeiro, o trabalho de Luigi Ferrajoli colocou em perspectiva às atuais democracias constitucionais, cujas normas instituíram direitos e garantias fundamentais e a esperança de um Estado que pudesse criar valor social, e os poderes econômico e financeiro globais, que estão minando as intuições democráticas, reduzindo as promessas constitucionais e sacrificando a própria população pelo interesse do capital.

Os rastros desse movimento têm sido percebidos pela comunidade jurídica nacional, ainda que, por ventura, alheia às causas e consequências no plano internacional.

3. O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL

Conforme dito, a perspectiva de Luigi Ferrajoli está vinculada às crises econômicas e à inversão do governo político pelo econômico, e um dos indicativos disso é a desconstitucionalização e redução dos direitos e garantias fundamentais.

No mundo jurídico, esse movimento é assemelhado a acepção do termo “retrocesso social” abordado nos estudos sobre o princípio da vedação ao retrocesso social, conforme será demonstrado nessa seção.

Para Sarlet (2008), são corolários da proibição de retrocessos e retrocessivos os princípios da segurança jurídica e social e da dignidade da pessoa humana, pois a própria existência de um Estado de direito impede a atuação indiscriminada do poder público sobre os direitos fundamentais.

O magistrado Narbal Antônio Mendonça Filetti propõe a seguinte definição para o princípio da vedação ao retrocesso social:

[... Princípio] que se encontra inserido implicitamente na Constituição brasileira de 1988, decorrendo do sistema jurídico-constitucional, com caráter retrospectivo, tendo como escopo a limitação da liberdade de conformação do legislador infraconstitucional, impedindo que este possa eliminar ou reduzir, total ou parcialmente, de forma arbitrária e sem acompanhamento de política substitutiva ou equivalente, o nível de concretização alcançado por um determinado direito fundamental social (FILETI, 2009).

Marmelstein (2019, p. 300) ensina que “todo direito fundamental gera dever de respeito, proteção e promoção, ou seja, o Estado tem o dever de respeitar (não violar o direito), proteger (não deixar que o direito seja violado) e promover (possibilitar que todos usufruam o direito)”.

Discorrendo sobre isso, Motta (2021) afirma que os direitos sociais são os constantes no rol não taxativo do artigo 6º, sendo caracterizados, de acordo com a maior parte da doutrina, por serem cláusulas pétreas na forma do artigo 60, parágrafo 4º, ambos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. O autor afirma, ainda:

Direitos sociais são aqueles que se direcionam à inserção das pessoas na vida social, tendo acesso aos bens que satisfaçam suas necessidades básicas. Visam ao bem-estar da pessoa humana. Têm especial preocupação com as camadas mais carentes da população e aqueles que, por uma ou outra razão, não podem obter esses benefícios de modo independente, como no caso de velhice, desemprego, infância, doença, deficiência física ou mental etc. De certa forma, procuram proteger os mais fracos, atendendo a uma finalidade de igualdade final ou uma vida condigna para todos (MOTTA, 2021, p. 412).

Com base nessas mesmas premissas, Marmelstein justifica a vedação ao retrocesso:

A ideia por detrás do princípio da proibição de retrocesso é fazer que o Estado sempre atue no sentido de melhorar progressivamente as condições de vida da população. Qualquer medida estatal que tenha por finalidade suprimir garantias essenciais já implementadas para a plena realização da dignidade humana deve ser vista com desconfiança e somente pode ser aceita se outros mecanismos mais eficazes para alcançar o mesmo desiderato forem adotados. Esse mandamento está implícito na Constituição brasileira e decorre, dentre outros, do art. 3º da Constituição de 88, que incluiu a redução das desigualdades sociais e a construção de uma sociedade mais justa e solidária entre objetivos da República Federativa do Brasil, sendo inconstitucional qualquer comportamento estatal que vá em direção contrária a esses objetivos (MARMELSTEIN, 2019, p. 285)

Discorrendo sobre a temática, Júlio Thalles de Oliveira Andrade diz que o referido princípio

[...] é de um direito subjetivo negativo, podendo-se impugnar por meio judicial qualquer medida que conflite com a Constituição Federal, bem como quaisquer medidas do Poder Legislativo que subtraíam de uma norma

constitucional o grau de concretização anterior que lhe foi concedido (ANDRADE, 2016, p. 191).

