

**CEUB**

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY**

**A função do jurista na defesa da  
seguridade social e o argumento  
do cost of rights**

**The role of the jurist in the  
defense of social security and the  
cost of rights argument**

João Paulo Mansur

VOLUME 12 • Nº 2 • AGO • 2022

# Sumário

|   |            |
|---|------------|
| <b>POLÍTICAS DE PROTEÇÃO A GRUPOS VULNERÁVEIS .....</b>   | <b>13</b>  |
| <b>O TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NA REGIÃO AMAZÔNICA BRASILEIRA.....</b>   | <b>15</b>  |
| Beatriz Souza Costa e Camilla de Freitas Pereira  |            |
| <b>“PROGRAMA HOSPEDAGEM PARA IDOSOS” E ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS: UMA ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA NA PERSPECTIVA DA TEORIA DA AGENDA.....</b>                            | <b>34</b>  |
| Fabiana Rodrigues Barletta e Carolina Silvino de Sá Palmeira  |            |
| <b>MULHERES, COTA DE GÊNERO E PODER LEGISLATIVO: UMA ABORDAGEM DAS JUSTIFICATIVAS DO PROJETO DE LEI N.º 1.256/2019 À LUZ DO LIBERALISMO IGUALITÁRIO DE JOHN RAWLS .....</b> | <b>58</b>  |
| Victória Taglialegra Salles, Rainer Bomfim e Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes Bahia  |            |
| <b>PROTECTION OF PEOPLE LIVING WITH HIV/AIDS IN IRAN: CHALLENGES AND RESPONSIBILITIES .....</b>   | <b>74</b>  |
| Arian Petoft e Mahmoud Abbasi   |            |
| <b>FACILITADOR INTERCULTURAL SORDO EN SALUD PARA CHILE: ANÁLISIS DE LA AGENDA POLÍTICA A PROPÓSITO DE LA POLÍTICA DE SALUD DE MIGRANTES INTERNACIONALES.....</b>            | <b>97</b>  |
| Valeria Campos e Ricardo Cartes-Velásquez   |            |
| <b>POLÍTICAS PÚBLICAS E AMBIENTE DIGITAL .....</b>  | <b>124</b> |
| <b>¿UNA SEGUNDA OPORTUNIDAD? PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y AUTODETERMINACIÓN INFORMATIVA EN UNA NUEVA CONSTITUCIÓN CHILENA .....</b>                                     | <b>126</b> |
| Pablo Contreras   |            |
| <b>BRECHA DIGITAL Y EXCLUSIÓN SOCIAL: ¿PUEDEN LAS TIC CAMBIAR EL STATUS QUO? .....</b>  | <b>151</b> |
| Andrés Cernadas Ramos, Bran Barral Buceta e Ángela Fernández Da Silva   |            |
| <b>CONSTITUCIONALISMO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIGITAIS: INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL.....</b>                                 | <b>177</b> |
| José Sérgio da Silva Cristóvam, Raquel Cavalcanti Ramos Machado e Thanderson Pereira de Sousa   |            |
| <b>TEMAS DIVERSOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>   | <b>195</b> |
| <b>QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO: A PERCEPÇÃO DOS MAGISTRADOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS .....</b>   | <b>197</b> |
| Michelle Araújo Luz Cilli, Waldecy Rodrigues e Alex Pizzio  |            |

|  |            |
|--|------------|
| <b>PROPOSTA DE UM ÍNDICE SÍNTESE PARA O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO</b> .....   | <b>214</b> |
| Andrea Pereira de Freitas e Gustavo Inácio de Moraes   |            |
| <b>A FUNÇÃO DO JURISTA NA DEFESA DA SEGURIDADE SOCIAL E O ARGUMENTO DO COST OF RIGHTS</b> .....  | <b>234</b> |
| João Paulo Mansur  |            |
| <b>O ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL FINLANDÊS E SEU MODELO EDUCACIONAL</b> .....   | <b>251</b> |
| André Augusto P. Brandão e Andrea Bello  |            |
| <b>LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL EN RELACIÓN A LA POLÍTICA PÚBLICA EDUCATIVA DE LAS ORGANIZACIONES ASOCIATIVAS AGROPECUARIAS</b> .....  | <b>270</b> |
| Jhon Jairo Mosquera Rodas  |            |
| <b>DIRETRIZES PARA A PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS POR MEIO DAS COMPRAS PÚBLICAS</b> .....  | <b>288</b> |
| Ednaldo Silva Ferreira Júnior  |            |
| <b>A QUEM SE DESTINAM AS CHAMADAS PÚBLICAS?: OS DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO DOS AGRICULTORES FAMILIARES NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO</b> .....  | <b>308</b> |
| Raquel Hunger, Flávia Milagres Campos e Susana Moreira Padrão  |            |
| <b>BIENES COMUNES URBANOS, DOMINIO PÚBLICO Y AUTONOMÍAS TERRITORIALES: ALGUNAS PROPUESTAS PARA CHILE, A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA ITALIANA DE LOS BENI COMUNI</b> .....   | <b>327</b> |
| Benoît Delooz Brochet  |            |
| <b>REPENSAR A DEMOCRACIA: A HIPÓTESE DA DEMOCRACIA ALEATÓRIA REVISITADA</b> .....  | <b>344</b> |
| Deo Campos Dutra e Eduardo F. de Oliveira Jr.  |            |
| <b>ANÁLISE DO RESP. N.º 975.834/RS: O STJ NA ENCRUZILHADA ENTRE OS DIREITOS DO CONSUMIDOR, SOCIETÁRIO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....   | <b>364</b> |
| João Manoel de Lima Junior e Thaíse Zacchi Pimentel  |            |
| <b>RELAÇÕES JURÍDICAS DAS FUNDAÇÕES DE APOIO COM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR, CENTROS DE PESQUISA PÚBLICOS E TERCEIROS: PARCERIAS ESTRATÉGICAS NO MARCO LEGAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO</b> ..... | <b>385</b> |
| Ricardo Silveira Ribeiro   |            |
| <b>A SUSTENTABILIDADE À LUZ DA PERSPECTIVA JURISDICCIONAL “À BRASILEIRA”: UM ESTUDO DE CASO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</b> .....   | <b>408</b> |
| Francieli lung Izolani, Frederico Thaddeu Pedroso, Jerônimo Siqueira Tybusch e Francielle Benini Agne Tybusch  |            |

|  |            |
|--|------------|
| <b>APORTES DA ANÁLISE ECONÔMICA NO ESTUDO DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE E O RISCO DA PROMOÇÃO DESIGUAL DE DIREITOS.....</b>   | <b>426</b> |
| Daniel Castanha de Freitas, Vivian Lopez Valle e Gustavo Martinelli Tanganelli Gazotto   |            |
| <b>AVANÇOS NO DEBATE DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO CONTEXTO LATINO-AMERICANO: UM OLHAR PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA .....</b>  | <b>449</b> |
| Jorge Leal Hanai, Suely de Fátima Ramos Silveira e Nina Rosa da Silveira Cunha   |            |
| <b>OUTROS TEMAS .....</b>  | <b>476</b> |
| <b>ASPECTOS GERAIS DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS PELA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) E PELA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) .....</b> | <b>478</b> |
| Antônio Márcio da Cunha Guimarães e Miguel Souza Dantas Neto   |            |
| <b>A ESTRUTURA LINGUÍSTICO-DISCURSIVA DO VOTO DO MINISTRO BARROSO NA ADO 26 E NO MI 4733: UMA REFLEXÃO À LUZ DO CONSTITUCIONALISMO DIALÓGICO CONTRA-HEGEMÔNICO...</b>                                | <b>496</b> |
| Maria Eugenia Bunchaft   |            |

# A função do jurista na defesa da seguridade social e o argumento do cost of rights\*

## The role of the jurist in the defense of social security and the cost of rights argument

João Paulo Mansur\*\*

### Resumo

Este artigo investiga o orçamento da seguridade social entre os anos de 2013 e 2018 em busca dos fundamentos com que a contabilidade estatal alega que a seguridade social é deficitária. Documentos oficiais são confrontados, criticamente, com relatórios de auditores fiscais independentes da Receita Federal. Conclui-se que políticas públicas e manobras jurídico-contábeis são utilizadas pelo Governo Federal para fragilizar o orçamento da seguridade, difundindo o mito do *déficit*, que se torna justificativa da agenda das reformas sociais. Espera-se oferecer ao auditório jurídico fundamentos concretos para intervenções judiciais na realidade, uma vez que parece esgotada a eficácia argumentativa de qualquer discurso que não adentre o terreno do *cost of rights* para defender os direitos sociais.

**Palavras-chave:** Seguridade social; Ajuste fiscal; Reforma trabalhista; Reforma previdenciária; Déficit da seguridade social; Renúncias fiscais.

