

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO  
DOUTORADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

**THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA**

**O ESTADO DE (IN) SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL:  
DO NECESSÁRIO RESGATE DA PROTEÇÃO CONTRA OS RISCOS SOCIAIS  
PARA UMA SEGURIDADE 4.0**

**BRASÍLIA/DF**

**2022**

THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA

**O ESTADO DE (IN) SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL:  
DO NECESSÁRIO RESGATE DA PROTEÇÃO CONTRA OS RISCOS SOCIAIS  
PARA UMA SEGURIDADE 4.0**

Tese de Doutorado desenvolvida sob a orientação do Prof. Dr. João Paulo Bachur e apresentada ao PPGD/IDP como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor(a) em Direito Constitucional.

**BRASÍLIA/DF**

**2022**

THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA

**O ESTADO DE (IN) SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL:  
DO NECESSÁRIO RESGATE DA PROTEÇÃO CONTRA OS RISCOS SOCIAIS  
PARA UMA SEGURIDADE 4.0**

Tese de Doutorado desenvolvida sob a orientação do Prof. Dr. João Paulo Bachur e apresentada ao PPGD/IDP como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Direito Constitucional.

**20 de dezembro de 2022**

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. João Paulo Bachur**  
**Orientador**

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

---

**Prof. Dr. José Roberto Afonso**

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP  
Membro Interno

---

**Prof. Dr. Wagner Balera**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP  
Membro Externo

---

**Prof.(a) Dr.(a) Carolina Cardoso Guimarães Lisboa**

Universidade de São Paulo - USP  
Membro Externo

Aos meus amados  
Felipe, Melissa e Henrique.

## **Agradecimentos**

Inicialmente, agradeço a Deus pela sua proteção.

Agradeço imensamente aos meus familiares e amigos pela compreensão nas ausências no convívio.

Minha gratidão ao meu orientador João Paulo Bachur pelos ensinamentos e incentivo à pesquisa.

Não poderia deixar de agradecer ao meu mestre no Direito Previdenciário, o professor Wagner Balera, que sempre me inspira nos estudos dos direitos sociais; ao professor José Roberto Afonso, por me despertar para a Seguridade 4.0; e aos professores Carolina Lisboa e Roberto Freitas, pelas indicações bibliográficas e auxílio na pesquisa do direito constitucional.

Um agradecimento especial aos colegas da Advocacia Riedel, por todo apoio para a realização do doutorado.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> -----	10
<b>1. A SEGURIDADE SOCIAL COMO EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROTEÇÃO CONTRA OS RISCOS SOCIAIS</b> -----	18
1.1 O risco como objeto de proteção legal -----	18
1.2 Análise histórica da proteção do risco social e a formação da Seguridade Social brasileira. -----	28
1.3. A Seguridade Social e os fins da Ordem Social na Constituição Federal de 1988. 42	
1.3.1. Dos objetivos da Ordem Social e o papel da Seguridade Social-----	43
1.3.2 Do direito social fundamental à Seguridade Social -----	46
1.3.2.1 Dos objetivos da Seguridade Social-----	52
1.3.2.2 Os subsistemas da Seguridade Social -----	65
1.3.2.2.1 Do direito fundamental da Saúde-----	67
1.3.2.2.2. Do direito fundamental da Previdência Social-----	76
1.3.2.2.3. Do direito fundamental da Assistência Social -----	87
<b>2. ANÁLISE DAS REFORMAS CONSTITUCIONAIS EM MATÉRIA DE SEGURIDADE SOCIAL SOB A PERSPECTIVA DA PROTEÇÃO CONTRA O RISCO SOCIAL</b> -----	92
2.1 Resgate do conceito de Seguridade Social gerados na Assembleia Nacional Constituinte de 1988 e a concepção de Estado de Bem Estar Social. -----	92
2.2 Impactos da Globalização e Neoliberalismo na percepção do papel da política de Bem-estar através da Seguridade Social no Brasil. -----	105
2.3 Reformas na Seguridade Social no Brasil-----	113
2.3.1. Reformas Constitucionais na Saúde.-----	120

2.3.2. Reformas Constitucionais na Previdência.-----	124
2.3.3. Reformas Constitucionais na Assistência. -----	140
2.4. Ajuste Fiscal e impactos na política de Bem-estar da Seguridade Social. -----	144
<b>3. CUSTEIO DA SEGURIDADE SOCIAL E SUA HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL: DESMISTIFICANDO O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL-----</b>	<b>153</b>
3.1. Financiamento da Seguridade Social no Regime de Repartição Solidária -----	153
3.2. Orçamento da Seguridade Social – o que foi previsto e o que é desvirtuado e a insuficiência de dados do cálculo atuarial na política pública de Seguridade Social.--	160
3.3. Matriz tributária brasileira e os fins da Ordem Social. -----	174
3.4. Desafios do financiamento da Seguridade Social na Era Digital. -----	182
<b>4. O FUTURO DA SEGURIDADE SOCIAL-----</b>	<b>189</b>
4.1. Riscos exigidos pela pós-modernidade e a necessidade de adequações para a Seguridade Social 4.0.-----	189
4.2. Pandemia do COVID-19 e o Estado Previdente.-----	201
4.3. Revendo o pacto social da Constituição Federal de 1988: como evitar o Estado de (In) seguridade Social -----	210
4.4. O direito fundamental à Seguridade Social e o Princípio da Vedação do Retrocesso. -----	224
<b>CONCLUSÃO-----</b>	<b>243</b>
<b>REFERÊNCIAS-----</b>	<b>247</b>

## RESUMO

A pesquisa estuda o Sistema de Seguridade Social brasileiro sob a perspectiva constitucional da proteção contra os riscos sociais e identifica em que medida ocorre pelas reformas constitucionais uma desconfiguração do modelo criado pela Assembleia Nacional Constituinte e o conseqüente estado de inseguridade social. Através de revisão bibliográfica e da análise do orçamento da seguridade social, identifica-se que a concepção de Bem-estar social fulcrada no pacto social da Constituição Federal de 1988 foi impactada pela globalização e visão neoliberal que sucederam à sua publicação e que as subáreas formadas pela saúde, previdência e assistência social estão sendo reformadas sem a visão sistêmica de toda seguridade social e sem a devida análise dos novos riscos da pós-modernidade. Na contramão da diretriz de redução de direitos sociais prevaemente na grande maioria das reformas constitucionais, a pandemia do Covid-19 confirmou que os riscos sociais atuais são globais e que exigem um Estado Previdente capaz de revisitar os compromissos de solidariedade outrora assumidos e se modernizar para uma Seguridade 4.0 a qual, diante do respeito ao princípio da vedação do retrocesso, seja capaz de garantir os direitos fundamentais sociais e progredir nos avanços civilizatórios na garantia de bem estar e justiça social na Era Digital.

**Palavras-chave:** Risco Social. Estado de inseguridade social. Reforma Constitucional. Pandemia Covid19. Seguridade Social 4.0.



## ABSTRACT

The research studies the Brazilian Social Security System from the constitutional perspective of protection against social risks and identifies the extent to which constitutional reforms result in a deconfiguration of the model created by the National Constituent Assembly and the consequent state of social insecurity. Through a bibliographical review and analysis of the social security budget, it is identified that the conception of Social Welfare based on the social pact of the Federal Constitution of 1988 was impacted by the globalization and neoliberal vision that followed its publication and that the subareas formed for health, social security and social assistance are being reformed without the systemic vision of all social security and without the proper analysis of the new risks of post modernity. Contrary to the guideline for the reduction of social rights prevailing in the vast majority of constitutional reforms, the Covid-19 pandemic confirmed that the current social risks are global and that they require a Provident State capable of revisiting the commitments of solidarity once assumed and modernizing itself to a Security 4.0 which, in view of the respect for the principle of prohibition of regression, is able to guarantee fundamental social rights and progress in civilizing advances in guaranteeing well-being and social justice in the Digital Age.

**Keywords:** Social Risk. State of social insecurity. Constitutional Reform. Covid19 pandemic. Social Security 4.0.

## INTRODUÇÃO

O Sistema de Seguridade Social foi construído gradativamente ao longo da história como modelo de proteção da população contra os riscos sociais. Segundo o artigo 194 da Constituição Federal de 1988, representa um conjunto de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade alicerçado em três pilares: saúde, assistência e previdência social. Assim, a fim de alcançar seus objetivos de bem-estar e justiça social, o sistema identifica os riscos que necessitam de proteção, os destinatários e as fontes de custeio imprescindíveis para manutenção da rede protetiva.

Apesar dessa previsão constitucional, contudo, a Seguridade Social ainda não está implementada conforme originariamente arquitetada pelo constituinte de 1988. Afinal, o que deveria servir de instrumento de política pública para a proteção contra o risco social através do cumprimento dos direitos e garantias fundamentais constitucionalmente previstos, tem sido alterado quanto ao seu modelo sistêmico original, seja pela má gestão, pelos recorrentes desvios no orçamento, seja com reformas restritivas de direitos, que são feitas sem a necessária reanálise específica das alterações dos próprios riscos objetos de proteção. Nesse aspecto, há que se ponderar acerca da influência do tempo na história das instituições e das políticas estatais, a fim de se compreender a complexidade dessa dinâmica social<sup>1</sup>.

Nesse sentido, a partir da análise da proteção contra o risco social no ordenamento pátrio e da concepção de Estado de Bem-estar Social gerada na Assembleia Nacional Constituinte, pretende-se demonstrar a gradativa desconfiguração do modelo idealizado originalmente pela Constituição Federal de 1988. Afinal, o Sistema de Seguridade Social brasileiro foi engendrado dentro de uma lógica de sistema, com orçamento específico (artigo 165, §5, III) e, propositalmente, com uma diversidade de bases de financiamento para dar sustentabilidade à proteção contra o risco social que ameaça a população e, assim, alcançar o bem-estar e a justiça social, fins da Ordem Social (artigo 193). No entanto, a implementação dessa política pública e as reformas constitucionais que se sucederam após sua idealização, por vezes não são realizadas conforme as balizas e diretrizes idealizadas pelo constituinte, tampouco se coadunam com sua razão de ser, que é a proteção contra os riscos sociais.

---

1 PIERSON, PAUL. **Politics in Time: history, institutions, and social analysis**. New Jersey. Princeton University Press, 2004, p.2.

Cumpra observar que o texto constitucional, desde sua origem, trouxe a preocupação com as bases de financiamento do Sistema de Seguridade Social: a existência de previsão expressa do artigo 195 da Constituição Federal, o qual ordena que a seguridade social deve ser financiada por toda a sociedade, de forma direta (através de contribuições sociais com vinculação específica ao orçamento da seguridade social) e de forma indireta (mediante recursos dos demais orçamentos do Poder Público); e que há ainda a autorização para que, mediante edição de lei, sejam criadas outras fontes de custeio para a manutenção ou expansão da seguridade social (art. 195, §4º CF88). Como forma de controlar o excesso de despesas na área de seguridade social, a norma constitucional também determina que não se pode criar, majorar ou estender nenhum benefício ou serviço da seguridade social sem a correspondente fonte de custeio total (art. 195, §5 CF88).

Todo esse arcabouço jurídico, criado para trazer base financeira para as políticas públicas na área de seguridade social, demonstrou que o constituinte quis priorizar a proteção contra o risco social para a população brasileira. Entretanto, há de se inquirir o porquê da sua não implementação em plenitude e por qual motivo sua premissa básica, o risco, com suas novas dinâmicas e complexidades, não tem sido cientificamente calculado e nem redimensionado nas alterações constitucionais posteriores, que acabam sendo fortemente impulsionadas por motivações econômicas para redução de despesas estatais.

Ocorre que o arcabouço jurídico brasileiro, formado historicamente para a proteção legal da população quanto aos riscos sociais, deve ser visto a partir da compreensão da evolução política, demográfica e econômica que resultou do processo de industrialização dos Estados modernos. Nesse ponto, é fundamental a compreensão dos modelos internacionais que influenciaram a sua formação, seja o modelo alemão, idealizado por Bismark a partir de 1883, como também o sistema desenvolvido por Beveridge, na Grã-bretanha, em 1942.