Lênio Luiz Streck fundamenta a vedação do retrocesso social ao afirmar que:

[...] a Constituição não tem somente a tarefa de apontar para o futuro. Tem, igualmente, a relevante função de proteger os direitos já conquistados. Desse modo, mediante a utilização da principiologia constitucional (explícita ou implícita), é possível combater alterações feitas por maiorias políticas eventuais, que, legislando na contramão da programaticidade constitucional, retiram (ou tentam retirar) conquistas da sociedade (STRECK, 1999, p. 38).

Assim sendo, o princípio pode servir para discutir judicialmente legislações que reduzem ou anulam direitos sociais. Na jurisprudência nacional, ele aparece nos votos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, como pode ser visto nas ações diretas de inconstitucionalidade nº 1.946-5/DF3 (BRASIL, 2003); 2.065-0/DF4 (BRASIL, 2004); 3.104/DF5 (BRASIL, 2007). Entretanto, em razão de sua natureza, o mesmo não possui caráter absoluto e deve ser sopesado dentre os outros princípios que se destacarão diante de um caso em concreto. Assim, Júlio Thalles de Oliveira Andrade, afirma:

[...] que a proibição do retrocesso social, por se tratar de um princípio, aceita certas reduções no âmbito das conquistas sociais ao nível infraconstitucional, não se admitindo sua supressão pura e simples, levando em conta que o núcleo essencial dos direitos sociais já efetivado pelo Poder Legislativo encontra-se constitucionalmente assegurado contra medidas estatais que levem à sua revogação pura e simples (ANDRADE, 2016, p. 192).

A discussão jurídica por detrás do princípio da vedação ao retrocesso social surge da necessidade de adequar a vontade do legislador com a da constituição, abortando a possibilidade de extinção e redução de direitos e garantias fundamentais. Por esta razão, essa discussão também pode ser encontrada em outras áreas do direito, como no direito trabalhista com as mudanças trazidas pela reforma trabalhista de 2017 (MASSAU; BAINY, 2020); ou no direito ambiental, quanto às manutenção dos órgãos de proteção e políticas ambientais (RAMACCIOTTI; SOUZA; DANTAS, 2020).

Desse modo, é possível afirmar que esse princípio surge sempre nas discussões em que os fatores da crise de Ferrajoli também estão presentes, isto é, a subversão do poder político,

³ Ação direta de inconstitucionalidade 1.946-5 Distrito Federal, em que se julgou parcialmente procedente a pretensão inicial para não aplicar o artigo 14 da emenda constitucional nº 20 ao salário da licença à gestante, protegido pelo artigo 7º, inciso XVIII da constituição federal. Disponível em: jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur97665/false. Acesso em: 18 abr. 21.

⁴ Ação direta de inconstitucionalidade 2.065-0 Distrito Federal, que, embora, não conhecido, o relator originário Ministro Sepúlveda Pertence defende o não retrocesso. Disponível em: jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur97167/false. Acesso em: 18 abr. 21.

⁵ Ação direta de inconstitucionalidade 3.104 Distrito Federal, em que se julgou improcedentes os pedidos e pela inaplicabilidade do princípio da proibição do retrocesso social ao caso. Disponível em: jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur89855/false. Acesso em: 18 abr. 21.

suas intervenções antissociais e com afastamento das diretrizes constitucionais elencadas pelo constituinte originário.

4. ANÁLISE DO RETROCESSO NA REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL A PARTIR DA CRISE DA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL

Nesta seção, analisar-se-á se há evidências da crise democrática pensada por Luigi Ferrajoli, apresentada na seção 1, limitado ao que a literatura jurídica brasileira discute a respeito da reforma da previdência social de 2019. Os indícios da crise estão atrelados à detecção de eventuais retrocessos sociais, conceito abordado na seção 2, relacionados às desregulamentações, redução das funções do Estado, desconstitucionalização de normas, favorecimento dos ricos e crescimento da desigualdade social.