### Abstract

this article studies the Brazilian social security budget between the years 2013 and 2018 in search of the fundamentals with which State accounting claims that social security is in deficit. Official documents are critically cross-checked against reports issued by independent tax auditors from the Brazilian Internal Revenue Service (Receita Federal). It is concluded that public policies and legal/accounting maneuvers are used by the Federal Government to weaken the security budget, spreading the deficit myth, which becomes the justification for the social reform agenda. This article is expected to offer the legal audience concrete foundations for judicial interventions, since the argumentative efficacy of any discourse that does not encompass the field of cost of rights to defend social rights seems to have been exhausted.

**Keywords:** Social security; Fiscal adjustment; Reforms in labor legislation; Pension reform; Deficit in social security; Tax exemptions.

\* Recebido em 14/05/2021  
Aprovado em 17/07/2021

\*\* Doutorando e mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Graduado em Direito e graduando em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo.  
E-mail: jpmansur@gmail.com.

# 1 Introdução

Ao estudar o relatório final da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2017 na seguridade social, uma pesquisa recente de Carlos Luiz Strapazzon<sup>1</sup> observou importantes irregularidades por parte do Governo Federal na aplicação do orçamento social. Destacam-se diversos lançamentos de despesas estranhas e subtrações de receitas predeterminadas em lei. As conclusões de sua pesquisa são importantíssimas para se questionar a validade dos argumentos que afirmam que a seguridade social não possui equilíbrio atuarial e que, por isso, os direitos sociais que ela provê precisam ser reformados. Neste artigo, investiga-se semelhante objeto de pesquisa ao examinar, com base em documentos oficiais, o orçamento da seguridade social entre os anos de 2013 e 2018. Relatórios de auditores fiscais independentes da receita federal auxiliarão a crítica dos dados. Será possível perceber quais têm sido as principais estratégias utilizadas para espoliar o orçamento da seguridade social. Ainda se visualizará como, a partir dessas manobras, são criadas bases para a ideologia do *déficit* da seguridade, responsável por inverter a realidade: a seguridade social não está sendo reformada constantemente porque ela é inviável financeiramente, mas as suas contas são, conscientemente, oneradas a fim de ela ser reformada.

Quero desenvolver agora a perspectiva teórico-metodológica que guiou este artigo e que tem reflexos importantes para as suas justificativa e conclusões: é imprescindível que os juristas defensores dos direitos sociais se apropriem de debates financeiros para realizarem, em seus espaços próprios de atuação, uma proteção mais efetiva da seguridade social, ou, se for o caso, para propor reformas que sejam razoáveis e de acordo com dados contábeis confiáveis. O discurso dos direitos sociais, quando se restringe a uma argumentação estritamente jurídica, se torna vulnerável a questionamentos sobre sua viabilidade financeira. Uma longa tradição teórica de natureza positivista<sup>2</sup> direciona o jurista a buscar as suas razões discursivas, exclusivamente, nos textos normativos: existem direitos sociais porque as leis, a Constituição ou os tratados internacionais os preveem. Mas essa autorreferência do raciocínio jurídico encontra sérios obstáculos em dizeres irônicos como: “— Bonito nas palavras, mas não há dinheiro para custear esses gastos, *rights cost money!*”. A fraseologia jurídica positivista, então, nos limites estreitos de seu campo argumentativo, não encontra outra saída exceto reafirmar a sua *norma fundamental*: “— Mas a Constituição garante!”. Às vezes, revela ainda mais fragilidade ao dizer que a existência de recursos para efetivação das políticas sociais não é um problema jurídico. Desse debate imaginário relativo à legitimidade dos direitos sociais, fica a sensação de que, pelo lado de seus defensores, há seres humanos românticos, com belas intenções, mas alheados da realidade social, com ideias fora de lugar, que em longo prazo, geram efeitos práticos danosos por, supostamente, fragilizarem as finanças públicas. De outro lado, os adversários dos direitos sociais, embasados empiricamente em alguns dados financeiros, mesmo que isolados ou mal trabalhados, aparecem perante os auditórios públicos<sup>3</sup> como portadores de um discurso duro e frio, mas técnico, pautado naquilo que seria possível de se fazer e que, em longo prazo, traria melhores condições de vida a todos.

<sup>1</sup> STRAPAZZON, Carlos Luiz. A dança dos números da previdência social: revisitando a auditoria do TCU de 2017. *Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]*, v. 20, n. 1, p. 137-172, 2019.

<sup>2</sup> Ao utilizar o conceito de tradição jurídica, estou me referindo não apenas os traços comuns que permitem a classificação de autores e de pensamentos jurídicos coletivos dentro de uma mesma cultura jurídica. Suponho também que há inúmeras tensões internas e diferenças específicas dentro dessa tradição. Apenas não convém, neste artigo, explorá-las. Essa tradição positivista começou, ainda, com escola francesa da exegese e alcançou expressão mais completa em autores do século XX, como Hans Kelsen e Herbert Hart. Ver HESPANHA, António Manuel. *A cultura jurídica europeia: síntese de um milênio*. Coimbra: Almedina, 2012. p. 401; KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 6. ed. São Paulo, SP: Martins Fontes, 2003; HART, Herbert Lionel Adolphus. *O conceito de direito*. 5. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

<sup>3</sup> Utilizo livremente nesta exposição metodológica teorias argumentativo-retóricas de PERELMAN. Chaïm. *Lógica jurídica*. Tradução de Virgínia K. Pupi. São Paulo: Martins Fontes, 1998; PERELMAN. Chaïm; OLBRECHTS-TYTECA, Lucie. *Tratado de argumentação: a nova retórica*. Trad. de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005; VIEHWEG, Theodor. *Tópica y filosofía del derecho*. 2. ed. - Barcelona: Gedisa, 1997; ADEODATO, João Maurício. *Ética e retórica - para uma teoria da dogmática jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2000; ATIENZA, Manuel. *Traz la justicia: Una introducción al derecho y al razonamiento jurídico*. Barcelona: Ariel, 1993; ATIENZA, Manuel. *As razões do direito: teorias da argumentação jurídica*. Trad. Maria Cristina Guimarães Cupertino. São Paulo: Landy, 2000.

Reafirmar a força normativa e o caráter contramajoritário dos direitos sociais é sempre importante. O ordenamento jurídico não apenas reflete as relações sociais que o constituem; ele tem alguma potencialidade, mesmo que pequena, para guiar a sociedade, como gostam de enfatizar, às vezes de forma muito acentuada, os teóricos do constitucionalismo dirigente.<sup>4</sup> Mas diante do arrocho neoliberal promovido nas políticas sociais, esse caráter programático do direito se colapsou,<sup>5</sup> ocasionando o que Enzo Bello, Gilberto Bercovici, e Martonio Lima<sup>6</sup> chamaram de o fim das ilusões constitucionais de 1988. Mudou-se o sentido que se atribuía àquelas ideias jurídicas fora de lugar. O descompasso entre direito e sociedade tinha, anteriormente, cunho progressista: ele existiria em decorrência de uma meta deliberada à qual o direito elevaria progressivamente a sociedade. O direito puxava a sociedade para frente. Mas agora essa distância entre o que o direito prevê e o que a sociedade realmente é passou a ser apontada pela ideologia neoliberal como um horizonte inatingível. Em consequência, em vez de transformar a realidade, mesmo que lentamente, a solução para o desalinhamento entre *ser* e *dever ser* se tornou modificar a norma. Temos de reconhecer que essa mudança de sentido esvaziou qualquer possibilidade para defesas dos direitos sociais que clamem exclusivamente pela força da Constituição. Vale lembrar, é dito: “— *Rights cost money and there is no money!* Reformem a Constituição!”

Já passou da hora, portanto, de a luta pelas políticas sociais também ser travada pelos juristas em outro terreno, naquele em que se fala a linguagem do *cost of rights*, sobre o qual Stephen Holmes e Cass Susstein<sup>7</sup> e Richard Posner<sup>8</sup> tanto discutiram. Deve-se ir além das restritas áreas de atuação oferecidas pelas teorias jurídicas de cunho positivista e entrar no campo argumentativo em que os adversários dos direitos sociais estão habituados. Argumentos econômicos que questionam a viabilidade financeira das políticas sociais são mais bem refutados por outros que tenham a mesma natureza. Caso se mantenha a estratégia ineficaz de interceder pela seguridade social com alegações estritamente jurídicas, o resultado, provavelmente, continuará a ser desastroso. Isso exige reconhecer que, até mesmo as teorias principiológicas, que a partir de meados do século XX foram responsáveis por alargar um pouco as fronteiras da autopoiese do direito, esgotaram as suas potencialidades. Dworkin<sup>9</sup> já dava indícios do curto alcance dos discursos principiológicos ao conferir muita centralidade à fórmula de que os direitos, por fazerem parte das esferas individuais dos sujeitos, deveriam ser garantidos independentemente dos reflexos na felicidade (gastos) de quem não os usufrui. Ao dissociar argumentos com base em princípios e argumentos com base na utilidade (economia), sua perspectiva teórica esbarrou na mesma esterilidade das teorias positivistas. Especialmente em época de crise econômica, que promove ataques ferozes aos direitos sociais,<sup>10</sup> a principiológica dworkiniana não oferece subsídios convincentes para defesas dos direitos sociais contra aqueles argumentos de caráter economicista que querem reformá-los.