Afinal, os modelos criados e reformulados no cenário internacional foram reproduzidos nacionalmente, embora com certo atraso, o que demonstra que a preocupação do Estado brasileiro com o bem-estar da população seguiu padrões internacionais, com adaptações à nossa realidade. Isso também possibilita identificar uma evolução histórica mundial da proteção legal quanto ao risco social, e uma história

própria brasileira de formação, ampliação e reestruturação na garantia desses direitos sociais.

Mas o modelo do Estado de bem-estar social, dentro do espírito da Assembleia Nacional Constituinte, que culminou na Constituição Federal de 1988, passa a ser reformulado mediante nova diretriz do Estado mínimo, que tem como consequência a realização de sucessivas reformas. Especialmente a partir da década de 90, ganharam foro para fins de discussão mundial as teses defensoras de revisão dos sistemas previdenciários, tanto em países centrais quanto periféricos, de modo que gradativamente passaram a ser reduzidos os patamares protetivos outrora garantidos.

Essa crise do *Welfare State* tem sido mundialmente estudada<sup>2</sup> e gera reflexos na política pública de seguridade social, haja vista que a motivação para a expansão dos direitos sociais na chamada “Sociedade de Austeridade” (em que as contingências sociais existentes exigiram forte intervenção estatal na economia) é alterada na “Sociedade Afluente” (onde há um sistema de produção de massa sustentado pela procura em massa em alto e sempre crescente nível de consumo), culminando em ataques aos princípios fundamentais do Estado do Bem-estar Social<sup>3</sup>.

No Brasil, a alegação de *déficit* existente no sistema tem sido o principal fundamento utilizado para justificar as reformas, principalmente em matéria previdenciária. Essa discussão tem sido muito polêmica, tendo em vista que ao longo dos anos tem sido observado no Congresso Nacional a aprovação de emendas constitucionais autorizando desvios dos recursos do Orçamento da Seguridade Social para outros fins<sup>4</sup>. Outrossim, o subfinanciamento do Sistema Único de Saúde e a necessidade de reestruturação e ampliação do Sistema Único de Assistência social tem sido uma constante na realidade brasileira.

Apesar de ser reconhecida a importância da previdência social para a estabilidade social e política do país, com o estabelecimento de uma ideia de segurança

---

2 ESPING-ANDERSEN, G.. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton, Princeton University Press, 1990.

3 MARSHALL, T.M.. **Cidadania, Classe Social e Status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1967, p. 200-201.

4 BALERA, Wagner. Sobre Reformas e Reformas Previdenciárias. **Revista De Direito Social**. Porto Alegre: Nota dez, n. 12, ano 2, 2003, p.23.

social<sup>5</sup>, as reformas dos regimes previdenciários têm se tornado um fenômeno mundial, principalmente em razão do envelhecimento da população e da diminuição da natalidade. Em relação a esses fenômenos, embora também ocorram no Brasil, é certo que esse país tem realidades próprias, típicas dos países periféricos, que não alcançou o pleno Estado de bem-estar social.

Logo, tanto a ausência de efetividade da proteção contra o risco social no Brasil, aliada a inúmeros problemas na gestão do sistema, quanto as transformações na Ordem Econômica têm motivado reformas estruturais no sistema protetivo da seguridade social brasileira. Outrossim, a revolução tecnológica e digital tem provocado profundas alterações no mercado de trabalho que geram consequências graves na seara social, em especial na previdência, o que traz novos desafios do financiamento e gestão da Seguridade Social na Era Digital<sup>6</sup>.

Portanto, é necessário ponderar se as reformas constitucionais sugeridas pelo Estado efetivamente visam estabelecer novos parâmetros para a proteção dos riscos sociais pós-modernos, ou se objetivam apenas e tão somente atender às exigências da política econômica neoliberal, que demanda a redução do tamanho e do patamar protetivo estatal, e se há violação ao princípio da Vedação do Retrocesso. Isto porque a proteção contra o risco social, dentro da concepção de direito fundamental do constituinte de 1988, exige que suas atualizações ocorram sem desnaturar sua essência. Não há dúvidas que o mundo mudou, mas há de se interpretar a Constituição mantendo-se fiel aos seus fundamentos<sup>7</sup>.

Há que se considerar se a deficiência do sistema se refere ao excesso de despesas com os benefícios regulamentados ou pelas falhas na gestão fiscal dos recursos responsáveis pelo financiamento da Seguridade Social. Nesse sentido, há de se identificar se as escolhas feitas pelo Estado brasileiro, tanto quanto à formação da matriz tributária quanto ao gasto dos recursos públicos, foram realizadas à revelia de uma ótica protetiva contra o risco social.

---

5 O'CONNOR, JAMES. *USA: A Crise do Estado Capitalista*. Tradução de João Maia. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1977, p.143.

6 AFONSO, José Roberto; FRANÇA, Deborah Lopes d'Arcanhy . *A (in) seguridade social no futuro. Conjuntura Macroeconomia, Conjuntura Econômica*. Outubro 2019, p. 24-28.

7 BALKIN, Jack M., *Living Originalism*. First Harvard University Press, Paperback edition, 2011.

É fundamental, portanto, o aprofundamento do estudo da proteção constitucional contra o risco social, a fim de possibilitar uma maior compreensão da relação do direito com as transformações sociais e econômicas vivenciadas em nosso país. Isto porque é no âmbito do Sistema de Seguridade Social que inúmeras políticas públicas são implementadas no campo da Saúde, da Assistência e da Previdência Social, e se inserem no nosso ordenamento jurídico, em um modelo de tributação e prestação de serviços e benefícios à população brasileira, que formam também uma matriz de mobilidade tributária<sup>8</sup> a qual contribui para a efetivação da redistribuição de renda dos brasileiros e para a redução do estado de necessidade social da população.

Tendo como pressuposto de que a Seguridade Social surge como uma evolução histórica da proteção contra os riscos sociais, inicialmente serão analisados a origem e o desenvolvimento da proteção contra os riscos pelos ordenamentos jurídicos, passando pelo histórico da sua regulamentação no Brasil e a identificação de uma definição dogmática do conceito de risco social própria do direito previdenciário. Conceito cujos contornos já se encontram na própria Constituição de 1988, a qual desenhou a seguridade social com objetivos (chamados pela doutrina de princípios) e com direitos fundamentais que se inserem nos subsistemas de saúde, previdência e assistência social, que visam contribuir para o atingimento dos fins da Ordem Social, quais sejam, bem estar e justiça social. Há de se observar, no entanto, a influência, em seu desenvolvimento, da progressiva globalização e da visão neoliberal na percepção do papel da política de bem-estar através da Seguridade Social no Brasil.

Assim, outro ponto merecedor de análise é se as reformas em matéria de seguridade social têm focado a proteção contra o risco social, dentro da concepção originária da Constituição Federal de 1988, ou se têm sido motivadas essencialmente para a redução da despesa pública na previdência, assistência e saúde pública e em que medida pode-se dizer que há retrocesso em direito social quando se reduz o patamar protetivo alcançado anteriormente. Cumpre observar que essas reformas constitucionais têm sido frequentes em nossa realidade brasileira e pouco se tem estudado sobre as reais motivações e necessidades justificadoras das alterações legislativas e as consequências quanto à desconfiguração do modelo idealizado originariamente para a proteção contra o risco social, razão de ser da Seguridade Social brasileira.

---

8 HIGGINS, Sean e LUSTIG, Nora. Fiscal Incidence, Fiscal Mobility and the Poor: a New Approach. Tulane Economics WORKING PAPER SERIES: 2012, p. 2.

Destarte, merece a verificação se a política pública de seguridade social tem sofrido mudanças pelas novas exigências dos riscos sociais da pós-modernidade<sup>9</sup> ou pelo redimensionado econômico exigido pela diminuição do Estado e em que medida as mudanças históricas na economia política do *Welfare State* têm influenciado a política pública de Seguridade Social.

Tendo em vista que tais reformas constitucionais são muitas vezes fundamentadas em ausência de recursos para o financiamento da Seguridade Social, um aspecto relevante é o estudo de seu Custeio. Para sua compreensão, é de vital importância a análise da matriz tributária como o entendimento das escolhas feitas em determinado momento histórico no âmbito da ação social no que concerne ao fenômeno tributário<sup>10</sup> e a verificação de como o Estado brasileiro está arrecadando e gastando no Orçamento da Seguridade Social. Para tanto, é mister a análise mais aprofundada do seu regime de financiamento previsto constitucionalmente e a identificação do que foi visto e o que foi desvirtuado pelo legislador reformador. Outrossim, imprescindível conferir os dados atuariais que estão sendo ou não utilizados para a implementação das políticas públicas que formam a Seguridade social.

Entretanto, os riscos próprios da sociedade pós-moderna<sup>11</sup>, frutos da revolução tecnológica e globalização mundial trazem impactos diretos na Seguridade Social, tais como a automação e desemprego, que geram a corrosão do pilar emprego-salário, com a gradativa redução da tributação da folha de salários, pela substituição do trabalhador com carteira assinada por máquinas, pelas terceirizações e mecanismos de contratação por pessoas jurídicas.

Através da compreensão dos desafios do financiamento da Seguridade Social na Era Digital, também chamada de Revolução Industrial 4.0, passa-se para a última parte da tese que analisa um futuro cada vez mais de insegurança. Isto porque os riscos exigidos pela pós-modernidade geram uma desafiadora necessidade de adequação

---

9 BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2011, p. 26.

10 GASSEN, Valcir. Matriz Tributária: uma perspectiva para pensar o Estado, a Constituição e a Tributação no Brasil **Equidade e Eficiência da Matriz Tributária Brasileira: diálogos sobre Estado, Constituição e Tributação**. 2 ed. Ver., atual., aum. (organizado por) Valcir Gassen, Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016, p. 4.

11 BECK, Ulrich. **La Sociedad del Riesgo Mundial: en busca de la seguridad perdida**. Espanha: Paidós, 2008, p. 83.

do sistema que seja capaz de atualizá-lo para uma Seguridade 4.0., sem perder sua essência na proteção de direitos fundamentais.

Outrossim, a universalização do risco, como apontam as pandemias mundiais, como por exemplo o recente período pandêmico da COVID-19, exigem um repensar da Ordem Social, que exigem um Estado Previdente, que deve planejar seus objetivos e metas, modernizar e diversificar as fontes de recursos a fim de integrar e harmonizar políticas e ações de proteção contra o risco social.

Momentos de crise, em que há maior risco social, como os períodos pós-guerras mundiais e, mais recentemente, o gerado pela pandemia causada pelo Coronavírus (COVID 19), geram uma coloração própria aos debates sobre os direitos sociais e coloca à prova tais garantias constitucionais, antes vistas por muitos como meramente programáticas, e agora, mais do que nunca, necessárias para garantir o bem comum da população.

Ao se identificar que muitas alterações no ordenamento jurídico brasileiro em matéria de Seguridade Social são feitas sem as devidas análises atuariais e com cálculos controversos, e sem uma visão completa do sistema e sua interdependência na proteção contra os riscos que assolam a sociedade brasileira, aliada ao pouco debate sobre os riscos pós-modernos, há de se revisar o pacto social firmado na Constituição Federal de 1988 a fim de adequá-lo a um modelo de Bem-estar Social para que não se prossiga em um estado de insegurança social. Afinal, como resultado de toda uma evolução histórica da proteção contra os riscos sociais, essa política pública ainda se faz imprescindível e necessita de adequações constantes, cujas premissas devem ser demonstradas e repensadas a fim de continuarem a contribuir no avanço civilizatório que ela produz.