A princípio, necessário se faz entender a previdência social, e segundo o professor Agostinho (2020, p. 41), ela é “um seguro público e compulsório” que “visa amparar o trabalhador e a sua família dos possíveis infortúnios que podem vir a atingi-lo e proporcionar o bem-estar social através de sistema público de política previdenciária solidária”. A mesma é garantida como “fundamento republicano”, pois está entre o rol dos “direitos sociais supremamente tutelados”, id est, no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (AGOSTINHO, 2020, p. 73).

Complementando essa visão:

[... A] Previdência Social é considerada uma “apólice constitucional”, um seguro amplo contra riscos sociais, cujos eventos são taxativos e disciplinados em lei, e, cuja cobertura dependente de comprovação de certos requisitos, dentre eles, por exemplo, a qualidade de segurado, ou seja, da contribuição do segurado (prêmio) como contrapartida ao sistema, além de outros requisitos específicos exigidos para a concessão de cada uma das prestações existentes (SALVADOR; AGOSTINHO; SILVA, 2019, p. 45).

Oliveira e Mata explicam que a previdência social é

[...] um direito fundamental social que visa proteger os segurados contra eventos de incapacidade para o trabalho, idade avançada, maternidade, morte, proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário, salário família e auxílio reclusão aos dependentes dos segurados de baixa renda, nos termos do art. 201 da Constituição Federal (OLIVEIRA; MATA, 2020, p. 112).

A emenda constitucional 103 de 2019, chamada de reforma da previdência social, de autoria do poder executivo federal a partir da exposição de motivos número 29 de 2019 subscrita pelo ministro da Economia Paulo Roberto Nunes Guedes, adentrou o ordenamento jurídico com a

promulgação pelo Congresso Nacional da proposta de emenda constitucional 06 de 2019 em 13 de novembro de 2019 (BRASIL, 2019).

Segue abaixo algumas das implicações que a emenda trouxe:

As mudanças introduzidas pela contra reforma aprovada em outubro de 2019 para os filiados após a promulgação da EC 06/2019 consistem em: fim da aposentadoria por tempo de contribuição; aumento da idade mínima aposentadoria para 62 anos, se mulheres e 65 anos, quando homens acrescidos em ambos os casos de 15 anos de contribuição e 20 anos de contribuição, respectivamente. No caso dos professores será exigido 25 anos de contribuição e 57 anos de idade, se mulher ou 60 anos de idade, se homem. Para os trabalhadores rurais, a idade exigida será de 60 anos, para os homens e de 55 anos, para as mulheres; os trabalhadores que exercem suas funções expostos à agentes nocivos à saúde ainda terão alguns direitos diferenciados, mas não será mais permitido o reconhecimento de atividade especial por enquadramento profissional. Além disso, os períodos trabalhados com exposição à agentes nocivos não poderão mais ser convertidos em tempo comum, como acontece atualmente e as regras de transição aprovadas para os segurados filiados antes da contrarreforma poucos serão os trabalhadores que laboram em condições nocivas à saúde que receberão 100% do salário de benefício (ESTEVEES; GOMES, 2020, p. 2587).

Com relação à problemática da novel regra de aposentadoria especial, Lazzarin dá um vislumbre:

Assim, por exemplo, um trabalhador, que comece a trabalhar aos 20 (vinte) anos em atividades permanentes no subsolo de minerações subterrâneas, por ter exposição direta e permanente a óxido de silício e a substâncias asfixiantes, como monóxido de carbono, além de outros agentes altamente insalubres, poderia se aposentar com 15 anos de exposição. Pela nova regra, terá que ter o tempo mínimo de exposição e no mínimo 55 anos de idade, o que obrigará o trabalhador a permanecer na atividade por mais 25 anos ou, literalmente, morrer em função do trabalho (LAZZARIN, 2020, p. 44).