Analisando-se pautas parlamentares recentes, ficará mais claro o que se diz sobre os limites argumentativos das teorias principiológicas. A principal alegação jurídica com que se questiona a constitucionalidade da reforma previdenciária brasileira se ampara no princípio jurídico da vedação do retrocesso social. A partir da interpretação principiológica da Constituição de 1988 e de tratados internacionais de direitos humanos, teoriza-se que os direitos sociais são cláusulas pétreas, embora eles não estejam expressamente previstos

<sup>4</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. Coimbra: Coimbra, 1994.

<sup>5</sup> MUSTAFA, Patrícia Soraya. Estado capitalista brasileiro: análise dos direitos sociais em tempos de ortodoxia neoliberal. *Rev. Katálysis*, v. 22, n. 1, p. 100-109, 2019; SILVA, Mauri Antônio da. Os reflexos da crise econômica sobre os direitos trabalhistas no Brasil. *Rev. Katálysis*, v. 22, n. 2, p. 252-272, 2019; VALIM, Rafael. *Estado de exceção: a forma jurídica do neoliberalismo*. São Paulo: Contracorrente, 2017. CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: Unesp, 2007.

<sup>6</sup> BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O fim das ilusões constitucionais de 1988? *Rev. Direito Práx.*, v. 10, n. 3, p. 1769-1811, 2019.

<sup>7</sup> HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. New York: Norton & Company, 1999.

<sup>8</sup> POSNER, Richard A. The cost of rights: implications for central and Eastern Europe--and for the United States. *Tulsa law journal*, v. 32, n. 1, p. 1-19, 1996.

<sup>9</sup> DWORKIN, Ronald. *Taking rights seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1978. p. 94.

<sup>10</sup> CASTILHO, Daniela Ribeiro; LEMOS, Esther Luíza de Souza; GOMES, Vera Lúcia Batista. Crise do capital e desmonte da seguridade social: desafios (im)postos ao serviço social. *Serv. Soc. Soc.*, n. 130. p. 447-466, 2017.

como tanto no rol do artigo 60, § 4º da CF. Logo, a reforma previdenciária seria inconstitucional em tudo aquilo que fez retroceder o padrão de vida social. O princípio da vedação do retrocesso social também tem sido utilizado para questionar a reforma trabalhista e a Emenda Constitucional n.º 95 de 2016,<sup>11</sup> que instituiu o Novo Regime Fiscal, congelando os gastos públicos por vinte anos. Não se nega a importância desse princípio, que é muito bem fundamentado por pesquisadores como Ingo Wolfgang Sarlet,<sup>12</sup> Luís Roberto Barroso<sup>13</sup> e Flávia Piovesan<sup>14</sup> nas raízes históricas sociais-democratas nas quais se fundou a república de 1988.<sup>15</sup> Mas precisamos reconhecer que esse princípio é categoricamente ignorado pelo parlamento e pelos tribunais brasileiros. Não é prudente, portanto, que a sociedade brasileira deposite as esperanças de enfrentamento do poderosíssimo neoliberalismo apenas em uma argumentação estritamente jurídica fundada em importantes, mas impotentes, princípios.

Em vez, portanto, de defender a seguridade social exclusivamente a partir do raciocínio jurídico típico, realizando conexões lógicas e principiológicas entre premissas e conclusões, que têm a sua relevância, mas que se mostra insuficiente diante do avanço neoliberal, este artigo adentra no território do *cost of rights*. Analisando o orçamento social de 2013 a 2018 se verá que o déficit é obra de manobras jurídico-contábeis e de políticas públicas que deliberadamente oneram a seguridade. A partir das conclusões deste artigo, espera-se oferecer alicerces empíricos sólidos para subsidiar intervenções judiciais a favor dos direitos sociais. A apropriação da discussão financeira pelos juristas é fundamental nesse processo, posto que são eles que possuem o monopólio do acesso aos tribunais. Quem sabe, uma base empírica não seja o conteúdo concreto que o princípio da vedação do retrocesso social necessite em ações declaratórias de inconstitucionalidade para alcançar força argumentativa e ser instrumento efetivo contra as reformas sociais?

## 2 Forjando o mito do déficit da seguridade social com “manobras jurídico-contábeis”

Difunde-se, há algum tempo, a tese de que a seguridade social, no modelo instituído pela Constituição Federal brasileira de 1988, seria deficitária. Essa propagação não é mera invenção irrefletida. Ao contrário, é bem orquestrada. Possui respaldo oficial, visto que consta, em documentos contábeis do Poder Executivo, como os balanços da seguridade social, cuja elaboração é de responsabilidade do atual Ministério da Economia. Parlamentares e estadistas, além da grande mídia, em posse desses documentos, alardeiam a bancarrota da seguridade, a exemplo da propaganda do governo Temer, que, em tom impressionista, profetizava: “reformular para não acabar”.<sup>16</sup> Os discursos nesse sentido possuem um objetivo real: promover ajustes fiscais, extinguindo direitos sociais ou limitando o acesso a eles, com a finalidade de liberar recursos para produção de superávit primário no orçamento fiscal.<sup>17</sup>

<sup>11</sup> ROZNAI, Yaniv; KREUZ, Letícia Regina Camargo. Conventionality control and amendment 95/2016: a Brazilian case of unconstitutional constitutional amendment. *Rev. Investig. Const.*, v. 5, n. 2, p. 35-56, 2018.

<sup>12</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2012. p. 444; SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo latino-americano. *Rev. TST*, v. 75, n. 3, 2009; SARLET, Ingo Wolfgang. Proibição de retrocesso, dignidade da pessoa humana e direitos sociais. Manifestação de um constitucionalismo dirigente possível. *Bol. Fac. Direito U. Coimbra*, v. 82, p. 239-289, 2006.

<sup>13</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 381.

<sup>14</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 253.

<sup>15</sup> O princípio foi nominalmente expresso pela primeira vez pela jurisprudência portuguesa. Ver José Joaquim Gomes Canotilho em CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993. p. 468.

<sup>16</sup> BRASIL. Previdência: reformar para não acabar. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. A9, 06 dez. 2016. 2016b, p. A9.

<sup>17</sup> SCAFF, Fernando Facury. Direitos humanos e a desvinculação das receitas da União. *Revista de Direito Administrativo*, n. 236, p. 33-50, 2004. p. 46; SALVADOR, Evilasio da Silva. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. *Serv. Soc. Soc.*, n. 104, p. 605-631, 2010.

Sucessivos governos, respaldados pela contabilidade oficial, promoveram políticas no sentido do corte de gastos sociais. Dilma Rousseff fez microrreformas na Previdência e no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) com as Medidas Provisórias 664 e 665, ambas de 2014, dificultando acesso à pensão por morte, ao seguro-desemprego e ao abono salarial. Michel Temer tentou, sem sucesso, uma reforma previdenciária mais ampla com a PEC 287 de 2016. Mas o seu Novo Regime Fiscal, implantado pela Emenda Constitucional n.º 95 de 2016, congelou gastos públicos no mesmo patamar real por vinte anos. Os ataques mais ferozes, porém, ocorreriam em 2019 com a reforma previdenciária orquestrada por Paulo Guedes, ministro da economia de Jair Bolsonaro e discípulo dos *Chicago Boys*, idealizadores da duríssima reforma da previdência chilena de 1981.<sup>18</sup>

Do ponto de vista jurídico, a seguridade social, prevista no texto constitucional de 1988, é composta pela integração de políticas públicas voltadas à satisfação de necessidades humanas relacionadas à saúde, à assistência social e à previdência social. A saúde gratuita é, em tese, um direito de todos e dever do Estado. A previdência social proporciona aos contribuintes e dependentes uma série de benefícios em caso de necessidades, como aposentadoria, pensão por morte, auxílio-doença, auxílio-reclusão etc. Há, ainda, o FAT, o Fundo de Amparo ao Trabalhador, que administra o seguro-desemprego e o abono salarial. A assistência social engloba serviços e benefícios pecuniários que amparam, com um salário-mínimo mensal, idosos maiores de 65 anos e deficientes que não possuem condições de terem seus sustentos providos por si mesmos ou por suas famílias. Trata-se do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que não exige contribuição previdenciária prévia.

Esses amparos sociais devidos ao povo, caso tivessem sua execução vinculada à discricionariedade do Poder Executivo, bem provavelmente, sofreriam com orçamentos minguados.<sup>19</sup> Importante segurança constitucional — art. 165 e 195 da CF — para evitar essa situação foi o delineamento de um orçamento específico para seguridade social, distinto do orçamento fiscal. Este custeia gastos com a dívida, o funcionalismo público e as demais despesas não relacionadas à seguridade. Os gastos com as áreas da seguridade, por outro lado, são financiados pelo seu próprio orçamento. “As vinculações orçamentárias são barreiras para a expansão ainda maior do capital sobre os direitos sociais”.<sup>20</sup> A área social, assim, não é apenas promessa dependente do bel-prazer do governo: possui meios próprios de efetivação.