Há pouca literatura sobre o tema no Brasil, pois os trabalhos que discutem o tema risco social geralmente não o fazem sob uma perspectiva específica da análise da política pública da Seguridade Social e a sua eficiência na proteção contra o risco social. Através de uma revisão bibliográfica e pela pesquisa de dados do Orçamento da Seguridade Social se faz necessário relacionar, portanto, o sistema tributário e econômico com o sistema protetivo dos direitos sociais para a análise da proteção do risco social pelo Estado brasileiro numa compreensão mais profunda da Seguridade Social como direito social fundamental.



A partir da visão constitucional da Seguridade Social, a tese busca suprir a pouca produção doutrinária brasileira sobre o desenvolvimento dessa política pública na perspectiva da efetividade na proteção contra o risco social; identificar em que medida houve sua desconfiguração pela influência das alterações das políticas econômicas do Estado de Bem-estar Social; e refletir sobre o futuro da segurança social do país, diante dos novos riscos exigidos pela pós modernidade e na defesa de que há de se progredir e não retroceder nos avanços civilizatórios proporcionados pelos direitos fundamentais constitucionalmente garantidos.

# 1. A SEGURIDADE SOCIAL COMO EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROTEÇÃO CONTRA OS RISCOS SOCIAIS

## 1.1 O risco como objeto de proteção legal

A Constituição Federal de 1998 criou o Sistema de Seguridade Social como modelo de proteção contra os riscos sociais da sociedade brasileira, sendo um importante instrumento para a concretização dos fins da Ordem Social: o bem-estar e a justiça social.

Sobre a terminologia risco, Peter Bernstein observa que “a palavra risco deriva do italiano antigo *risicare*, que significa ousar. Nesse sentido, o risco é uma opção, e não um destino. É uma das ações que ousamos tomar, que dependem de nosso grau de liberdade de opção, que a história do risco trata”<sup>12</sup>.

De acordo com o doutrinador português Apelles Conceição, de forma simplificada e direta, o conceito de risco é “toda probabilidade de verificação de um facto futuro, incerto e involuntário passível de provocar danos avaliáveis economicamente”.<sup>13</sup>

O estudo do fenômeno risco passou a ser mais estudado com o Renascimento, momento em que houve rompimento com paradigmas sociais, políticos, religiosos e econômicos anteriores. Especialmente na Revolução Industrial, os efeitos do desenvolvimento tecnológico geraram novos riscos que passam a ser mais perceptíveis. Daí por que a era pós-industrial passou a se chamar sociedade de risco, expressão usada por Ulrich Beck, na medida em que ela:

(...) resume uma época da sociedade moderna que não só se livra das formas de vida tradicionais, como também questiona os efeitos secundários de uma modernização bem-sucedida: biografias inseguras e perigos inimagináveis que atingem todos e contra os quais já ninguém se pode proteger de forma adequada<sup>14</sup>.

A teoria do risco social tem origem na apuração da responsabilidade pelas perdas patrimoniais de trabalhadores em razão da ocorrência de contingência futura, incerta e involuntária, assumindo-se que o responsável por esses infortúnios é toda a

---

12 BERNSTEIN, Peter. L. **Desafio aos Deuses: A Fascinante História do Risco**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997, p. 8.

13 CONCEIÇÃO, Apelles. **Segurança social**. 9.ed. Coimbra: Almedina, 2014, p.30.

14 BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2011, p. 26.

sociedade, que se une em prol da proteção social materializada mediante políticas públicas providas pelo Estado<sup>15</sup>.

A análise do risco como objeto de proteção legal passa pela concepção de que a sociedade atual tem uma predisposição ao risco, que é inerente à própria existência, e que gera insegurança social. Assim, conforme Pierre-André Chiappori<sup>16</sup>, a sociedade tem aversão ao risco, o que ocasiona naturalmente a necessidade de criação de modelos que garantam segurança.

O citado doutrinador classifica essa “gestão de riscos” em quatro grupos: o primeiro, a poupança pelo autosseguro mediante ações que possam prever o risco, minorando seus efeitos; o segundo, agrupando riscos de origens diferentes, no chamado “mutualismo”; o terceiro, através do regime de repartição, de modo a partilhar a responsabilidade do risco entre vários agentes, diminuindo o impacto individualmente. Por fim, o quarto grupo diz respeito à transferência de risco entre agentes, com a atribuição do risco àquele que melhor possa gerenciá-lo.<sup>17</sup>

Habitualmente, se identifica o risco como uma possibilidade de um evento futuro, incerto, aleatório e economicamente danoso<sup>18</sup>. Como explica Almansa Pastor, o risco seria *“la posibilidad de que acaesca um hecho futuro, incierto e involuntário que produce um daño de evaluación económica al asegurado”*<sup>19</sup>.

Nota-se que o cerne do estudo envolvendo o risco é, conceitualmente, a necessidade humana de garantia da segurança, seja ela de cunho social, econômico, político ou outros.

A busca pela segurança esbarra na complexidade da sociedade e, especialmente, na velocidade das transformações sociais, no mundo contemporâneo. Sob esse aspecto, verifica-se uma oposição entre risco e segurança, afirmando ser impossível a obtenção de segurança absoluta. Afinal, o risco não é algo estático e, como

---

15 ADAMS, John. **Risco**. São Paulo: Editora Senac, 2009, p. 33.

16 CHIAPPORI, Pierre-Andre. **Risco e Seguro**. Coleção Biblioteca Básica de Ciência e Cultura. Lisboa: Instituto Piaget, 1997. p. 29 e 30.

17 *Ibid.* p 29 e 30.

18 VENTURI, Augusto. **Los fundamentos científicos de la seguridad social**. Madrid: Ministério de Trabajo y Seguridad Social, 1992, p. 556.

19 PASTOR, José M. Almansa. **Derecho de la seguridad social**. 7. ed. Madrid: Tecnos, 1991, p. 220.

explica Niklas Luhmann<sup>20</sup>, pode ser investigado por meio da multiplicação da magnitude do dano e sua probabilidade de ocorrência. Assim, a depender da decisão tomada no presente, ocorrerá um efeito futuro. De modo que se fala de risco quando há uma decisão que possa ser tomada para evitá-lo ou minimizá-lo quanto aos seus efeitos. A própria negação de um risco, qualquer que seja sua índole, constitui, inclusive, um risco.

O conceito de risco é determinado de forma oposta à noção de segurança. Entretanto, como sempre há algo imprevisível que possa ocorrer, se torna impossível o alcance de uma segurança absoluta. Nesse aspecto, através do binômio risco/segurança se torna possível, em princípio, um esquema de observação capaz de calcular as decisões com base no ponto de vista do risco, o qual pode ser concebido como uma variante de certa tendência a toda situação de decisão.

Ao tratar desse tema, Ulrich Beck<sup>21</sup> explica que a ameaça e a insegurança sempre fizeram parte das condições de existência humana no passado, de certa forma ainda mais do que no presente. A ameaça que as doenças e a morte representavam para o indivíduo e sua família, bem como a fome e as epidemias para as comunidades, eram maiores na Idade Média do que hoje em dia. É necessário estabelecer uma distinção entre estas e a semântica do risco, associada, desde inícios da Idade Moderna, à importância crescente atribuída no processo de modernização, insegurança e probabilidade. O autor sustenta que a sociedade de risco resulta de uma situação de não conhecimento por parte da sociedade, de modo a elevar o conceito de risco em nível de uma teoria de pensamento, pois novos riscos são criados na mesma proporção do desenvolvimento tecnológico e, para serem equacionados, exigem maior conhecimento. Por outro lado, desenvolve que essa situação resulta em um paradoxo, já que, embora seja necessário ter mais conhecimento para lidar com os riscos modernos, observada a complexidade de questões sociais, políticas e morais que geram situações não conhecidas, o aumento do conhecimento gera novas situações inesperadas, tornando a deixar a sociedade em situação de não conhecimento.

---

20 LUHMANN, Niklas. *Sociología del Riesgo*. 3. ed en español. México: Universidade Iberoamericana, 2006, p. 58-66.

21 BECK, Ulrich. *La Sociedad del Riesgo Mundial: en busca de la seguridad perdida*. Espanha: Paidós, 2008, p. 20.

Para Beck<sup>22</sup>, a vida na sociedade de risco mundial significa viver com um não conhecimento insuperável, mais precisamente, na simultaneidade da ameaça e do desconhecimento e dos paradoxos e dilemas políticos, sociais e morais daí resultantes. A necessidade e a premência de ter de tomar decisões sobre a vida e a morte juntam-se ao desconhecimento em consequência da globalidade da ameaça. O discurso da “sociedade do conhecimento” é um eufemismo da Primeira Modernidade. Na sociedade de risco mundial, lidamos com uma sociedade do não conhecimento num sentido muito preciso: ela não pode ser superada – tal como na Pré-Modernidade – graças a mais e melhor conhecimento, mais e melhor ciência. Pelo contrário, é gerada graças a mais e melhor ciência. Na sociedade de risco mundial, reina o “Dr. Não conhecimento”. Por conseguinte, a vida no ambiente do não conhecimento que se gera significa procura de respostas desconhecidas a questões que ninguém consegue colocar claramente.

No campo do Direito, a preocupação com a regulamentação do risco se inicia com o Direito do Seguro. Ao se recuar à origem dos seguros, chega-se ao desenvolvimento do comércio, na Europa dos séculos XIII e XIV, cujas incertezas da navegação em determinadas rotas de risco excessivo motivavam a pactuação de contratos através dos quais o risco era repartido entre vários investidores<sup>23</sup>.

No ramo do direito previdenciário, assim como no âmbito acadêmico puramente do estudo do risco, é imprescindível a aceitação quanto à ignorância da sociedade em relação ao mundo e, ao mesmo tempo, o aprimoramento do conhecimento diante da complexidade de novos fatos criados diariamente. Exsurge daí a imperiosidade de constante evolução do sistema, mediante estudos e reformas.

O risco é, portanto, uma previsão futura (hipotética) que, quando ocorre, gera a contingência (fato conhecido no tempo que gera um dano). Ou seja, na linguagem previdenciária, os riscos, que de forma geral configuram na probabilidade da ocorrência de um dano, denominam-se de riscos sociais (já que podem atingir toda a sociedade) e, dada a sua ocorrência no mundo fenomênico, geram as contingências sociais (já conhecidas no tempo e no espaço). Como explica a doutrina, “o risco de seguridade social, por sua vez, deve ser entendido como sendo um fato, estado ou situação, também

---

22 BECK, Ulrich. **La Sociedad del Riesgo Mundial: en busca de la seguridad perdida**. Espanha: Paidós, 2008, p. 165.

23 CHIAPPORI, Pierre-Andre. **Risco e Seguro**. Coleção Biblioteca Básica de Ciência e Cultura. Lisboa: Instituto Piaget, 1997, p. 43-44

incerto, descrito normativamente, que pode gerar uma situação de necessidade social com repercussões individual e coletiva”<sup>24</sup>.

A concepção moderna de “risco social” nasce quando o Estado assume papel de garantidor da proteção social dos obreiros<sup>25</sup>, e é definido por Armando Assis como “o risco de o trabalhador, isto é, uma pessoa economicamente fraca, perder o seu salário, ou melhor, ver-se impossibilitada de o ganhar por motivos de certas eventualidades que inerentes à vida do homem”<sup>26</sup>.

Os trabalhadores que não possuíam proteção contra as situações de riscos, passam então a contar com uma estrutura de proteção através de seguro público apto a atender às situações de necessidade. Assim, originariamente, o risco social fazia parte da legislação trabalhista<sup>27</sup>, pois que atrelado às questões de trabalho, especialmente acidentes laborais que causavam invalidez. Porém, com a evolução da sociedade humana, passou-se a abranger não apenas a perda do emprego, alcançando, de forma mais generalizada, situações em que há a diminuição do nível de vida do trabalhador e, em seguida, a eliminação do estado de necessidade do cidadão com a Seguridade Social na qual “a condição humana acabou, essencialmente por coincidir com a condição de quem trabalha”<sup>28</sup>, tendo a proteção social ampliado para além dos riscos da vida laboral para resguardar os estados de necessidade da vida social de toda a população.