Para o ministro da Economia, autor da exposição de motivos, as principais mudanças constitucionais deveriam ocorrer nas normas de “financiamento e pagamento de benefícios relacionados com a previdência e assistência social, seja do Regime Geral ou dos Regimes Próprios” (BRASIL, 2019), a razão disso seria o aumento veloz do envelhecimento populacional, fraudes no sistema, elevado número de ações judiciais reclamando benefícios e ineficácia da cobrança de dívidas previdenciárias (BRASIL, 2019).

Nas palavras do ministro:

Esse projeto para uma nova previdência é estruturado em alguns pilares fundamentais: combate às fraudes e redução da judicialização; cobrança das dívidas tributárias previdenciárias; equidade, tratando os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual, com todos brasileiros contribuindo

para o equilíbrio previdenciário na medida de sua capacidade; além da criação de um novo regime previdenciário capitalizado e equilibrado, destinado às próximas gerações (BRASIL, 2019).

Os autores Salvador, Agostinho e Silva (2019) criticam a proposta, afirmando que se prima na redução dos direitos sociais, mas que deveria se focar em combater a informalidade, aumentar a educação previdenciária do cidadão, porque “obter equilíbrio financeiro e atuarial” não são os únicos objetivos da previdência social. Ainda chamam a atenção à apuração das contas públicas, pois a Constituição tem norma “dando direcionamento ao gestor e informando toda a sociedade que as bases econômicas conferem vida futura entre as gerações no que pertine a política previdenciária” (SALVADOR, AGOSTINHO, SILVA, 2019, p. 55).

Também sobre o desfalque no fundo público:

A comprovação de que as novas regras, as quais deveriam fortalecer a arrecadação do sistema público deficitário, foram criadas com o objetivo de beneficiar o sistema privado financeiro, está no resultado do incremento de novos depósitos em planos de previdência privada aberta, que somaram R\$ 126,4 bilhões, uma expansão de 16,9% em 2019, em comparação ao ano de 2018 (LAZZARIN, 2020, p. 45).

Já explicado na primeira seção, um dos fatores da crise da democracia, a “ilegalidade no exercício dos próprios poderes públicos” (FERRAJOLI, 2015, p. 147), está ligado às crises econômicas, que, neste caso, são prenunciadas pelo colapso do sistema previdenciário.

Nesse esteio, ideais neoliberais ganham proeminência na solução do problema econômico. Todavia, a inversão entre política e economia (como apontado por Ferrajoli), faz com que um governo econômico desinteressado pelas questões sociais que se realce e promova suas ideias de um Estado menor, em um verdadeiro retrocesso social e desconfiguração dos direitos instituídos na Constituição.

Isto em virtude de que, como explicitam os autores acima, não houve intenção em dar higidez atuarial e financeira à previdência, ainda que com eventual redução de direitos, para após dar seguimento à prestação de segurança social, ou quiçá expandi-la, mas sim em reduzi-la em definitivo, em um juízo de que os direitos são “excessivos”.

Além das incoerências apontadas, outra importante é que:

Contraditoriamente essa retórica não inclui a taxação das grandes fortunas e o debate sobre a apropriação do fundo público, por interesses privados e corporativos, o que leva a manutenção e ampliação de privilégios de alguns segmentos da sociedade, na contramão da garantia de direitos inscritos na Constituição Federal de 1988 (GUILHERME, MACHADO, LAZZARI, BERWIG, 2020, p. 53-54).

Sob outro ponto de vista, Esteves e Gomes comentam:

O governo Bolsonaro [...] propôs um primeiro projeto centrado na desconstitucionalização das regras previdenciárias, na instituição da capitalização obrigatória aos ingressantes no mercado de trabalho e opcional àqueles que já se encontram no Regime Geral, diminuição de direitos previdenciários, mudanças no Benefício de Prestação Continuada, embutindo mudanças trabalhistas na medida em que restringe o abono PIS/PASEP para os trabalhadores que recebem apenas um salário-mínimo (ESTEVES; GOMES, 2020, p. 2587).