O artigo 195 da Constituição prevê determinados fatos geradores sobre os quais devem incidir os tributos vinculados ao orçamento da seguridade social. As principais fontes de custeio da seguridade social compõem-se pelas contribuições previdenciárias e pelas contribuições sociais. As contribuições previdenciárias são devidas pelos segurados da previdência e pelos seus empregadores, e são calculadas, embora haja exceções, a partir dos salários dos empregados. As contribuições sociais, uma vez extinta a CPMF, compreendem o PIS/Pasep, a COFINS e a CSLL. Há, ainda, outras fontes de receita do orçamento social, mas são de menor vulto, como rendimentos de fundos e investimentos que a seguridade social faz. O somatório das principais receitas, desconsiderando-se as de menor expressividade, em 2018, totalizou mais de R\$ 787 bilhões.

<sup>18</sup> Para uma análise da reforma da previdência chilena, mas, também, comparativamente, de mais outras nove reformas realizadas, desde os anos 80, em diversos países da América Latina, ver estudos de BORZUTZKY, Silvia. From Chicago to Santiago: neoliberalism and social security privatization in Chile. *Governance*, v. 18, n. 4, p. 655-674, 2005; MESA-LAGO, Carmelo. A reforma estrutural dos benefícios de seguridade social na América latina: modelos, características, resultados e lições. In: COELHO, Vera Schattan P. (org.). *A reforma da previdência social na América Latina*. Rio de Janeiro: FGV, 2003; MESA-LAGO, Carmelo. *As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios da seguridade social*. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2007; CRUZ-SACO, María Amparo; MESA-LAGO, Carmelo (org.). *Do options exist? The reform of pension and health care systems in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1988; JIMÉNEZ, Adolfo. Reflexiones sobre las reformas de los Sistemas de pensiones en América Latina. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, Madrid, v. extraordinario, p. 71-86, 2005.

<sup>19</sup> GENTIL, Denise Lobato. *A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira. Análise financeira do período 1990-2005*. 2006. 357 f. Tese. (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2006. p. 115.

<sup>20</sup> SALVADOR, Evilasio da Silva; RIBEIRO, Isabela Ramos. Hegemonia e políticas sociais no Brasil: contribuições ao debate sobre vinculação orçamentária. *Rev. Katálysis*, v. 21, n. 1, p. 76-85, 2018. p. 84.

**Tabela 1: principais receitas da seguridade social (2013-2018)**  
(em bilhões de reais nominais)

|                               | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  |
|-------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Contribuições previdenciárias | 307,1 | 337,5 | 350,3 | 358,1 | 374,8 | 391,2 |
| COFINS                        | 202,8 | 198,7 | 202,7 | 204,7 | 235,8 | 251,5 |
| CSLL                          | 64,3  | 64,8  | 60,4  | 68,1  | 75,7  | 78,5  |
| PIS                           | 52,0  | 52,5  | 53,5  | 53,9  | 62,6  | 66,1  |

Fonte: BRASIL. Ministério da Economia. Resultado do Tesouro Nacional: janeiro de 2019 - Anexo I. Brasília: 2019b. Elaboração própria.

Segundo o Ministério da Economia, a soma das principais fontes do orçamento da seguridade (CP, COFINS, PIS/Pasep, CSLL), em valores nominais, foi de R\$ 623,24 bilhões em 2013; R\$ 653,58 bilhões em 2014, e; 666,97 bilhões em 2015. Não obstante, o balanço da seguridade social (BRASIL, 2018b), elaborado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em 2018, demonstra que, de tais receitas, tão somente os seguintes valores foram destinados ao orçamento da seguridade social: R\$ 569,7 bilhões em 2013; R\$ 600,4 bilhões em 2014; R\$ 618 bilhões em 2015, em valores nominais dos respectivos anos.

**Tabela 2: receitas das contribuições sociais e previdenciárias versus destinação ao orçamento da seguridade social**  
(em bilhões de reais nominais)

|  | 2013   | 2014   | 2015   |
|--|--------|--------|--------|
| Receitas das contribuições sociais e previdenciárias | 623,24 | 653,58 | 666,97 |
| Destinação ao orçamento da seguridade social         | 569,7  | 600,4  | 618    |

Fonte: BRASIL. Ministério da Economia. Resultado do Tesouro Nacional: janeiro de 2019 - Anexo I. Brasília: 2019b; BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Balanço da seguridade social: março de 2018. Brasília: 2018b. Elaboração própria.

O que explica a diferença entre as receitas constitucionalmente previstas para a seguridade social e o que lhe é efetivamente repassado é a Desvinculação de Receitas da União, a DRU, que relativizou os artigos 165 e 195 da Constituição Federal. Esse mecanismo foi introduzido em 1994 no ADCT da Constituição, com a Emenda Constitucional de Revisão n.º 1/1994, permitindo ao Governo Federal desvincular a aplicação de tributos federais vinculados a determinados fundos ou despesas. Em época de acirramento da política econômica neoliberal no Brasil, a DRU “[...] cumpre historicamente um papel de uma perversa ‘alquimia’ de transformar os recursos destinados ao financiamento da seguridade social em recursos fiscais para a composição do superávit primário e, por consequência, os utiliza para pagar juros da dívida”.<sup>21</sup>

Até o ano de 2015, o art. 76 do ADCT da CF permitia que 20% das receitas das contribuições sociais — a DRU não se aplica às contribuições previdenciárias — fossem remanejadas para o orçamento fiscal. Mas, no contexto de crise econômica, a Emenda Constitucional n.º 93 de 2016 permitiu que o percentual de desvinculação de receitas saltasse para 30%. A solução encontrada para a crise fiscal do Estado foi permitir que o orçamento fiscal se apropriasse de fatia maior do orçamento da seguridade social. Ao se observar, na tabela 3, a diferença entre o montante desvinculado no ano de 2015 e no ano de 2016, percebe-se o impacto da EC n.º 93.

<sup>21</sup> SALVADOR, Evilasio da Silva. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. *Serv. Soc. Soc.*, n. 130, p. 426-446, 2017. p. 430.

**Tabela 3: evolução da DRU (2010 - 2017)**  
(em bilhões de reais nominais e em % do PIB)

|                            | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017  |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| <b>Em bilhões de reais</b> | 46   | 50,5 | 54,8 | 60,1 | 59,9 | 60,6 | 92   | 100,4 |
| <b>Em % do PIB</b>         | 1,2  | 1,2  | 1,1  | 1,1  | 1    | 1    | 1,5  | 1,5   |

Fonte: BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Balanço da seguridade social: março de 2018. Brasília: 2018b. Elaboração própria.

Extraír receitas da seguridade social com a Desvinculação de Receita da União, além de prejudicar a efetividade dos direitos sociais, auxilia o Governo Federal a fomentar o mitológico discurso do déficit da seguridade social. Isso ocorre porque os balanços da seguridade social feitos pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão não consideram os recursos obtidos com as desvinculações como receita do orçamento da seguridade, mas como receita do orçamento fiscal. Mas, se o orçamento da seguridade fosse deficitário, não haveria importância na DRU. Aliás, aumentou-se o percentual de 20% para 30% justamente porque havia recursos no referido orçamento para serem dele desvinculados.

Assim, a Desvinculação de Receitas da União ajuda a arquitetar uma perversa espiral de desconstrução das políticas sociais: retiram-se receitas do orçamento social para satisfação das despesas do orçamento fiscal e, então, afirma-se que a seguridade social não tem equilíbrio financeiro e atuarial. Supostamente incapaz de se sustentar, impõe-se a agenda das reformas. Uma vez suprimidos direitos sociais, os gastos estatais na seguridade diminuem, abrindo margem para novas estratégias de expropriação de recursos de seu orçamento e, dessa forma, reinicia-se o ciclo “mito do déficit – reformas – mito do déficit”.

Além da DRU, há outras manobras jurídico-contábeis que são utilizadas para esconder receitas do orçamento social e fomentar o discurso do déficit. A ANFIP, Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, em conjunto com a Fundação ANFIP<sup>22</sup>, chamou a atenção para um segundo instrumento: os órgãos que compõem a seguridade podem aplicar seus recursos financeiros para obterem dividendos e incorporarem-nos ao seu orçamento. Contudo, o executivo entende que os resultados obtidos por essas aplicações não pertencem ao orçamento social. Em 2015, por exemplo, o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) arrecadaria R\$ 14 bilhões com seus investimentos no BNDES se a contabilidade governamental, simplesmente, não os absorvesse para orçamento fiscal.