Desse modo, observa-se que houve uma construção mundial da seguridade social, conforme a ampliação da concepção de que a noção do risco social não deve se restringir apenas ao trabalhador em situação de necessidade, mas sim de toda a sociedade, pela sua simples condição de pessoa humana<sup>29</sup>.

Sejam os riscos de ordem biológica ou econômico-sociais, sua ocorrência é o gatilho necessário para ativar a proteção estatal, mediante a prestação de benefícios e serviços. Isso porque a efetivação da contingência produz consequências danosas, que

---

24 BALERA, Wagner; FERNANDES, Thiago D'Avila. **Fundamentos da Seguridade Social**. São Paulo: Ltr, 2015, p.118.

25 O conceito de modernidade aqui relaciona-se com a ideia de estado-nação de Bismark que cria o seguro social como forma de garantia dos meios de subsistência do trabalhador quando impossibilitado de ganhar o seu sustento.

26 ASSIS, Armando de Oliveira. Em busca de uma concepção moderna de risco social. **Revista de Direito Social**, n. 14, abril/junho 2004, p. 153.

27 HORVATH JR, Miguel. **Direito Previdenciário**. 6. Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 19.

28 PERSIANI, Mattia. **Direito da Previdência Social**. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 32.

29 LIGERO, Maria de los Santos Alonso. Los servicios sociales y la seguridade social. **REVISTA IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL**, n. 1. 1971. p. 1502.

tanto podem ser caracterizadas como dano emergente, ou seja, pelo prejuízo decorrente da realização do risco, que pode ser de ordem física, psicofísica ou econômica; quanto como lucro cessante, haja vista que a realização do risco causa a perda ou diminuição dos recursos financeiros necessários à subsistência, seja por incapacidade, seja por impossibilidade de trabalhar.<sup>30</sup>

Portanto, relativamente à matéria em foco, o risco social oferece consequências, tais como a perda ou diminuição dos rendimentos profissionais, ou, ainda, o aumento de despesas em razão de encargos excepcionais, que não se pôde prever. Entretanto, situações afortunadas também podem ser objeto de proteção do Sistema de Seguridade Social, como ocorre na existência de benefícios assistenciais e previdenciários relacionados às prestações familiares. Esses riscos, conforme concordam Almansa Pastor<sup>31</sup> e Mattia Persiani<sup>32</sup>, não necessariamente são causadores de infortúnios, mas, embora inevitáveis, são previsíveis.

Existem certos riscos que são incertos enquanto sua concretização futura (por exemplo, o acidente), enquanto outros são certos, mas imprecisos quanto ao momento e forma de ocorrência (por exemplo, a morte)<sup>33</sup>. Nesse sentido, pela previsibilidade existente na maioria dos riscos, seja quanto à sua possível existência ou ocorrência no tempo, haverá maior eficácia na política securitária quanto mais se trabalhar numa atuação preventiva à materialização dos riscos sociais, ou pelo menos minimizando os efeitos indesejáveis das contingências sofridas.

De fato, os riscos sociais sujeitos à proteção da seguridade social nem sempre conseguem ser suprimidos ou evitados, mas sim mitigados, mediante diminuição dos efeitos de sua ocorrência. Nesse sentido, são esclarecedoras as palavras de Manuel Alonso Olea e Jose Luis Tortuero Plaza:

*Seguridad social, en tal definición, es prevención y remedio de siniestros que afectan al individuo em cuanto membro de la sociedad y que ésta es incapaz de evitar em su fase primeira de riesgo, aunque puede remediar y, em alguna medida, prevenir su actualización em siniestro. La seguridad social es un mecanismo interpuesto entre uns*

---

30 CESARINO JÚNIOR, Antônio Ferreira. **Direito Social**. São Paulo: LTr: Editora da Universidade de São Paulo, 1980, p.437.

31 PASTOR, Jose Manuel Almansa. **Derecho de la Seguridad Social**. 7ª ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1991, p. 220.

32 PERSIANI, Mattia. **Direito da Previdência Social**. São Paulo: Quartier Latin, 2008; p. 191 e 192.

33 HORVATH JR, Miguel. **Direito Previdenciário**. 6ª ed. São Paulo: Quartier latin, 2006, p. 19.

*situación corregible, y quizá evitable, de siniestro, alegando recursos que garanticen el mecanismo. En esta concepción, generalmente válida, aún, la seguridad social se define, pues, mediante la referencia conjunta a unos riesgos, a un mecanismo que se arbitra para su protección y a una asignación o redistribución de medios con el propio fin.*<sup>34</sup>

Mas imprevistos sempre podem surgir, de forma que nunca haverá total certeza da sua ocorrência. Sobre o tema, Luhmann<sup>35</sup> adverte que o risco ocorre como resultado das escolhas que fazemos no presente. Portanto, a afirmação ou a própria negação de um risco, e as consequentes escolhas feitas de ações ou omissões, impactarão no seu resultado danoso. De modo que a análise do risco deve considerar essa tendência de reflexo das situações de decisão.

Cumpramos observar que a ideia de risco foi modificada ao longo da história. Ulrich Beck<sup>36</sup> destaca que, com o passar dos anos, novas formas de riscos aparecem, provocando a antecipação de catástrofes globais e alterando a perspectiva das sociedades modernas. Segundo o autor, há três traços característicos dos riscos atuais: deslocação, pois suas causas e efeitos não estão adstritos a um lugar em específico, de modo que são onipresentes; incalculabilidade, tendo em vista que, por serem hipotéticos, com base no conhecimento possível pelas ciências e pelo dissenso normativo, as consequências dos riscos não são totalmente calculáveis; não compensabilidade, pois a lógica de compensação, que acreditava que os danos podiam ter seus efeitos reparados com dinheiro, por exemplo, deixa de ser válida, haja vista o surgimento de novas qualidades de risco que ameaçam a humanidade, de modo que passa a ser substituído pelo princípio da previsão, através da antecipação e prevenção dos riscos, mesmo que sua existência ainda não esteja provada.

A deslocação dos riscos incalculáveis, entrelaçados, têm lugar em três níveis, segundo Beck<sup>37</sup>: espacial, já que os novos riscos se estendem para além das fronteiras do Estado nacional, como as mudanças climáticas e pandemias, por exemplo; temporal, pois os novos riscos possuem um largo período de latência de forma que suas

---

34 OLEA, Manuel Alonso; PLAZA, Jose Luis Tortuero. **Instituciones de Seguridad Social**. 14º ed. Madrid: Editorial Civitas, 1995, p. 19 e 20.

35 LUHMANN, Niklas. **Sociología del Riesgo**. 3. ed en español. México: Universidade Iberoamericana, 2006, p. 58-66.

36 BECK, Ulrich. **La Sociedad del Riesgo Mundial: en busca de la seguridad perdida**. Espanha: Paidós, 2008, p. 83.

37 *Ibid.*, p. 84.



consequências futuras não podem se determinar ou limitar de forma fidedigna; e social, uma vez que os novos riscos resultam de processos complexos e desencadeiam efeitos de largo alcance, suas causas e consequências não podem ser determinadas com precisão suficientes, como por exemplo, as crises financeiras mundiais.

Entretanto, atualmente, a investigação do risco ocorre através da análise da sua probabilidade de ocorrência e a amplitude dos danos por ele causado. De forma oposta à ideia de segurança, o conceito de risco pode ser minimamente calculado. Como explica Luhmann: *“De esta manera, com el binômio riesgo/seguridad tenemos como resultado um esquema de observación que hace possible, en principio, calcular todas as decisiones bajo el punto de vista de su riesgo”*.<sup>38</sup>

São fundamentais, nesse sentido, as perspectivas de Niklas Luhman e Ulrich Beck para a análise dos riscos da sociedade contemporânea e a necessidade de adequação da legislação da seguridade social a esses novos riscos. Enquanto Beck desenvolve o raciocínio de que o risco social é algo inevitável, embora não seja decorrente de decisões voluntárias, Luhman amplia sua perspectiva abrangendo a sua concepção de risco às suas decisões tomadas de forma consciente pelos atores sociais sobre os seus resultados. Embora suas análises sejam mais abrangentes do que apenas os riscos específicos estudados pelo direito da seguridade social, muitas reflexões podem ser inferidas nesse campo, já que as políticas públicas devem se adequar aos novos riscos da pós-modernidade, especialmente nos reflexos que exigem nova postura do Estado Previdente<sup>39</sup>.

Ao se referir à gestão necessária para a diminuição dos riscos em uma sociedade, Pierre Chiappori ressalta sua complexidade:

(...) importa compreender que uma tal organização, manifestamente vantajosa, não tem nada de natural ou evidente. Baseia-se pelo contrário na elaboração de mecanismos sociais complexos, assegurando ao mesmo tempo a coordenação das decisões individuais (necessária para realizar uma diversificação global) e o respeito dos compromissos subjacentes em favor dos sinistrados. Estes mecanismos podem, conforme as culturas, tomar diversas formas: ética da solidariedade perante as vítimas; normas imperativas,

---

38 LUHMANN, Niklas. **Sociología del Riesgo**. 3. ed en español. México: Universidade Iberoamericana, 2006, p. 65-66.

39 Entende-se como Estado Previdente, aquele que se obriga a atuar preventivamente contra os riscos sociais, como é o caso do Estado brasileiro, conforme preceitua o capítulo da Seguridade Social da Constituição Federal de 1988.

combinadas com medidas de represálias específicas contra infratores; contratos implícitos ou explícitos, bi ou multilaterais; instituições apropriadas (conselho da aldeia, assembleia dos anciãos...), etc. Noutros termos, a gestão coletiva do risco, nas sociedades primitivas como nas economias modernas, surge sempre a partir de construções sociais complexas<sup>40</sup>.

O apaziguamento desses riscos, no âmbito previdenciário, é realizado mediante prestação de benefícios e serviços, pelo Estado, com vinculação a um sistema contributivo que, na grande maioria das vezes, tem conexão com uma relação de trabalho:

Se observarmos bem, o risco, entendido como o juízo de probabilidade da ocorrência de determinados eventos, assume relevância jurídica na medida em que ordenamento, precisamente na consideração de sua ocorrência, regula-lhe as consequências, fazendo-as recair sobre sujeitos distintos dos que a ela estão expostos. No sistema jurídico da previdência social, as consequências da ocorrência de determinados acontecimentos, do que resulta uma situação de necessidade para quem vive do próprio trabalho, são, por lei, arcadas pelas entidades previdenciárias, as quais estão obrigadas a distribuir quando da ocorrência do evento, os benefícios previdenciários.<sup>41</sup>

Durand<sup>42</sup> lembra que as mudanças na sociedade e das ideologias culminaram nas formas modernas de reparação de riscos sociais, forçando a criação de novas técnicas para assegurar a melhor indenização sem que o sistema protetivo seja ameaçado, o que culminou com o desenvolvimento do seguro social, cada vez mais amplo e estável.

Em relação aos modelos de proteção individual e social, o primeiro utilizado foi a técnica de previsão individual por meio de um sistema de poupança, procedimento simplificado que pressupõe a renúncia do poupador a um consumo atual com vistas a uma eventual necessidade futura. Todavia, esse sistema de poupança enfrenta problemas que obstaculizam sua efetividade, que podem ser de ordem material (tendo em vista que o montante economizado varia conforme a renda e, via de regra, quanto menor a renda, maior o risco assumido) ou psicológica (considerando-se que uma eventual necessidade futura é menos levada a sério do que uma necessidade real atual). Além disso, na

---

40 CHIAPPORI, Pierre-André. **Risco e Seguro**. Coleção Biblioteca Básica de Ciência e Cultura. Lisboa: Instituto Piaget, 1997, p. 48 e 49.

41 PERSIANI, Mattia. **Direito da Previdência Social**. São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 189.

42 DURAND, Paul. **La política contemporânea de seguridad social**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991. p. 51-53.

poupança há o risco técnico do sistema, tendo em vista que apenas a existência da poupança não impede a ocorrência de riscos.