Nesse sentido, Lazzarin afirma:

A nova sistemática apresentada pela Emenda Constitucional 103/2019, funda-se nos seguintes pilares: reduzir e dificultar (ou inviabilizar) o acesso aos benefícios previdenciários e assistenciais; desonerar as empresas; penalizar os mais pobres; sacrificar as mulheres e direcionar os trabalhadores à Previdência Privada. Os grandes privilegiados foram os empresários, os investidores e os bancos. Essa conclusão, e a identificação dos eleitos para pagar a conta dos desequilíbrios atuais, decorrem da análise das novas regras propostas, confrontando-as com o discurso apresentado (LAZZARIN, 2020, p. 42-43).

Esses contra sensos novamente trazem a concepção de crise, haja vista que as soluções trazidas representam a supressão ou redução de direitos fundamentais pela desconstitucionalização das garantias estabelecidas e distribuição de sacrifícios às massas; em prol do interesse privado pela liberação de mais um mercado para explorar.

Essa proteção à menor tende a trazer desigualdade, pois cada vez mais estreitas são as situações que já são excepcionais e que permitirão a fruição dos benefícios, desprotegendo socialmente as pessoas que não se enquadram nos requisitos mínimos.

Isso demonstra que o interesse da população não se vê legitimado na política ou que sequer está sendo representada, já não há movimentação para salvaguardar seus direitos. Por outro lado, o interesse privado está se beneficiando, o que de fato está aumentando a concentração econômica, e relegado aos mais pobres toda sorte de dificuldades em busca da equalização da previdência.

A situação deve piorar ainda, pois, conforme Ferrajoli (2015, p. 148), essas políticas são a base de próximas crises econômicas, que irão gerar mais respostas desse tipo: “como em uma espiral, a causa e o efeito induzido da crise econômica”.

Diante dessas situações, a comunidade jurídica brasileira não se manteve cega e as conclusões a que chegam são:

Vislumbramos retrocesso social com o endurecimento das regras para a concessão dos benefícios. O ideal de combate ao desequilíbrio financeiro e atuarial, que justificou a reforma previdenciária, não considerou o contexto social da maioria dos brasileiros e a proteção do trabalhador, princípio basilar da Previdência Social, viu-se mitigada (OLIVEIRA; MATA, 2020, p. 123).

Também nesse sentido:

[...] as propostas de reforma se mostram malélicas quanto aos novos requisitos para concessão do benefício assistencial de prestação continuada (LOAS), também quanto aos novos requisitos etários para aposentadorias especiais de trabalhadores expostos em ambientes agressivos e perigosos, dentre outras modificações ventiladas pela proposta aqui debatida, em flagrante retrocesso às conquistas sociais, fruto de reivindicações pleiteadas ao longo de muitas décadas (SALVADOR; AGOSTINHO; SILVA, 2019, p. 68).

Seguem o mesmo raciocínio:

[... As] contrarreformas (neo)liberais em curso reforçam um modelo de Estado regido sob a lógica e interesses do capital, descomprometido com as seguranças sociais da população, fato que atinge diretamente todas as esferas da vida dos/as trabalhadores/as, ou seja, tanto materialmente como subjetivamente (GUILHERME, MACHADO, LAZZARI, BERWIG, 2020, p. 52–53).

Igualmente:

Ante o exposto, as modificações de 2019 tangíveis à aposentadoria especial, que se enquadra dentro da categoria de direito constitucional social, traduzem retrocesso social, vilipendiando direitos fundamentais, inclusive quanto à saúde do segurado, garantia individual que faz parte dos limites materiais ao poder constituinte reformador (SILVÉRIO; CORBI; CARDOSO, 2020, p. 106).