Quando a crise econômica afetou com gravidade a economia brasileira, o Estado brasileiro trouxe para si o ônus da anarquia do mercado capitalista ao renunciar a parte de tributos de IPI, contribuições sociais e contribuições previdenciárias com renúncias fiscais na tentativa de manter o patamar da taxa de lucro da burguesia. Nesse contexto, uma terceira sangria é apontada pelos cálculos da ANFIP: o executivo não repassa ao orçamento da seguridade a totalidade da compensação devida pela desoneração da folha de pagamento (art. 9º, IV, da lei 12.546 de 2011). O governo também não considera os repasses realizados como receita originária da seguridade social, mas como transferência intraorçamentária. Seria como se o orçamento fiscal estivesse doando suas receitas para a seguridade.

Quanto às contribuições sociais (PIS, CSLL, COFINS), não há previsão de contrapartida do orçamento fiscal na lei 12.546 de 2011. É dinheiro que sai direto da área social para a burguesia. O proletariado paga pelo preço da crise do capital. Quanto às contribuições previdenciárias, a legislação previu que o orçamento fiscal deveria compensar os valores estimados das renúncias ao RGPS. Mas o executivo calcula “por baixo” a estimativa de renúncia. Nos cálculos da ANFIP<sup>23</sup> em 2012, R\$ 5,28 bilhões não foram repassados; em 2013, esse valor quase dobrou (R\$ 10 bilhões), chegando em 2014 a R\$ 13,47 bilhões. Além disso, as compensações das contribuições previdenciárias renunciadas que são efetivamente repassadas não aparecem como

<sup>22</sup> ANFIP; FUNDAÇÃO ANFIP. *Análise da seguridade social 2015*. Brasília: ANFIP, 2016. p. 37.

<sup>23</sup> ANFIP; FUNDAÇÃO ANFIP. *Análise da seguridade social 2015*. Brasília: ANFIP, 2016. p. 38.

receita do orçamento social. Ficam como gastos do orçamento fiscal na seguridade. Dessa forma, o governo escondeu R\$ 1,7 bilhões em 2012; R\$ 9,02 bilhões em 2013; R\$ 18,05 bilhões em 2014 e R\$ 25,4 bilhões em 2015, do balanço final do orçamento social.

Cálculos da ANFIP reincorporaram as receitas perdidas com a DRU; inseriram os rendimentos dos investimentos dos órgãos da seguridade; compensaram integralmente as renúncias sobre as contribuições previdenciárias provenientes da desoneração em folha de pagamento; consideram tais compensações como receita da seguridade, e inseriram, pormenorizadamente, outras receitas aqui não retratadas. Na tabela 4, apresentam-se os resultados desses cálculos, que são confrontados com dados do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

**Tabela 4: receitas da seguridade social (2013 - 2017)**  
(em bilhões de reais nominais)

|   | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>1. Dados do Ministério do Planejamento</b> | 576,5 | 607,9 | 627,2 | 613,2 | 657,9 |
| <b>2. Cálculos da ANFIP</b>                   | 651,4 | 687,5 | 694,4 | 719,1 | 780,3 |

Fonte: BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Balanço da seguridade social*: março de 2018. Brasília: 2018b. ANFIP; FUNDAÇÃO ANFIP. *Análise da seguridade social 2017*. Brasília: 2018. Elaboração própria.

As receitas da seguridade, portanto, são muito maiores que as alegadas na contabilidade oficial. Mas esconder formalmente recursos é apenas umas das manobras jurídico-contábeis do executivo. O segundo modo para forçar o déficit da seguridade consiste em inserir despesas estranhas em seu orçamento, que não possuem relação com os direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988.

Uma das programações estranhas ocorre com as despesas do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Federais e com as do Regime de Previdência dos Militares, as quais, embora não haja previsão constitucional para tanto, são colocadas, incorretamente, no orçamento da seguridade. Juridicamente, a seguridade social deve abarcar, exclusivamente, o Regime Geral de Previdência Social.<sup>24</sup> O RPPS não é abarcado pelo art. 195 da CF. Suas despesas e receitas não devem compor o orçamento da seguridade. Inserir o Regime Previdenciário dos Militares em tal orçamento é um equívoco ainda pior, posto que tal regime não tinha, nos anos bases desta pesquisa, caráter contributivo, não se sujeitando às regras de equilíbrio financeiro e atuarial. Logo, o pagamento de suas aposentadorias (reformas) não é de natureza previdenciária, devendo ser arcadas pelo orçamento fiscal.

Há, ainda, outras rubricas estranhas inseridas nas despesas da seguridade, que, por serem de menor vulto, não serão exploradas aqui.<sup>25</sup> Retirando as “programações estranhas”, a ANFIP chega aos seguintes cálculos das despesas da seguridade social, que confrontamos com dados do governo:

<sup>24</sup> Não se pretende aderir à falsa tese de que os servidores públicos constituem classe privilegiada de trabalhadores, para os quais a reforma da previdência se faz precisa. O ILAESE — Instituto Latino Americano de Estudos Socioeconômicos, em posse de relatório do Banco Mundial, de novembro de 2017, verificou que “o rendimento anual médio de um servidor público é de R\$ 44.000, ou seja, R\$ 3.384 mensais. Já a renda anual média do trabalhador privado formal é de R\$ 26.000 (R\$ 2.000 mensais)”. Os ganhos dos servidores públicos, em média, são, portanto, 70% maiores que dos trabalhadores da iniciativa privada. Mas isso não se deve a privilégios, senão aos salários precários pagos em média pela iniciativa privada. Não há que se falar em privilégios se o rendimento médio do servidor público não ultrapassa o salário-mínimo necessário calculado pelo DIEESE, que, em novembro de 2017, mês de referência do relatório do Banco Mundial, estava em R\$ 3.731,39. Dados disponíveis em: ILAESE. 2019. *Contra-corrente: especial reforma da previdência*, Belo Horizonte, 76, fev. 2019, p. 4; DIEESE. *Pesquisa nacional da cesta básica de alimentos*: Salário-mínimo nominal e necessário. São Paulo: 2019. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Acesso em: 18 mar. 2020.

<sup>25</sup> Todas as despesas estranhas podem ser consultadas no relatório da ANFIP de 2015. ANFIP; FUNDAÇÃO ANFIP. *Análise da seguridade social 2015*. Brasília: ANFIP, 2016. p. 40-41.

**Tabela 5: despesas da seguridade social (2013 - 2017)**  
(em bilhões de reais nominais)

|   | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>1. Dados do Ministério do Planejamento</b> | 666,6 | 737,9 | 793,7 | 871,8 | 950,3 |
| <b>2. Cálculos da ANFIP</b>                   | 572,5 | 630   | 680,7 | 773,5 | 837,1 |

Fonte: BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Balço da seguridade social**: março de 2018. Brasília: 2018b; ANFIP; FUNDAÇÃO ANFIP. **Análise da seguridade social 2017**. Brasília: 2018. Elaboração própria.

Tais manobras, de retirar receitas previstas constitucionalmente e inserir despesas estranhas, produzem efeitos de grande magnitude no balanço final da seguridade social. Para o ano de 2015, por exemplo, considerando-se o que determina a Constituição Federal, houve superávit de mais de 13,65 bilhões, tendo em vista a receita de R\$ 694,39 bilhões e a despesa de R\$ 680,78 bilhões.<sup>26</sup> Contudo, considerando-se os lançamentos estranhos, a exclusão de receitas e outras séries de inadequações realizadas pelo executivo, houve déficit de R\$ 166,5 bilhões.<sup>27</sup>

**Tabela 6: balanço da seguridade social (2013-2015)**  
(em bilhões de reais nominais)

|   | 2013         | 2014          | 2015          |
|---|--------------|---------------|---------------|
| <b>1. Dados do Ministério do Planejamento</b> | <b>-90,1</b> | <b>-130,1</b> | <b>-166,5</b> |
| 1.1. Receitas                                 | 576,5        | 607,9         | 627,2         |
| 1.2. Despesas.                                | 666,6        | 737,9         | 793,7         |
| <b>2. Cálculos da ANFIP.</b>                  | <b>78,8</b>  | <b>57,5</b>   | <b>13,6</b>   |
| 2.1. Receitas                                 | 651,4        | 687,4         | 694,4         |
| 2.2. Despesas                                 | 572,5        | 629,9         | 680,7         |

Fonte: BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Balço da seguridade social**: março de 2018. Brasília: 2018b; ANFIP; FUNDAÇÃO ANFIP. **Análise da seguridade social 2017**. Brasília: 2018. Elaboração própria.

Essas “maquiagens jurídico-contábeis”, nas contas da seguridade, servem para assegurar a argumentação de que “as contas não fecham”. Assim, o executivo, em parceria com outros poderes, a mídia e a burguesia alardeiam que os direitos sociais precisam ser reformados, o que significa, na verdade, reduzi-los qualitativa e quantitativamente ou suprimi-los.