Da mesma lógica da poupança, mas na forma coletiva, surge a figura do mútuo, pelo qual o risco é dividido no grupo. Por essa previsão coletiva, um sinistro tem sua despesa rateada entre seus membros, já que sua ocorrência não se dá ao mesmo tempo para todos no grupo. Através de cooperativas, que adotavam a forma mutualística de associação, esse sistema teve grande relevância histórica na proteção dos riscos sociais. Porém, ainda que mais efetivo, o mútuo tem os mesmos obstáculos do sistema de poupança individual, principalmente em razão da adesão voluntária. Por tais razões, a figura do seguro se sobrepôs, pois que constitui agrupação obrigatória, abarcando mais riscos e autorizando a prática do resseguro.

Nesse diapasão, a proteção coletiva em relação aos riscos passa gradativamente a desenvolver a figura do seguro social, o qual se utiliza da técnica semelhante à do seguro privado, mas com uma dimensão mais ampla, de forma obrigatória, com a participação do Estado, dos trabalhadores e empregadores, unidos para proteção dos riscos caracterizados como riscos sociais.

As causas do risco social, por sua vez, são identificadas em razão de riscos físicos ou econômicos. Como exemplo de riscos físicos, temos aqueles que reduzem a capacidade do trabalho, podendo ter origem profissional, tal como acidente do trabalho e doenças profissionais, ou não profissional, assim como outras doenças, maternidade, incapacidade permanente ou até mesmo a morte. Já os riscos econômicos são aqueles que, embora não alterem a força de trabalho do indivíduo, representam um obstáculo para o seu exercício, como é o caso do desemprego.<sup>43</sup>

A noção de proteção do trabalhador contra os possíveis riscos inerentes ao exercício da sua atividade laboral progressivamente se expande para envolver toda a sociedade através da seguridade social, modelo no qual há um esforço coletivo a fim de se evitar o estado de necessidade humana.

---

43 ROCHA, Daniel Machado; BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. **Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 31

A tendência futura da seguridade social deverá ser de uma proteção cada vez mais ampla e intensa dentro de um ideal de que todas as pessoas possam estar por ela abrangidas, como defende Almansa Pastor:

*“[...] com la visión puesta em las perspectivas futuras de la seguridad social, cabe vaticinar que las contingencias protegidas podrán perder su razón de ser actual cuando no de discrimine la protección de la necesidad e atención a sus causas productoras, sino que se proyecta según la propia entidad de la necesidad, consistente em defecto de ingresos e exceso de gastos. Es decir, cuando se atienda directamente a los afectos sin consideración alguna de las causas.”<sup>44</sup>*

Assim, a seguridade social está alicerçada sobre a proteção contra o risco social, em atendimento aos princípios constitucionais norteadores do direito previdenciário, visando à união solidária de toda a sociedade em prol da contenção de riscos.

Por muito tempo inexistiu proteção legislativa em relação aos riscos sociais. Após o avanço na proteção privada, em contratos de seguro e, posteriormente, em contratos de trabalho, gradativamente selecionam-se alguns riscos a serem protegidos pelo Estado para toda a sociedade, como será observado no histórico da proteção do risco social.

## **1.2 Análise histórica da proteção do risco social e a formação da Seguridade Social brasileira.**

A evolução histórica da proteção do risco social, que culminou na formação atual de Seguridade Social, é elucidada a partir de textos normativos que gradativamente foram acompanhando o desenvolvimento econômico, político e demográfico dos Estados modernos, iniciando-se no continente europeu:

A primeira norma de seguridade social em favor dos pobres foi de iniciativa de Caio Graco e ganhou vigor com a *Lex Cassia Terentia Frumentaria*, setenta anos antes do início da Era Cristã. Tal lei obrigava o Estado a distribuir cinco medidas de trigo (quarenta e quatro litros) à população pobre que estivesse devidamente cadastrada.

É porém o imperador TRAJANO, no ano 100 AD, quem proporciona adequada fórmula de assistência financeira, mediante certa quantia mensal, apta a sustentar trezentas crianças pobres da região da Veleia.

---

44 PASTOR, Jose Manuel Almansa. **Derecho de la Seguridad Social**. 7ª ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1991. P. 200.

Esse fato se encontra registrado em uma tábua de bronze que hoje se encontra exposta no Museu Arqueológico de Parma.<sup>45</sup>

Durante muito tempo, a assistência ficou adstrita aos particulares, sem a participação do Estado quanto ao tema. Cabia aos membros da família se autoprotegerem mutuamente, o que até hoje é previsto na nossa legislação<sup>46</sup>. As atividades de assistência social, no âmbito privado, passam, na sequência, a ser organizadas nas igrejas e comunidades e foram grandes responsáveis na complementação desse apoio familiar. Apenas gradualmente se observa o Estado assumindo a responsabilidade em garantir assistência à população.

Outro documento legislativo de cunho assistencial extremamente relevante foi a Lei dos Pobres (*Act for de Relief of the Poor*), em 1601, promulgado na Inglaterra durante o reinado de Isabel I e ficou conhecida universalmente por garantir, aos carentes, proteção nos estados de doenças, invalidez e desemprego. Era um sistema sustentado por intermédio de uma taxa obrigatória e gerido pelas paróquias, que regulamentou a instituição de auxílios e socorros públicos a necessitados, bem como criou uma contribuição social a ser arrecadada pelo Estado, de toda a sociedade<sup>47</sup>.

No Brasil, o primeiro dispositivo constitucional que garantiu “socorros públicos” foi o artigo 179, XXXI, da Carta Imperial de 1824. E a primeira instituição formal de assistência social no país foi a Legião Brasileira de Assistência, fundada em 1942<sup>48</sup>.

Em 1897, também na Inglaterra, surgiu o “*Workman’s Compensation Act*”, cuja finalidade foi a de criar um seguro obrigatório contra acidentes de trabalho. Em seguida, no ano de 1908, surgiu o “*Old Age Pensions Act*”, que instituiu pensão aos ingleses maiores de 70 anos, ainda que não houvesse custeio. Seguindo a evolução inglesa, em 1911 outro documento tem especial relevância para o desenvolvimento da

---

45 BALERA, Wagner; MUSSI, Cristiane Miziara Mussi. **Direito Previdenciário**. 10ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p.28.

46 Como exemplo temos o artigo 1.566 – “São deveres de ambos os cônjuges: III) mútua assistência” – e o 1.694 – “Podem os parentes, os cônjuges ou companheiros pedir uns aos outros os alimentos de que necessitem para viver de modo compatível com a sua condição social, inclusive para atender às necessidades de sua educação”.

47 BALERA, Wagner. **Sistema de seguridade social**. 8ª. Ed. São Paulo: Ltr, 2016, p.107-108.

48 SPOSATI, Aldaiza et alii. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**. São Paulo: Cortez, 1985, p. 45.

proteção do risco social. Trata-se do “*National Insurance Act*”, que criou um sistema compulsório de contribuições sociais que ficava a cargo do empregador e do Estado.<sup>49</sup>

Apesar do pioneirismo inglês, a considerada primeira constituição social do mundo é a constituição mexicana de 1917, a qual incluiu em seu bojo, novos direitos sociais e econômicos e, de forma precursora, o direito à previdência, de modo que “a Lei Magna mexicana viria assinalar a aceleração do processo de proteção social, cuja gestação tivera início com Bismarck, trinta anos antes”<sup>50</sup>.

Há que se destacar, portanto, a forte influência da Alemanha, no final do século XIX, onde houve a criação do modelo inaugural do seguro social pelo chanceler Otto von Bismarck. Cuidava-se de um conjunto de leis sociais para contornar a grande insatisfação e insegurança entre os trabalhadores operários da época, diante da ausência de proteção estatal quanto às situações de risco causados pela grande exploração no trabalho:

a atual queixa do operário é sua insegurança social; ele está inseguro em relação a sua permanência no emprego, a sua saúde, e quanto a sua renda, quando envelhecer. Se ele ficar desempregado, estará totalmente sem apoio de ninguém, já que a sociedade não aceita nenhuma responsabilidade perante ele, além das habituais provisões à pobreza, mesmo que ele tenha trabalhado com eficiência toda uma vida. As atuais provisões para os pobres deixam muito a desejar (...).<sup>51</sup>

Assim, gradativamente foram editadas leis formando o primeiro sistema moderno de Seguro Social: ainda em 1883, quando foi instituído o auxílio-doença; em 1884, foram incluídos benefícios, tais como o seguro contra acidente do trabalho e, em 1889, seguro-invalidez e seguro-velhice; como explicam Balera e Fernandes:

As primeiras três leis alemãs cuidaram especificamente do problema. Inicialmente foi dada a atenção à doença, com a *Gesetz betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter*, de 15 de junho de 1883. Em seguida, era expedida a lei de proteção acidentária, a *Unfallversicherungsgesetz*. E, finalmente, aos 22 de junho de 1889 era criado o seguro contra a invalidez, por força da *Gesetz über*

---

49 AGOSTINHO, Theodoro Vicente; SALVADOR, Sérgio Henrique. **Dano moral previdenciário**. São Paulo: Ltr, 2015. P. 18 e 19.

50 BALERA, Wagner. **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. 2ª Edição Revista e Ampliada. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 70.

51 LIMA, Javert de Souza. Da mensagem de Bismarck ao Plano Beveridge. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais**, p. 126, out. 1957.

*Invaliditäts – und Alterssicherung für Arbeiter, Gehilfen und Lehrlinge.*<sup>52</sup>

Considerado como marco histórico do sistema moderno de seguro social, esse conjunto de leis foi muito relevante porque trouxe amparo legislativo aos trabalhadores da época que estavam sofrendo demasiadamente com os efeitos da industrialização no mercado de trabalho e com a ausência de proteção dos riscos que estavam submetidos. Outrossim, foi uma resposta estatal à movimentação popular que se insurgia frente a novos ideais socialistas, liderados à época por Karl Marx<sup>53</sup>.

Daí surge uma primeira fase legislativa do seguro social influenciada pela adoção do novo entendimento quanto à sua necessidade e de que a adesão ao seguro seja obrigatória. Assim, influenciados pelo modelo alemão Bismarkiano, de forma geral, os sistemas jurídicos europeus passam a adotar em seus ordenamentos jurídicos leis prevendo seguros sociais para proteção de acidentes, doenças e invalidez-velhice.

Na sequência, Durand<sup>54</sup> chama atenção para um período em que coexistiam a obrigatoriedade com um sistema optativo de seguro, cabendo ao trabalhador decidir se queria se assegurar e, assim, ter subsídio estatal. Entretanto, essa liberdade subsidiada se mostrou insuficiente para a proteção dos proletários da época haja vista a sua facultatividade e limitação de recursos.

A filiação obrigatória aparece no Seguro Social como o instrumento para assegurar a ruptura com os condicionamentos nascidos dessa necessidade. Estas razões, inclusive, permitem pressentir o constante desenvolvimento do seguro obrigatório, especialmente depois da primeira guerra mundial, em que se forma uma nova fase na qual há a universalização do Seguro Obrigatório. Nessa seara, percebe-se que a mera assistência pública discricionária se mostrou insuficiente no atendimento de um cenário de maiores riscos à segurança econômica e individual, como observa Costa:

O seguro social surge então, ainda no final do Século XIX, como uma alternativa mais evoluída em relação à referida assistência, o qual deveria operar independentemente desta, respondendo de forma previsível e adequada, em caso de exposição de um indivíduo aos

---

52 BALERA, Wagner; FERNANDES, Thiago D'Avila. **Fundamentos da Seguridade Social**. São Paulo: Ltr, 2015. p. 35.

53 VENTURI, Augusto. **Los fundamentos científicos de la seguridade social**. Madri: Tecnos, 1991, p. 107.

54 DURAND, Paul. **La política contemporânea de seguridade social**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991. p. 140.

riscos mais graves da existência ensejadores da interrupção de rendimentos, fosse de curta ou longa duração (acidentes do trabalho, doença e maternidade, velhice e invalidez, desemprego, ou morte do provedor do lar). Basicamente, com a instituição do seguro social, houve uma transferência dessa função, nos seus contornos essenciais, do setor privado para o setor público, por meio de um sistema de seguro contributivo compulsório, projetado para gerar direitos e evitar a dependência antes que aconteça.<sup>55</sup>

Após uma ampliação mundial na criação de modelos de seguro social nas diversas legislações para a proteção dos riscos dos trabalhadores em vários países, surge um anseio de proteção também para outras esferas da sociedade, conhecido por “Advento da Seguridade Social”<sup>56</sup>, caracterizado por um movimento mundial em prol do progresso da seguridade social, especialmente durante e após a guerra de 1939. Nesse período surge, em 14 de agosto de 1935, a lei americana de Seguridade Social (*Social Security Act*), de âmbito federal que, pautada na doutrina do *Welfare State* – estado de bem-estar social, garantiu uma ampla indenização pelos riscos sociais nos Estados Unidos.