Desse modo, tanto o conceito do princípio visto na seção 2, quanto o uso do termo “retrocesso social” acima demonstra a faceta da crise democrática no Brasil, uma vez que no núcleo da argumentação estão os fatores que geram a crise, isto é, conforme tratado na seção 1 e nas análises acima, de intervenções antissociais no ordenamento jurídico que primam pela redução do Estado e dos direitos e garantias fundamentais, desvirtuando as conquistas sociais insculpidas na constituição federal.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Iniciou-se pelo estudo da crise da democracia constitucional de Luigi Ferrajoli, que está contido na concepção de que há ineficácia na efetivação das normas constitucionais e que a ilegalidade no exercício dos poderes legislativos e a falta de densificação das normas fundamentais em âmbito internacional possibilitam que os agentes econômicos globais

exercem influência sobre os países, que perdem sua soberania e tem as instituições democráticas a eles subvertidas.

Em seguida, conceituou-se o princípio da vedação ao retrocesso social, que se apresenta em todos os direitos fundamentais, mas é mais evidente nos direitos sociais. Ainda que, de uma perspectiva estritamente jurídica, possa se entender que a vedação do retrocesso social seja um princípio e não se aplique de forma absoluta, cedendo a outros princípios mais importantes no caso concreto, de uma perspectiva social e política, em sentido amplo, extrai-se das discussões que a sociedade brasileira está enfrentando retrocessos sociais, inclusive na previdência, que se coloca como objeto desse artigo,.

Dando continuidade, expuseram-se as modificações trazidas pela emenda constitucional 103 de 2019, a chamada reforma da previdência social, e a exposição de motivos que a precedeu.

Com base no referido, foi possível estabelecer uma relação entre o termo “retrocesso social” e os fatores da crise da democracia constitucional de Luigi Ferrajoli.

Isto em razão de que ambos defendem a manutenção das regras constitucionais para não prejudicar os direitos fundamentais conquistados, eis que essas normas foram insculpidas ali justamente para dar maior segurança jurídica e impedir a onipotência do Estado sobre as pessoas.

Desse modo, acredita-se que ficou demonstrado que o retrocesso social ocasionado na reforma da previdência é forte indício de que a teoria da crise da democracia constitucional de Luigi Ferrajoli verifica-se na realidade brasileira, e ainda que a teoria explica a ocorrência do retrocesso social ocorrido com a promulgação da emenda 103 de 2019 e, portanto, é um meio apto para tentar antever novos retrocessos na produção legislativa.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Júlio Thalles de Oliveira. **Os direitos fundamentais sociais à luz do princípio da vedação ao retrocesso social**. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Itajaí, v.11, n.1, p. 180-199, 2016. Disponível em: siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/8708/4852. Acesso em 03 nov. 2020.

AGOSTINHO, Theodoro Vicente. **Manual de Direito Previdenciário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2020. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555592399/>. Acesso em: 21 Mar 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 6 de 2019. Modifica

o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF: 2019. Disponível em: camara.leg.br/propostas-legislativas/2192459. Acesso em: 22 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.946-5/DF. Relator: Min. Sydney Sanches, 03 de abr. de 2003. Diário da Justiça, p. 91, 16 maio 2003. Disponível em: jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur97665/false. Acesso em: 18 abr. 21.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.065-0/DF. Relator para o acórdão: Min. Maurício Corrêa, 17 de fevereiro de 2000. Diário da Justiça, p. 28, 04 jun. 2004. Disponível em: jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur97167/false. Acesso em: 18 abr. 21.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.104/DF. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 26 de setembro de 2007. Diário de Justiça Eletrônico, 09 nov. 2007. Disponível em: jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur89855/false. Acesso em: 18 abr. 21.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A Época Neoliberal: Revolução Passiva ou Contra-Reforma?** *Revista Novos Rumos*, Marília, v. 49, n. 1, p. 117-126, jan./jun., 2012. Disponível em: revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/view/2383/1943. Acesso em: 28mar.2021.

ESTEVES, Juliana Teixeira; GOMES, José Menezes. **A contrarreforma da previdência, crise do capital e da previdência privada.** *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro – RJ, v. 11, n. 4, p. 2572-2608, 2020.

FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político.** Tradução de Alexander Araújo de Souza *et al.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

FILETI, Narbal Antônio Mendonça. **O princípio da proibição de retrocesso social: Breves considerações.** *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 14, n. 2059, 19 fev. 2009. Disponível em: jus.com.br/artigos/12359. Acesso em: 16 mar. 2021.