### **3 O desmonte das receitas da seguridade social: sonegação, renúncias fiscais, refinanciamentos tributários e reformas em legislações trabalhistas**

Nos anos de 2016 e 2017, verificou-se, porém, que a seguridade social apresentou déficit mesmo após se refazerem as contas do orçamento social, eliminando as manobras jurídico-contábeis do executivo. O déficit não é do tamanho que o governo afirma ser. Mas, estariam, de 2016 em diante, validados os argumentos dos arautos do desmonte da seguridade social? O que dizer sobre a campanha publicitária de Michel Temer, publicada na Folha de São Paulo, cujo nome era “Reformar para não acabar”? Nela se afirmava que a previdência social poderia acabar da noite para o dia caso a reforma não fosse feita. Há de se concordar?

<sup>26</sup> ANFIP; FUNDAÇÃO ANFIP. *Análise da seguridade social 2017*. Brasília: ANFIP, 2018. p. 86-87.

<sup>27</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Balço da seguridade social*: março de 2018. Brasília: MPDG, 2018b.

**Tabela 7: balanço da seguridade social (2016-2017)**  
(em bilhões de reais nominais)

|  | 2016          | 2017          |
|--|---------------|---------------|
| <b>1. Dados do Ministério do Planejamento.</b> | <b>-258,7</b> | <b>-292,4</b> |
| 1.1. Receitas                                  | 613,2         | 657,9         |
| 1.2. Despesas.                                 | 871,8         | 950,2         |
| <b>2. Cálculos da ANFIP.</b>                   | <b>-54,4</b>  | <b>-56,9</b>  |
| 2.1. Receitas                                  | 719,1         | 780,3         |
| 2.2. Despesas                                  | 773,6         | 837,2         |

Fonte: BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Balanço da seguridade social: março de 2018. Brasília: 2018b; ANFIP; FUNDAÇÃO ANFIP. *Análise da seguridade social 2017*. Brasília: 2018. Elaboração própria.

As respostas a essas questões não passam somente pela crítica à contabilidade oficial, mas também pela crítica de várias políticas públicas com que governos sucessivos orquestraram o desmonte da seguridade social em tempos de crise do capitalismo, como programas de renúncias fiscais e refinanciamentos tributários, reformas nas legislações trabalhistas e o estímulo à sonegação fiscal gerado por legislações lenientes. Mas, antes de se entrar nessa perspectiva, uma última questão contábil permanece. Entre 2005 e 2017, pelos dados da ANFIP,<sup>28</sup> somente os exercícios fiscais de 2016 e 2017 apresentaram déficit orçamentário na seguridade. Nesse intervalo, o resultado médio foi de superávit nominal de R\$ 43,4 bilhões anuais. Em valores não corrigidos, são R\$ 564,2 bilhões de saldo positivo em treze anos. Caso o orçamento fiscal não dragasse a seguridade social com as “manobras jurídico-contábeis”, se poderia constituir um fundo de reserva ao qual se socorreria em momento de dificuldade, como o desencadeado pela crise capitalista atual.

Com o advento da crise econômica, em um primeiro momento, o Governo Federal absorveu a anarquia do mercado capitalista para dentro do Estado. Renúncias a tributos devidos pela burguesia compuseram a primeira política estatal orientada nesse sentido. A lei 12.546 de 2011 instituiu a chamada desoneração da folha de pagamentos do programa Reintegra, que foi responsável por deixar de recolher vultosas quantias em IPI, contribuições sociais e contribuições previdenciárias. Está certo que renúncias tributárias, no Brasil, decorrem de políticas públicas diversas, como a que trata sobre desoneração de produtos da cesta básica (lei 12.839/13). Mas, com o programa Reintegra, houve salto quantitativo nas renúncias tributárias. Se as políticas econômicas não abdicassem dos recursos sociais, os déficits do orçamento da seguridade, de R\$ 54,4 bilhões em 2016 e de R\$ 56,9 bilhões em 2017, estariam solucionados. Porém, renunciaram-se a recursos que deveriam ir para a saúde, a assistência e a previdência em prol de uma maior lucratividade do empresariado.

**Tabela 8: renúncias de contribuições sociais**

| (em bilhões de reais nominais) |        |         |         |         |         |         |
|--------------------------------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|
|                                | 2005   | 2010    | 2013    | 2015    | 2016    | 2017    |
| <b>1. COFINS</b>               |        |         |         |         |         |         |
| Arrecadação                    | 89,597 | 140,023 | 199,410 | 200,926 | 204,679 | 235,759 |
| Renúncia                       | 5,411  | 31,272  | 54,767  | 62,322  | 59,912  | 61,839  |
| Receita renunciada (%)         | 6      | 22,3    | 27,5    | 31      | 29,3    | 26,2    |
| <b>2. PIS/PASEP</b>            |        |         |         |         |         |         |
| Arrecadação                    | 22,083 | 40,377  | 51,079  | 52,939  | 53,895  | 62,243  |
| Renúncia                       | 1,317  | 6,067   | 10,87   | 12,489  | 11,929  | 12,304  |
| Receita renunciada (%)         | 6      | 15      | 21,3    | 23,6    | 22,1    | 19,8    |
| <b>3. CSLL</b>                 |        |         |         |         |         |         |
| Arrecadação                    | 26,232 | 45,754  | 62,545  | 59,665  | 68,143  | 75,651  |

<sup>28</sup> ANFIP; FUNDAÇÃO ANFIP. *Análise da seguridade social 2017*. Brasília: ANFIP, 2018. p. 90

**Tabela 8: renúncias de contribuições sociais**

|                        | (em bilhões de reais nominais) |       |       |      |       |       |
|------------------------|--------------------------------|-------|-------|------|-------|-------|
| Renúncia               | 2,022                          | 6,137 | 9,046 | 9,07 | 9,493 | 9,917 |
| Receita renunciada (%) | 7,7                            | 13,4  | 14,5  | 15,2 | 13,9  | 13,1  |

Fonte: ANFIP; FUNDAÇÃO ANFIP. *Análise da seguridade social 2017*. Brasília: 2018. Elaboração própria.

Outras renúncias que afetam a seguridade são as concedidas à agroindústria no tocante às contribuições previdenciárias. Em vez de contribuir ao RGPS com 20% sobre a folha de pagamento, como faz o empregador urbano, a ela é concedido o privilégio de contribuir com 2,6% sobre a arrecadação bruta obtida com o produto de comercialização de sua produção. Essa alíquota cai para 1,2% quando o empregador é pessoa física, o que equipara a sua situação à do lavrador em economia doméstica (segurado especial). Por fim, a agroindústria obtém isenção total das contribuições previdenciárias quando a comercialização de parte de sua produção tem como destino o mercado externo. Somente essa renúncia à agroindústria exportadora responde por um desfalque de aproximadamente R\$ 7 bilhões anuais.

Uma outra política pública que atua no desmonte da arrecadação da seguridade social provém do Refis (e variações) e do seu decorrente incentivo à sonegação. Esses programas suspendem a punibilidade dos crimes tributários caso o sonegador adira ao refinanciamento. Uma vez pago o parcelamento dos débitos, há extinção da punibilidade (Art. 15 da lei 9.964 de 2000). Trata-se de um arrependimento posterior ao crime com efeitos totais. Para efeito de comparação, isso não vale para atos de potencial lesivo infinitamente inferior, como furtos (art. 16 do Código Penal). Tratamento seletivo do direito tributário penal que conduz à leniência com a sonegação. Além disso, os sucessivos programas de refinanciamentos fiscais desde 2009, com reaberturas periódicas de prazos e renúncias a juros e multas, tornam a sonegação e o inadimplemento mais lucrativos que o recolhimento tributário em dia. O chamado “Refis da Crise” (Lei 11.941 de 2009), por exemplo, permitiu “parcelamentos em até 15 anos, redução de 100% sobre o valor do encargo legal e de 80% a 100% das multas de mora e de ofício; com a repactuação dos diversos parcelamentos anteriores”<sup>29</sup>. O Refis, assim, criou ambiente de complacência com a sonegação. O montante de dívida ativa previdenciária correspondia em 2017 a R\$ 430,5 bilhões, segundo a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional,<sup>30</sup> órgão responsável por recuperar esses recursos.<sup>31</sup> Isso sem contar os valores que os sonegadores tiveram êxito ao não declarar e não recolher, ou os que estão prescritos.

Por fim, destaca-se que a diminuição do valor pago à força de trabalho, com sucessivas reformas sociais, ajudou a desequilibrar as contas da seguridade social. A política econômica de compromisso com o empresariado, ao absorver os seus prejuízos para dentro do Estado, transformou a crise do capital em crise administrativa do Estado. O Estado fez dívida pública para salvar a burguesia. Uma vez esgotados os limites públicos de absorver para si a crise, sem que a taxa de lucro dos burgueses retornasse ao patamar anterior, as medidas dos governos em benefício da burguesia e do agronegócio passaram a outra estratégia: redução do preço pago à força de trabalho.