A Carta do Atlântico, de 14 de agosto de 1941, editada no período da Segunda Guerra Mundial, assinada pelo então primeiro-ministro do Reino Unido, Winston Churchill, e o presidente dos Estados Unidos à época, Franklin Roosevelt, seria o pano de fundo para a construção de um novo modelo de proteção social em relação aos riscos sociais, já vislumbrando o futuro pós-guerra ao prever que deveria haver uma cooperação econômica global e avanço do bem-estar social. Mas esse compromisso histórico só foi efetivamente sistematizado após uma concreta convocação de uma Comissão liderada por um economista inglês William Beveridge que, através do *Beveridge Report*, delineava as linhas gerais da seguridade social responsável por combater os graves riscos que assolavam a sociedade, denominado por ele de cinco gigantes: a miséria, a doença, a ignorância, a sujidade e a desocupação (no texto original: *want; disease, ignorance, squalor e idleness*).<sup>57</sup>

---

55 COSTA, José Guilherme Ferraz. **Seguridade Social Internacional**. Curitiba: Juruá, 2017, p. 53.

56 DURAND, Paul. **La política contemporânea de seguridade social**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991. p. 148.

57 BALERA, Wagner; FERNANDES, Thiago D'Avila. **Fundamentos da Seguridade Social**. São Paulo: Ltr, 2015. p. 38-39.



A partir dessa perspectiva de proteção mais ampla, em 1942, surge um novo marco do desenvolvimento da proteção do risco social, o Informe Beveridge<sup>58</sup>, responsável por promover alterações importantes no sistema protetivo britânico. A inovação proposta pelo economista inglês William Henry Beveridge decorre especialmente pela proteção do cidadão em todas as fases de sua vida, ou seja, do nascimento até a morte. Para tanto, foi criado na Inglaterra o relatório “Seguridade Social e Serviços Afins” que reformou o seguro social existente à época para proteger não apenas os trabalhadores, mas criando também subsídios familiares para atender as situações de necessidade social de toda a população. Autorizando-se uma melhor organização e uma unificação administrativa do modelo de proteção inglês, surgem aí as bases para o Sistema de Seguridade Social.

Sobre esse aspecto, T. M. Marshall observa a importância do momento histórico europeu de guerras mundiais, chamado por ele de Sociedade de Austeridade:

O Relatório Beveridge foi um sucesso porque ofereceu, enquanto a guerra continuava, os motivos pelos quais a nação estava em luta. Os objetivos de guerra britânicos eram expressos em termos de justiça social. O Estado de Bem-estar Social podia gozar de um consenso criado rapidamente.<sup>59</sup>

A proposta de Beveridge visava ampliar o seguro social e assegurar-lhe um esquema de financiamento adequado e, nesse momento histórico, contou com a contribuição de John Marnard Keynes que, além de críticas e sugestões, teria atuado como intermediário nas negociações com o Tesouro britânico para alocar mais recurso para o plano, como explica José Afonso:

Esta proposta, que substituiria um sistema voluntário e de benefícios limitados apenas aos contribuintes diretos do seguro, foi contemporânea do arranjo de políticas sociais até hoje seguido em outras economias avançadas e algumas emergentes. Para sua organização, Keynes propôs a adoção de um orçamento específico (o da seguridade social) e que integraria o seu orçamento especial (o do capital)<sup>60</sup>.

Esses novos modelos de proteção social passaram a influenciar sobremaneira outros países, através dos Organismos Internacionais, onde passam a

---

58 BEVERIDGE, William. **O plano Beveridge: relatório sobre seguros sociais e serviços afins. Tradução de Almir de Andrade.** Rio de Janeiro: Livraria José Olímpio Editora, 1943.

59 MARSHALL, T.M.. **Cidadania, Classe Social e Status. Tradução de Meton Porto Gadelha.** Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1967, p. 200.

60 AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Keynes, crise e política fiscal.** São Paulo: Saraiva, 2012, p. 70.

editar atos internacionais prevendo a proteção do risco social. Como exemplo, em maio de 1944, a Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho (O.I.T.) editou a Declaração de Filadélfia, que estabelecia, dentre seus fins, objetivos e princípios, o perigo da pobreza e o necessário esforço internacional contínuo e organizado tendo em vista promover o bem comum e a extensão das medidas de segurança social.<sup>61</sup>

Outro marco extremamente relevante foi a adoção pelas Nações Unidas da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, a qual contribuiu muito para a expansão internacional do ideário da Seguridade Social, ao garantir o direito da pessoa à segurança social, como se vê no seu artigo 22:

XXII. Todo homem, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e os recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade.<sup>62</sup>

A concepção da relação entre a função do Estado e a seguridade dos povos culminou na edição da Convenção n. 102 sobre seguridade social, chamada de “Norma Mínima”, aprovada em 28 de junho de 1952 pela XXXV Conferência Internacional do Trabalho<sup>63</sup>. A partir daí o direito social à seguridade social passa a ser reconhecido de forma específica no plano internacional que, “por seu valor relativo, há de ser adaptada e superada pela evolução da humanidade”<sup>64</sup>.

Assim, sob forte influência dos organismos internacionais<sup>65</sup> os quais, com seus estudos e através de seus diplomas ratificados em vários países, a Seguridade Social passa a ser adotada, em diferentes ritmos e dimensões, nos diversos ordenamentos jurídicos pelo mundo.

---

61 SCARLÉCIO, Marcos; MINTO, Tulio Martinez. **Normas da OIT organizadas por temas. 2ª ed.** São Paulo: LTr. 2017. p.16.

62 BALERA, Wagner (coord.). **Comentários à Declaração Universal dos Direitos Humanos. 2ª edição – Revista e Ampliada.** São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p.143.

63 O Brasil só ratificou a Convenção n. 102, de 1952, pelo Decreto Legislativo n. 269, de 2008, ou seja, cinquenta e seis anos depois de sua edição.

64 BALERA, Wagner. **Noções Preliminares de Direito Previdenciário.** São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 80.

65 Cumpre destacar o papel da Associação Internacional de Seguridade Social – AISS, fundada em 1927, que é uma entidade sem fins lucrativos, com a participação de instituições e órgãos administrativos que trabalham para a formação e o desenvolvimento da seguridade social em vários países do mundo; e o da Organização Internacional do Trabalho – OIT, fundada em 1919, a qual reúne representantes dos países e propõem Convenções e Tratados Internacionais específicos sobre Seguridade Social.

Nesse espectro de proteção da Seguridade Social, o Estado assume gradativamente o dever de atender a população com políticas públicas que a proteja contra os riscos sociais, tanto no campo da Saúde, quanto da Previdência, quanto da Assistência Social.

Mas esse avanço foi ocorrendo de forma gradativa, em fases: inicialmente houve um período de formação, que se inicia em 1883 com a edição do modelo bismarckiano de seguro social até a Primeira Guerra Mundial em 1914; em seguida, passamos por um período de universalização, no qual os países passam a adotar em suas legislações a garantia da proteção dos riscos sociais conforme modelo alemão, gerando a ampliação geográfica da previdência social, principalmente sob a influência das organizações internacionais. Na sequência, passamos para uma fase de consolidação, com a criação do modelo Beveredgiano, em 1942, período ainda na Segunda Guerra Mundial, responsável por ampliar a proteção estatal contra os efeitos dos riscos sociais para toda a população e gerando as bases para a criação do Sistema de Seguridade Social dentro da concepção do Estado de Bem-estar Social. Após a expansão dos direitos sociais relacionados à segurança social em todo o mundo, se inicia na Europa, nos anos 70, uma era de reformulação, que defende a redução da proteção estatal outrora estabelecido, sugerindo-se alterações nas legislações previdenciárias para se adequarem ao ideário de Estado mínimo<sup>66</sup>.

Assim, a proteção contra o risco social, na história mundial, representa a conquista de direitos a partir de movimentos sociais que objetivavam a proteção contra infortúnios imprevistos. E essas lutas sociais culminaram no aprimoramento das técnicas de seguro, que se tornaram cada vez mais efetivas e globalizadas, em um movimento mundial de preservação de direitos securitários.

Mas a partir dos anos 70 na Europa, e dos anos 90 no Brasil, começam a se difundir teses defendendo a redução da proteção estatal outrora garantida pelos ordenamentos jurídicos pelo Estado de Bem-estar Social. Sobre a Seguridade Social, se observa, principalmente na previdência social, a alegação de dificuldades de

---

66 HORVATH JR, Miguel. **Direito Previdenciário**. 6. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 40-41.

financiamento de sistemas previdenciários e a ineficiência do Estado em garantir satisfatoriamente prestações efetivas aos cidadãos<sup>67</sup>.

Essa crise do *Welfare State* tem sido estudada mundialmente<sup>68</sup>, e gera reflexos na política pública de seguridade social. Pois a motivação para expansão de direitos sociais na chamada Sociedade de Austeridade, na qual os riscos sociais existentes exigiam intervenção estatal na economia mais ampla, é alterada na Sociedade Afluente, em que há um sistema de produção de massa sustentado por uma procura em massa num alto e sempre crescente nível de consumo sem a necessidade de tanta intervenção estatal, quando princípios fundamentais do Estado do Bem-estar Social começam a sofrer ataques<sup>69</sup>.

Ocorre que o ideal de Seguridade Social não teve o mesmo grau de implantação e concretização nos diferentes países do mundo. E, mesmo nos países que incorporaram em seus ordenamentos jurídicos a sua previsão, ainda temos diferentes modelos de patamares protetivos e progressivos avanços e retrocessos relacionados ao tema. Cumpre analisarmos, a seguir, como esse avanço ocorreu no sistema pátrio.

No Brasil, a evolução histórica da proteção social é dividida pela doutrina em períodos: “Fase embrionária (até 1922); Fase de Implantação (1923-1930); Fase de Expansão (1931-1959); Fase de Uniformização (1960-1965); Fase de Unificação (1966-1987); e, por fim, Fase de Seguridade Social (desde 1988)”<sup>70</sup>.

A fase embrionária se consubstancia por um período anterior à edição da Lei Eloy Chaves, em 1923, considerada a efetiva implementação da proteção social. Nesse período é possível se verificar algumas manifestações legislativas esparsas e primárias tecnicamente, mas relevantes na história da legislação pátria.

Ainda no período colonial, a primeira manifestação legislativa em temática previdenciária que se tem conhecimento são as Ordenações mandadas à compilação por

---

67 FORTES, Simone Barbisan. **Previdência Social no Estado Democrático de Direito**. São Paulo: LTr, 2005, p. 138.

68 ESPING-ANDERSEN, G.. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton, Princeton University Press, 1990.

69 MARSHALL, T.M.. **Cidadania, Classe Social e Status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1967, p. 200-201.