GUILHERME, RosilaineCoradini; MACHADO, Loiva Mara de Oliveira; LAZZARI, Evelise; BERWIG, Solange Emilene. **Reforma da previdência e contrarreforma da seguridade social pública: desafios emergentes.** *Revista de Estudos Interdisciplinares (CEEINTER)*, v. 2, n. 1, p. 41-56, jan./fev. 2020. Disponível em: rpssystemas.com.br/ceeinter/ojs/index.php/ceeinter/article/view/58/pdf_24. Acesso em: 21 mar. 2020.

LAZZARIN, SonildeKugel. **A (in)seguridade social em tempos de pandemia: a rendabásica universal como possível solução ao precariado e à crescente desigualdade social no Brasil.** Porto Alegre: HS Editora, 2020.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais.** 8. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2019. *E-book.* Disponível em:

integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597021097/. Acesso em: 15 mar. 2021.

MASSAU, Guilherme Camargo; BAINY, André Kabke. Diálogo social, pacto social, reforma trabalhista e a proibição do retrocesso: um contrassenso renunciado. *Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano*, Campinas, v. 3, p. 1-34, 2020. Disponível em: revistatdh.org/index.php/Revista-TDH/article/view/61/42. Acesso em: 22 mar. 2021.

MOTTA, Sylvio. **Direito Constitucional: teoria, jurisprudência e questões**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. *E-book*. Disponível em: integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530993993/. Acesso em: 22 mar. 2021.

OLIVEIRA, Patrícia Roberta Leite; MATA, Mardeli Maria da. **Reforma da previdência: mitigação de direitos?**. *Revista Jurídica Direito & Realidade*, v. 8, n. 11, p. 106-123, 2020. Disponível em: fucamp.edu.br/editora/index.php/direito-realidade/article/view/2241/1390#. Acesso em: 21 mar. 21.

RAMACCIOTTI, Barbara Lucchesi; SOUZA, Camila Queiroz de; DANTAS, Luís Rodolfo Ararigboiade Souza. **O princípio da proibição do retrocesso ambiental aplicado às políticas públicas ambientais**. *Revista Estudos Institucionais*, v. 6, n. 2, p. 685-706, maio/ago. 2020. Disponível em: estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/481/519. Acesso em: 22 mar. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Proibição de retrocesso, dignidade da pessoa humana e direitos sociais: manifestação de um constitucionalismo dirigente possível**. *Revista Eletrônica da Reforma do Estado*, n. 15, set./nov., 2008. Disponível em: direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=319. Acesso em 15 mar. 2021.

SALVADOR, Sérgio Henrique; AGOSTINHO, Theodoro Vicente; SILVA, Ricardo Leonel da. **A fragilidade argumentativa do déficit como justificativa central da proposta de reforma da previdência social(pec n.06/2019) e seus reflexos no ideário da efetividade dos direitos fundamentais**. *Revista Brasileira de Direito Social*, v. 2, n. 3, set./dez., p. 41-73, 2019. Disponível em: ieprev.com.br/assets/revistas/Revista-Brasileira-de-Direito-Social-V.2-N.3.pdf. Acesso em: 19 mar. 2021.

SILVÉRIO, Amanda Cristina; CORBI, Daniela Nogueira; CARDOSO, Jair Aparecido. **Reflexões sobre a aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos no contexto da reforma da previdência brasileira (EC nº 103/19): Violação ao princípio da proibição do retrocesso social?** In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA REFE IBEROAMERICANA DE PESQUISA EM SEGURIDADE SOCIAL, 2., 2020, Ribeirão Preto. *Anais [...]*, Ribeirão Preto: UNAERP, v. 2, n. 1, 2020. p. 87-109. Disponível em: revistas.unaerp.br/rede/article/view/2247/1566. Acesso em: 22 mar. 2021.

STRECK, Lênio Luiz. **Hermeneutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

Recebido em: 26/01/2022.

Aceito em: 21/02/2022.