A reforma trabalhista (Lei 13.467/17) inseriu precárias modalidades de contrato de trabalho, a exemplo do “trabalho intermitente”, no qual o empregado fica em casa à espera de chamado do empregador. Duran-

<sup>29</sup> ANFIP; FUNDAÇÃO ANFIP. *Análise da seguridade social 2017*. Brasília: ANFIP, 2018. p. 105

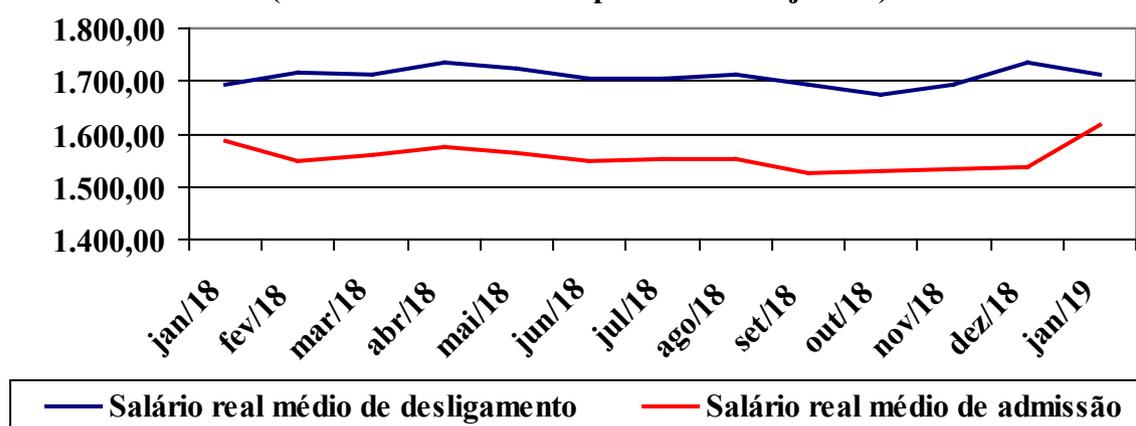
<sup>30</sup> PGFN. *PGFN em números: Dados de 2017*. Brasília: PGFN, 2018. p. 15.

<sup>31</sup> Nesse sentido é interessante o relato de Sr. Carlos Silva, Presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho – SINAIT à audiência pública de 03 de maio de 2017 à CPI da Previdência: “Se eu somar só o que não foi recolhido a título de contribuição previdenciária dos empregados nesse período de 2012 a 2015, eu teria ali mais de R\$108 bilhões não arrecadados. Agora, o que assusta mais é saber que esse número que aqui trago é um número conhecido pelo Governo Federal porque é um número declarado pelo devedor. O devedor informa nas guias GFIP aquilo que ele ou recolheu ou deve, mas não recolheu”. BRASIL. Senado Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos. *Relatório Final*. Brasília: SF, 2017. p.188.

te a espera, não recebe salário, sequer em sobreaviso. Pagam-se a ele, somente, as horas efetivamente trabalhadas, o que pode ocasionar remunerações abaixo do salário-mínimo mensal. Outra reforma impactante ocorreu com a alteração do contrato de trabalho em tempo parcial, que teve o limite máximo semanal estendido para 30h. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-C) do IBGE,<sup>32</sup> do trimestre de outubro a dezembro de 2018, revelam que a taxa de subemprego da força de trabalho subiu de 17,3%, no trimestre outubro-dezembro de 2015, para 23,9% no mesmo trimestre de 2018. O trabalho intermitente e o trabalho em regime parcial contribuem para esse número. O “teletrabalho” foi outra forma pensada para baratear a força de trabalho ao aumentar a jornada diária e manter o preço do salário. Isso ocorre porque normas trabalhistas sobre limite à jornada de trabalho e sobre o pagamento de horas-extras não se aplicam ao contrato de teletrabalho. Outra maneira de diminuir o preço da força de trabalho, por fim, adveio da terceirização irrestrita, que, a partir da Lei 13.429/17, pode atingir atividades fins. Pesquisas revelam que, em média, os trabalhadores terceirizados ganham 17% menos que os contratados diretamente.<sup>33</sup>

As reformas nas leis trabalhistas repercutem, diretamente, no salário do empregado. O gráfico 1 mostra a diferença salarial média de admissão e de demissão entre janeiro de 2018 e janeiro de 2019. Despede-se quem ganha mais para contratar empregado mais barato.

**Gráfico 1: evolução do salário médio real de admissão e desligamento  
(em reais deflacionados pelo INPC em jan./19)**



Fonte: BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Trabalho. CAGED. *Nível de emprego formal celetista: jan/19*. Brasília: 2019a. Elaboração do Ministério da Economia.

Esses movimentos de precarização dos tipos de contratos trabalhistas, além de ocasionar barateamento da força de trabalho, são responsáveis por diminuir a arrecadação da seguridade social. Isso ocorre porque o salário (ou folha de pagamento) constitui a base de cálculo (salário de contribuição) sobre a qual incidem as contribuições previdenciárias dos empregados e empregadores. Menor massa salarial significa menor arrecadação do RGPS e dificuldades do sistema se manter superavitário em termos atuariais. A terceirização possui agravante: ela pulveriza a atividade empresarial ao subcontratar inúmeras empresas menores, fazendo aumentar o número de empresas optantes pelo SIMPLES, cujo regime tributário diferenciado diminui muito a arrecadação patronal para a seguridade social.

Além das modificações nos tipos contratuais trabalhistas, a reforma trabalhista suprimiu direitos individuais como: fim das *horas in itinere*, restrição à indenização por danos morais causados em decorrência da relação de emprego, inserção da figura do trabalhador “hiperssuficiente”, restrição à proteção ao trabalho

<sup>32</sup> IBGE. *Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua*: Trimestre móvel de out.-dez. 2018. Brasília: IBGE, 2018.

<sup>33</sup> STEIN, Guilherme; ZYLBERSTAJN, Eduardo; ZYLBERSTAJN, Hélio. Diferencial de salários da mão de obra terceirizada no Brasil. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 47, n. 2, p. 587-612, 2017.

da mulher, inclusão de dificuldades no acesso à justiça trabalhista etc. Todas essas restrições de direitos se refletem no preço pago à força de trabalho e, por conseguinte, nas arrecadações previdenciárias.

Com relação à dificuldade de acesso à justiça trabalhista, destaca-se que, em todo cumprimento de sentença condenatória trabalhista, a justiça do trabalho, de ofício, executa em favor do INSS as contribuições previdenciárias devidas (art. 114, VIII, CF). O Anuário Estatístico da Previdência Social de 2017, de elaboração do Ministério da Fazenda, traz a cifra de R\$ 2,5 bilhões arrecadados em reclamações trabalhistas no ano de 2015.<sup>34</sup> Esse número tende a diminuir após a reforma trabalhista, considerando-se que se restringiu o acesso à justiça do trabalho. Segundo estatísticas do Tribunal Superior do Trabalho,<sup>35</sup> no intervalo de um ano antes da Reforma Trabalhista, houve 2.735.009 novas reclamações trabalhistas. Já entre fev/18 e fev/19, a quantidade caiu para 1.790.549.

## 4 Considerações finais

Este artigo investigou o orçamento da seguridade social entre 2013 e 2018 com base em dados disponíveis em documentos governamentais, como *Anuários estatísticos da previdência social*, *Balanços da seguridade social* e *Resultados do tesouro nacional*. Relatórios de auditores independentes da Receita Federal auxiliaram na crítica dos dados. Pode-se verificar que a contabilidade do Governo Federal lança mão de duas frentes para forjar o *déficit* da seguridade social. A primeira caracteriza-se por uma série de manobras jurídico-contábeis que tem por objetivo onerar o orçamento social em benefício do fiscal. Despesas estranhas, como os gastos com Regimes Previdenciários Próprios, são inseridas no orçamento da seguridade social, ao passo que receitas que lhe são próprias, como lucros oriundos de investimentos do FAT no BNDES, lhe são alijadas. Uma das maiores sangrias é dada pela Desvinculação de Receitas da União (DRU). Nas contradições e armadilhas ideológicas do neoliberalismo, a seguridade social perde duas vezes: sua receita é amputada e, justamente por isso, afirma-se que é preciso restringir direitos sociais. Cria-se o mito do *déficit* da seguridade social como justificativa da agenda das reformas sociais.

Mas nem todos os ataques à seguridade social ocorrem no plano jurídico-contábil. A depreciação do orçamento da seguridade social ganhou uma segunda frente a partir do acirramento da crise do capital no Brasil, em 2011. Políticas públicas renunciaram a quantidade vultosa de tributos devida pela burguesia, dentre os quais estão contribuições sociais, que se destinariam a financiar a seguridade. O Refis deixou de cobrar juros e multas de inadimplementos fiscais, além de criar um ambiente leniente com a sonegação. Em suma, dinheiro que deveria custear a assistência, a saúde e a previdência passou a ser usado com a finalidade de conservar o patamar da taxa de lucro burguesa. A *crack* do mercado, contudo, tornou-se um colapso administrativo-financeiro do Estado, que se endividou antes de conseguir absorver para si todos os efeitos da crise. Então, uma outra ofensiva foi lançada para satisfação dos interesses burgueses: o barateamento da força de trabalho. Reformas nas legislações trabalhistas, com supressão de direitos, se destacam como estratégia desse momento. Mas, ao se diminuir o preço da força de trabalho, o equilíbrio financeiro e atuarial da seguridade também foi afetado, posto que a folha de pagamento é, regra geral, base de cálculo para as contribuições previdenciárias.