70 BALERA, Wagner; FERNANDES, Thiago D'Avila. **Fundamentos da Seguridade Social**. São Paulo: Ltr, 2015. p. 33

El Rei Dom Afonso V que expressava Título XLVIII do Livro I: “De como pertence a El Rey aposentar alguém por haver idade de setenta anos.”<sup>71</sup>

Em nível social, surgiram algumas formas de proteção assistencial, por serem atividades de beneficência, em 1543, com a Santa Casa de Misericórdia de Santos fundada por Brás Cubas, e em 1584, com a Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro.<sup>72</sup>

Na primeira Constituição brasileira, a Constituição Política do Império, de 1824, de maneira ainda abstrata, inaugura o início de uma proteção constitucional social no Brasil no artigo 179, inciso 31, com a garantia “dos socorros públicos”, que eram como uma espécie de assistência à população carente e necessitada.<sup>73</sup>

No ano 1835 foi criada a MONGERAL – Estatuto do Montepio da Economia dos Servidores do Estado, que era uma entidade privada mutualista, em que os associados se uniam para a proteção de riscos através da repartição de encargos distribuídos por todo grupo.

Em 24 de novembro de 1888, foi editada a primeira lei de conteúdo nitidamente previdenciário, a Lei n. 3.397, que no final do Império passa a dispor sobre a despesa geral da Monarquia para o próximo exercício, com a previsão de uma Caixa de Socorros pertencentes aos operários das ferrovias de propriedade estatal.

Logo em 1889, vários grupos da sociedade passaram a contar, também, de proteções associativas, ainda que de forma dispersa, por medidas legislativas editadas enquanto vigente a Constituição de 1824: o Decreto n. 9.912-A, de 26.3.1889, que criou o Montepio obrigatório para os empregados dos Correios; o Decreto n. 10.269, de 20.6.1889, criou o Fundo Especial de Pensões para os trabalhadores da Imprensa Régia; o Decreto n. 221, de 26.2.1890, que trouxe regras para aposentadoria dos Trabalhadores da Estrada de Ferro Central do Brasil; o Decreto n. 405, de 17.5.1890, que estendeu

---

71BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Legislação Brasileira – Brasil-Colônia. Reprodução fac-similada do Título das Ordenações, promulgadas em 1480 e vigentes até 1514. Idêntico comando também existia nas Ordenações Filipinas, de 1603.

72 ALVIM., Rui. Uma história crítica de legislação previdenciária brasileira. **Revista De Direito Previdenciário**, n. 1, São Paulo: Revista dos Tribunais, nov./dez. 2013. p.13.

73 BALERA, Wagner; FERNANDES, Thiago D'Avila. **Fundamentos da Seguridade Social**. São Paulo: Ltr, 2015. p.33

essas mesmas regras para todos os ferroviários do Brasil; o Decreto n. 942-A, que criou o Montepio Obrigatório dos Empregados do Ministério da Fazenda.<sup>74</sup>

A referência constitucional ao benefício de aposentadoria ocorre pela vez na Constituição de 1891 que estabelecia, em seu artigo 75, que: “A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários em caso de invalidez no serviço da Nação”.

Importante marco histórico quanto à proteção de riscos no Brasil foi a edição da Lei n. 3.724, em 1919, que inaugura a proteção quanto ao acidente de trabalho através da concessão de benefício para alguns trabalhadores que se acidentavam no labor<sup>75</sup>. Tal legislação volta a ser revista em 1934, com a edição do Decreto n. 4.637, que revoga as disposições legais anteriores e passa a proteger de forma mais ampla os trabalhadores dos acidentes do trabalho com a exigência de obrigações mais rígidas aos empregadores.<sup>76</sup>

O chamado período de implantação tem início com o advento da Lei Eloy Chaves, em 1923, marco principal da implantação da proteção do risco social no Brasil, pois cria, pela primeira vez, proteção em favor das empresas privadas. Inspirada no modelo de Bismarck de seguro social, instituiu uma Caixa de Aposentadoria e Pensões, tornando como segurados obrigatórios os empregados de cada empresa ferroviária. Sob influência das manifestações gerais dos trabalhadores da época e da necessidade de apaziguar os ânimos desse setor naquele período estratégico, previa os benefícios de aposentadoria por invalidez, ordinária (correspondente à aposentadoria por tempo de contribuição), pensão por morte e assistência médica.<sup>77</sup>

Entretanto, esse Decreto Legislativo deixou de abranger as demais categorias de trabalhadores, o que gerou pressões para a criação de diversas caixas de pensões e aposentadorias específicas e distintas, forçando uma ampliação dessa proteção.

Passa-se, então, para um período de expansão, que se inicia com o advento do Decreto 20.465/1931, o qual estendeu o regime das Caixas de Aposentadorias a

---

74 BALERA, Wagner; FERNANDES, Thiago D'Avila. **Fundamentos da Seguridade Social**. São Paulo: Ltr, 2015. p. 34.

75 COHN, Amélia. **Previdência Social e Processo Político no Brasil**. São Paulo: Moderna. 1980, p. 5.

76 MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 31 ed. São Paulo: Atlas, 2011, p.407.

77 *Ibid*, p.8.

todas as demais empresas de serviços públicos, assim como aos serviços de mineração e transportes; constituindo, mesmo que ainda dependendo de certas condições, o primeiro sistema amplo de seguros sociais, que cobria essencialmente riscos de velhice, invalidez e morte, mas por regulamentação própria por profissões:

Em 1933, quando já existiam cerca de 180 Caixas de Aposentadorias e Pensões, iniciou-se a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, que começou com o dos marítimos, IAPM (Decreto n. 22.872, de 22.6.1933) e prosseguiu protegendo outras categorias profissionais, entre elas a dos comerciários, IAPC (Decreto n. 24273, de 22.5.1934), a dos bancários, IAPB (Decreto n. 24.615, de 9.7.1934), a dos industriários, IAPI (Lei n. 367, de 31.12.1936), a dos empregados de transportes e cargas IAPETC (Decreto-lei n. 627, de 18.8.1938), entre outros.<sup>78</sup>

A Constituição de 1934 marcou por trazer ao *status* constitucional os principais direitos sociais da população brasileira, em especial direitos previdenciários quanto aos riscos de invalidez, morte, velhice, maternidade e acidente do trabalho, custeados em modelo tripartite pela União, pelo empregado e pelo empregador. Trouxe também, de modo particularizado, os direitos previdenciários dos funcionários públicos. A assistência social também é destacada nessa Carta Constitucional como matéria a ser legislada pela União.

Quanto ao texto constitucional de 1937, esse não trouxe grandes inovações à previdência social perante ao que já existia na Carta anterior. O que se pode destacar foi a autorização para a determinação de aposentadoria compulsória aos servidores estatais que se opusessem ao governo.

Já quanto à Constituição de 1946, destaca-se o aparecimento, pela primeira vez, da expressão “previdência social”, ao invés do termo “seguro social”. Ademais, se enfatiza modelo de custeio tripartite para a previdência, a obrigatoriedade de contratação de seguro contra acidentes laborais por parte dos empregadores; a delegação de competências legislativas, como também definição de direitos previdenciários dos funcionários públicos.

---

78 BALERA, Wagner; FERNANDES, Thiago D'Avila. **Fundamentos da Seguridade Social**. São Paulo: Ltr, 2015. p. 36.

A criação de Caixas e de Institutos de aposentadorias e pensões vinculadas a determinadas categorias profissionais<sup>79</sup> vai até a edição da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), Lei n. 3.807, de 26 de agosto de 1960, cuja função consistiu em uniformizar as prestações, a administração e o custeio das diversas Caixas e Institutos. De modo que em termos históricos e estruturais significou: “um marco relevante na ordem da Justiça Social e no caminho da unificação plena do sistema”<sup>80</sup>.

Esse período de Uniformização, inaugurado pela LOPS, existe até a edição do Decreto 72, de 21 de novembro de 1966, que unificou todas as Caixas e Institutos de Aposentadoria e Pensões no Instituto Nacional da Previdência Social – INPS, quando se passa para nova fase de Unificação ou também chamadas de fase de Reestruturação.

Já o texto constitucional de 1967 e a sua emenda, em 1969, conservaram o arcabouço jurídico já existente na Constituição de 1946 e incluíram ainda alguns direitos sociais, bem como criou a regra da contrapartida, que exige custeio prévio na criação ou ampliação de benefícios.

Sob a perspectiva estrutural, destaca-se a instituição do Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1974, e a criação do Sistema Nacional de Previdência Social - SINPAS, através da Lei n. 6.439/77, responsável por integrar diversos órgãos: Instituto Nacional da Previdência Social (INPS); o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS); o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), a Fundação Nacional do Bem-estar do Menor (FUNABEM), a Legião Brasileira de Assistência (LBA), a Central de Medicamentos (CEME); E a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV). Diz-se, portanto, que “o SINPAS foi verdadeiro embrião da seguridade social”.<sup>81</sup>

---

79 Enquanto as Caixas de Aposentadoria (CAPs) eram organizadas por empresas, os Institutos de Aposentadoria (IAPs) eram criados em torno das classes profissionais de âmbito nacional. Sobre o tema, importante diferenciação de Haddad: “Observe-se que a estrutura dos IAPs se diferenciava daqueles das CAPs. Com a criação dos mesmos, a cobertura previdenciária foi estendida às classes assalariadas urbanas divididas por categorias profissionais e não mais por empresas. Enquanto as CAPs eram, juridicamente, sociedades civis, os IAPs constituíram-se como autarquias, isto é, instituições geridas pelo Estado”. (HADDAD, Eneida G. de Macedo. **O Direito à Velhice: os aposentados e a previdência social**. São Paulo: Cortez. 1993. p.20-21).

80 OLIVEIRA, Moacyr Velloso Cardoso de. **A previdência social brasileira e a sua nova lei orgânica**. Rio de Janeiro: Record, 1961. p.34.

81 BALERA, Wagner; FERNANDES, Thiago D'Avila. **Fundamentos da Seguridade Social**. São Paulo: Ltr, 2015. p. 43.



Em referência à legislação ordinária da Previdência brasileira, é possível destacarem-se: a Lei Complementar n. 11, de 1971, a qual cria o PRORURAL, com regulamentação dos direitos protetivos dos trabalhadores rurais; a Lei n. 5.859 em 1972, que incluiu os empregados domésticos na proteção social; a Lei n. 6.136 de 1974, que positivou o benefício do salário-maternidade; a Lei n. 6.260 de 1975, que expandiu ainda mais os direitos previdenciários dos trabalhadores rurais; a edição da primeira Consolidação das Leis de Previdência Social – CLPS, pelo Decreto n. 72 de 1976; assim como a edição da Lei n. 6.367<sup>82</sup>, que regulamentou o seguro de acidentes do trabalho.

Em um momento posterior, já em 1977, destaca-se a concepção do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, já mencionado, que foi responsável pela concessão dos benefícios e prestação de serviços previdenciários, além de suas respectivas manutenções e custeio, bem como gestão de atividades e programas, com controle administrativo e patrimonial do Sistema; e a Emenda Constitucional n. 18 de 1981 constitucionalizou, finalmente, a aposentadoria especial dos professores.

Foi espelhando-se no modelo americano do *Social Security Act*, em 1935, e através da evolução das normas internas, que o Brasil instituiu o sistema de seguridade social no ordenamento jurídico brasileiro. Embora existisse antes da promulgação da atual Magna Carta a instituição de direitos previdenciários diversos, foi a Constituição Federal de 1988 que instituiu no Brasil a seguridade social, no artigo 194, ao dizer: “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, a previdência e a assistência social”. Acerca do aprimoramento do sistema de seguridade social, Fábio Lopes Vilela Berbel esclarece que:

Dessa forma, pode-se dizer, em princípio, que o Sistema de Seguridade Social é o conjunto de regras e princípios estruturalmente alocados, com escopo de realizar a Seguridade Social que, a partir de uma visão meramente política, seria a proteção plena do indivíduo frente aos infortúnios da vida capazes de levá-lo à indigência, ou seja, a proteção social da infelicidade e individual<sup>83</sup>

---

82 A Lei n. 6.367/76 foi precedida pela Lei n. 3.724 de 1919; Decreto n. 24.637/34; Decreto-lei n. 7.036 de 10 de novembro de 1944, que foi alterada pelo Decreto-lei n. 293 de 1967; pela Lei n. 5.316/67; e pela Lei n. 6.195/74.