Em conclusão da análise, percebem-se algumas manobras jurídico-contábeis e políticas públicas empregadas para prejudicar o orçamento da seguridade social e, conseqüentemente, arquitetarem-se os discursos de que os direitos sociais precisam ser reformados. Espera-se, assim, oferecer ao auditório jurídico fundamentos concretos para intervenções em defesa dos direitos sociais. Até o momento, os argumentos estritamente jurídicos que atestam a vedação constitucional de retrocesso social têm se mostrado ineficazes

<sup>34</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. *Anuário estatístico da previdência social de 2017*. Brasília: MF/DATAPREV, 2018ª. p. 745

<sup>35</sup> TST. *Estatísticas da justiça do trabalho*. Brasília: TST, 2019.

em processos legislativos e arguições de inconstitucionalidades das reformas. Essa nossa argumentação é peremptoriamente ignorada. Nos é dito, explicitamente ou não, que não há dinheiro para manter os direitos sociais, que, portanto, precisam ser reformados. Este artigo entrou no território do *cost of rights* e percebeu que há recursos, mas que eles são desviados para o orçamento fiscal ou são renunciados em detrimento à satisfação das necessidades do povo. Com esses dados empíricos das finanças do orçamento social, o princípio da vedação do retrocesso social ganha concretude, se fortalece argumentativamente para enfrentar batalhas judiciais, sobretudo, ações declaratórias de inconstitucionalidade.

## Referências

- ADEODATO, João Maurício. *Ética e retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2000.
- ANFIP; FUNDAÇÃO ANFIP. *Análise da seguridade social*. 2015. Brasília: ANFIP, 2016
- ANFIP; FUNDAÇÃO ANFIP. *Análise da seguridade social 2017*. Brasília: ANFIP, 2018.
- ATIENZA, Manuel. *Traz la justicia: Una introducción al derecho y al razonamiento jurídico*. Barcelona: Ariel, 1993.
- ATIENZA, Manuel. *As razões do direito: teorias da argumentação jurídica*. Trad. Maria Cristina Guimarães Cupertino. São Paulo: Landy, 2000.
- BANCO MUNDIAL. *Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*. [S.l.: s.n.], 2017.
- BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O fim das ilusões constitucionais de 1988? *Rev. Direito Práx.*, v. 10, n. 3, p. 1769-1811, 2019.
- BORZUTZKY, Silvia. From Chicago to Santiago: neoliberalism and social security privatization in Chile. *Governance*, v. 18, n. 4, p. 655-674, 2005.
- BRASIL. Ministério da Economia. *Resultado do Tesouro Nacional: janeiro de 2019 - Anexo I*. Brasília: Ministério da Economia, 2019b.
- BRASIL Ministério da Economia. Secretaria do Trabalho. *CAGED - Cadastro geral de empregados e desempregados: jan/19. Nível de emprego formal celetista*. Brasília: 2019a. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/caged>. Acesso em: 24 mar. 2020.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. *Anuário estatístico da previdência social de 2017*. Brasília: MF/DATAPREV, 2018a.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Balanço da seguridade social: março de 2018*. Brasília: MPDG, 2018b.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Déficit da seguridade social alcança 4% do PIB puxado pela despesa com previdência*. Brasília: MPDG, 2016a.
- BRASIL. Previdência: Reformar para não acabar. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. A9, 06 dez. 2016. 2016b.
- BRASIL Senado Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos. *Relatório Final*. Brasília: SF, 2017

CASTILHO, Daniela Ribeiro; LEMOS, Esther Luíza de Souza; GOMES, Vera Lúcia Batista. Crise do capital e desmonte da seguridade social: desafios (im)postos ao Serviço Social. *Serv. Soc. Soc.*, n. 130, p.447-466, 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. Coimbra: Coimbra, 1994.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. *Trajatórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: Unesp, 2007.

CRUZ-SACO, María Amparo; MESA-LAGO, Carmelo (org.). *Do options exist? The reform of pension and health care systems in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1988.

DIEESE. *Pesquisa nacional da cesta básica de alimentos: Salário-mínimo nominal e necessário*. São Paulo: 2019. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Acesso em: 18 mar. 2020.

DWORKIN, Ronald. *Taking rights seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1978.

GENTIL, Denise Lobato. *A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: Análise financeira do período 1990-2005*. 2006. 357 f. Tese. (Doutorado em Economia)-Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2006.

HART, Herbert Lionel Adolphus. *O conceito de direito*. 5. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007

HESPANHA, António Manuel. *A cultura jurídica europeia: síntese de um milênio*. Coimbra: Almedina, 2012.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. New York: Norton & Company, 1999.

ILAESE. *Contra-corrente: Especial reforma da previdência*, Belo Horizonte, 76, fev. 2019.

IBGE. *Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua: Trimestre móvel de out.-dez. 2018*. Brasília: 2018. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3086/pnacm\\_2018\\_dez.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3086/pnacm_2018_dez.pdf). Acesso em: 17 mar. 2020.

JIMÉNEZ, Adolfo. Reflexiones sobre las reformas de los Sistemas de pensiones en América Latina. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, Madrid, v. extraordinario, p. 71-86, 2005.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MESA-LAGO, Carmelo. A reforma estrutural dos benefícios de seguridade social na América latina: modelos, características, resultados e lições. In: COELHO, Vera Schattan P. (org.). *A Reforma da previdência social na América Latina*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

MESA-LAGO, Carmelo. *As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios da seguridade social*. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2007.

MUSTAFA, Patrícia Soraya. Estado capitalista brasileiro: análise dos direitos sociais em tempos de ortodoxia neoliberal. *Rev. Katálysis*, v. 22, n. 1, p.100-109, 2019

PERELMAN. Chaïm. *Lógica jurídica*. Trad. Virgínia K. Pupi. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

PERELMAN. Chaïm; OLBRECHTS-TYTECA, Lucie. *Tratado de argumentação: a nova retórica*. Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma análise da destinação dos recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil. *Educação & Sociedade*, v. 37, n. 134, p. 133-152, 2016.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Saraiva, 2013.

POSNER, Richard A. The cost of rights: implications for central and Eastern Europe--and for the United States. *Tulsa law journal*, v. 32, n. 1, p. 1-19, 1996.

PGFN. *PGFN em números*: dados de 2017. Brasília: PGFN, 2018.

ROZNAI, Yaniv; KREUZ, Letícia Regina Camargo. Conventionality control and Amendment 95/2016: a Brazilian case of unconstitutional constitutional amendment. *Rev. Investig. Const.*, v. 5, n. 2, p. 35-56, 2018.

SCAFF, Fernando Facury. Direitos humanos e a desvinculação das receitas da União. *Revista de Direito Administrativo*, n. 236, p. 33-50, 2004.

SALVADOR, Evilasio da Silva. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. *Serv. Soc. Soc.*, n. 104, p. 605-631, 2010.

SALVADOR, Evilasio da Silva. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. *Serv. Soc. Soc.*, n. 130, p. 426-446, 2017.

SALVADOR, Evilasio da Silva; RIBEIRO, Isabela Ramos. Hegemonia e políticas sociais no Brasil: contribuições ao debate sobre vinculação orçamentária. *Rev. Katálysis*, v. 21, n. 1, p. 76-85, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo latino-americano. *Rev. TST*, v. 75, n. 3, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. Proibição de retrocesso, dignidade da pessoa humana e direitos sociais. Manifestação de um constitucionalismo dirigente possível. *Bol. Fac. Direito U. Coimbra*, v. 82, p. 239-289, 2006.

SILVA, Mauri Antônio da. Os reflexos da crise econômica sobre os direitos trabalhistas no Brasil. *Rev. Katálysis*, v. 22, n. 2, p. 252-272, 2019.

STRAPAZZON, Carlos Luiz A dança dos números da previdência social: Revisitando a auditoria do TCU de 2017. *Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]*, v. 20, n. 1, p. 137-172, 2019

STEIN, Guilherme; ZYLBERSTAJN, Eduardo; ZYLBERSTAJN, Hélio. Diferencial de salários da mão de obra terceirizada no Brasil. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 47, n. 2, p. 587-612, 2017.

TST. *Estatísticas da justiça do trabalho*. Brasília: TST, 2019. Disponível em: Estatísticas da Justiça do Trabalho - Corregedoria - TST. Acesso em 24 mar. 2019.

VALIM, Rafael. *Estado de exceção: a forma jurídica do neoliberalismo*. São Paulo: Contracorrente, 2017.

VIEHWEG, Theodor. *Tópica y filosofía del derecho*. 2. ed. Barcelona: Gedisa, 1997.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.