83 BERBEL, Fábio Lopes Vilela. **Teoria Geral da Previdência Social**. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 122.

A implementação dos direitos sociais atinge seu ápice com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que instituiu o Sistema de Seguridade Social, teoricamente completo e evoluído, abarcando as áreas da assistência social, saúde e previdência social, além de prever um sistema de custeio tripartite, unindo a União, Estados, Municípios e Distrito Federal, além dos segurados e diversas outras fontes de financiamento. Sobre a função do sistema de seguridade social, Wagner Balera explica:

O sistema brasileiro quer, assim como seus modelos internacionais, implementar as três funções da seguridade social: a) garantir acesso universal e igualitário aos serviços de saúde; b) proporcionar prestações de previdência a quem perdeu remuneração em decorrência de riscos cobertos mediante contribuições e; c) proteger os desamparados, por intermédio de programas de assistência social.<sup>84</sup>

Nos itens a seguir faz-se uma análise mais aprofundada acerca do Sistema de Seguridade Social instituído no Brasil pela Carta de 1988, especificando-se as inovações aplicadas após a sua promulgação e sua ótica protetiva lastreada essencialmente na proteção do risco social.

### **1.3. A Seguridade Social e os fins da Ordem Social na Constituição Federal de 1988.**

De forma progressista, a Constituição Federal de 1988 surge em um momento de redemocratização do Brasil, dentro de uma ideologia de pluralismo político e com a finalidade de instituir um Estado Democrático de Direito.

Ainda em seu preâmbulo, apresentou sua destinação em assegurar o exercício dos direitos sociais. Como uma estrela de cinco pontas, a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, possui como fundamentos: a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e o pluralismo político.

Rica em princípios e garantias fundamentais, a Constituição Federal de 1988 traz as políticas sociais brasileiras como objetivos fundamentais da República, conforme disposto no seu artigo 3º. Dessa forma, através da garantia dos direitos sociais, procura construir uma sociedade livre, justa e solidária. Assim, a Lei Maior valorou o bem estar da população e trouxe como objetivos fundamentais a garantia do desenvolvimento

---

84 BALERA, **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2004, p. 159.

social; a erradicação da pobreza e marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais.

Para a proteção da população contra os riscos sociais, criou o Sistema de Seguridade Social, dotado de orçamento próprio e diversificado, com aptidão para contribuir para a garantia do bem-estar e da justiça social, fins últimos da Ordem Social brasileira, conforme artigo 193 da Constituição Federal.

Como já visto, a denominação Seguridade Social surge em ordenamentos estrangeiros e diplomas internacionais, como no *Social Security Act*, em 1935; na Carta do Atlântico, de 1941; e na Declaração dos Direitos do Homem, de 1948. No Brasil, a denominação do instituto jurídico poderia ter sido traduzida como “segurança social”, como é usado em Portugal, mas optou-se, na Constituição de 1988, ao uso do termo “seguridade social”, cujo conceito é delimitado na doutrina como:

O Direito da Seguridade Social é o conjunto de princípios, de regras e de instituições destinadas a estabelecer um sistema de proteção social aos indivíduos contra contingências que os impeçam de prover as suas necessidades pessoais básicas e de suas famílias, integrado por ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, visando assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.<sup>85</sup>

Pela análise sistemática e pela disposição topográfica do instituto na Constituição Federal de 1988, Wagner Balera bem pontua que, no Direito brasileiro, “o sistema de seguridade social é o mecanismo utilizado pelo Estado para garantir a Ordem Social.”<sup>86</sup>

A Ordem Social, que tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais, abarca, além da Seguridade Social, os direitos relativos à educação; à cultura; ao desporto; à ciência, tecnologia e inovação; à comunicação social; ao meio ambiente, aos direitos da família, da criança, do adolescente e do idoso; e dos índios. Entretanto, a tese se restringe apenas à análise dos instrumentos existentes na Seguridade Social para a proteção da sociedade contra os riscos sociais e sua contribuição para o atingimento das finalidades da Ordem Social.

### **1.3.1. Dos objetivos da Ordem Social e o papel da Seguridade Social**

Por sua vez, o art. 193 da Lei Maior preconiza que a Ordem Social é o

---

85 MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 31 ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 21.

86 BALERA, Wagner. **A seguridade social na Constituição Federal**. São Paulo: RT, 1989. p. 31.

ambiente da seguridade social, que tem, portanto, como base o primado do trabalho e como objetivos o bem-estar e a justiça sociais. Assim, o trabalho, como fundamento essencial, constitui e aperfeiçoa a dignidade da pessoa humana:

Do ponto de vista especificamente jurídico pode-se dizer que o sistema de seguridade social é instrumental de realização de justiça social, protegendo assim os trabalhadores, seus primitivos destinatários, quanto todos os necessitados. (...)

O bem-estar, que se traduz na promoção da pessoa humana, é a força motriz do sistema, apta a justificar o seu existir e a impulsionar seus movimentos sincrônicos. Sem esse motor propulsor, o sistema reduzir-se-ia a simples agregado do organismo estatal.<sup>87</sup>

A expressão “Bem-estar” foi utilizada na Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 1948, nos artigo XXV, quando preceitua que todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si a sua família saúde e bem-estar; e enumera o que esse conceito minimamente abrangeria: alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle; a proteção à maternidade e à infância<sup>88</sup>.

Ao serem incorporados pelos textos constitucionais a garantia dos direitos sociais, surge o movimento denominado “constitucionalismo social” em que o Estado passa a figurar como “conformador e planificador dos problemas econômico-sociais”<sup>89</sup>. Ganha, portanto, contorno específico o Estado de bem-estar (*Welfare State*), em que cumpre ao Estado-providência engendrar, num sistema, a segura cobertura das terríveis contingências que deram causa à questão social.

Cristiano Carvalho observa que a ideologia do Estado do Bem-estar (*Welfare State*) é regido pelo motor ético da redistributividade, sendo que “esse princípio é absorvido pelo sistema jurídico, que o positiva sob a forma de princípios e valores e os instrumentaliza através da criação de institutos jurídicos”<sup>90</sup>.

Na Constituição Federal de 1988, o bem-estar significa o bem de todos

---

87 BALERA, Wagner. **Sistema de seguridade social**. 8ª.2016 São Paulo: Ltr, 2006. p.18.

88 BALERA, Wagner (coord.). **Comentários à Declaração Universal dos Direitos Humanos. 2ª edição – Revista e Ampliada**. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 157.

89 CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional**, 4ª. Ed. Coimbra: Almedina, 1987, p. 291.

90 CARVALHO, Cristiano Rosa. **Teoria do Sistema Jurídico: Direito, Economia e Tributação**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 295.

conforme preceitua o artigo 3º, IV o qual afirma ser objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Essa missão, no entanto, se atrela ao objetivo do inciso III, de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Daí por que a Ordem Social, além do bem-estar, visa o atingimento da Justiça Social. Afinal, a redução das desigualdades sociais é necessária para que haja a promoção do bem-estar de todos. A norma de justiça social também se apresenta no artigo 170 da Constituição Federal, quando preceitua que a ordem econômica deve ser fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa para assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social em que “ela é, mais que simples programa, uma fonte de direito subjetivo para o trabalhador”<sup>91</sup>.

Desta feita, a justiça social exige um limite mínimo de desenvolvimento, tanto individual quanto coletivo, sendo que, sob a denominação direito da seguridade social, se estuda o inventário de mecanismos de proteção social que dispõe o ordenamento jurídico a fim de, intervindo modeladoramente no mundo fenomênico, superar certas questões sociais, como explica Balera:

A exigência de padrão mínimo de desenvolvimento – que traduz, a nosso juízo, o ideal de bem-estar e justiça social – se expressará concretamente, na definição do mínimo de seguridade a que cada pessoa humana terá direito de aspirar. Mas esse mínimo será superado, certamente, a partir de novos paradigmas que, ao longo do tempo, a sociedade fixará, até que o desenvolvimento permita a existência única de relações sociais igualitárias e, por conseguinte, justas<sup>92</sup>.

Sistematicamente organizada dentro do Título VIII da Constituição Federal “Da Ordem Social”, o constituinte separou o Capítulo II específico para a Seguridade Social, que tem definição no artigo 194: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Para se atingir o ideal de bem-estar e justiça social, a seguridade social deve garantir equivalente quantidade de saúde, previdência e assistência a todos que

---

91 MELO, Celso Antonio Bandeira de. **A Eficácia das Normas Constitucionais e Direitos Sociais**. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 33.

92 BALERA, **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. 2ª Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 52.

necessitem de proteção. É organizado em modelo de sistema, como um conjunto integrado de ações, e consubstancia-se em um direito social fundamental.

Percebe-se que a proteção do risco social foi altamente priorizada pela Constituição Federal, inclusive com a criação de um Orçamento Próprio da Seguridade Social, princípios específicos e com direitos fundamentais sociais em subsistemas que se complementam no campo da saúde, assistência e previdência social, cujas principais disposições, organização, financiamento e diretrizes já se encontram em seu bojo e serão melhor aprofundadas a seguir.

### **1.3.2 Do direito social fundamental à Seguridade Social**

O dispositivo constitucional que elenca os direitos sociais brasileiros é o art. 6º da Constituição Federal de 1988<sup>93</sup>, o qual discrimina que a Saúde, a Previdência Social e a Assistência Social são direitos sociais. Sendo assim, a seguridade social, na qualidade constitucionalmente prevista de direito social, visa conferir à sociedade a segurança necessária contra os riscos sociais e contribuir para a garantia do bem-estar e justiça sociais, fins da Ordem Social, prevista no artigo 193 da Lei Maior.

Essa garantia constitucional de segurança social, entretanto, foi fruto do desenvolvimento civilizatório dos direitos humanos, a partir da percepção de que há uma solidariedade entre os indivíduos que gera direitos e obrigações recíprocas, cabendo ao Estado gerir um sistema preventivo e reparador dos danos causados pelos riscos sociais. De modo que só é possível a efetividade dos direitos humanos pela atuação conjunta do Estado e da sociedade. O primeiro através da regulamentação da matéria pelo Poder Legislativo e execução das políticas públicas pelo Poder Executivo; e a segunda pelo desenvolvimento de uma consciência cidadã comprometida com a devida efetivação dos direitos humanos.<sup>94</sup>

O reconhecimento dos direitos sociais pelo direito internacional, com a assinatura de tratados e pactos internacionais e pela sua inserção na maioria das Constituições do mundo, resultou na conjunção entre os direitos humanos e os direitos sociais, chegando nos “direitos humanos fundamentais”.

---

93 Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

94 MORAIS, José Luis Bolzan. DIREITOS HUMANOS “GLOBAIS UNIVERSAIS”. DE TODOS, EM TODOS OS LUGARES. In **Anuário do Programa de Pós Graduação em Direito de São Leopoldo**: Unisinos, 2001, p. 54-57.

Os direitos sociais pertencem ao gênero dos direitos fundamentais, que são doutrinariamente classificados em direitos de primeira, segunda ou terceira dimensão com base na ordem cronológica histórica em que passaram a ser constitucionalmente reconhecidos.<sup>95</sup> Enquanto que na primeira dimensão estão relacionados direitos individuais, na segunda estão os direitos sociais e na terceira, os direitos difusos, ou transindividuais.

Como sintetiza Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “a primeira geração seria a dos direitos de liberdade, a segunda, dos direitos de igualdade, a terceira, assim, complementar o lema da Revolução Francesa: liberdade, igualdade e fraternidade”<sup>96</sup>. São exemplos dos direitos de primeira dimensão a liberdade de expressão, a liberdade religiosa e a livre propriedade. Em relação a esses direitos, a atuação do Estado é negativa, ou seja, com o dever de não violar os direitos do cidadão, respeitando seus limites.

Os direitos fundamentais de segunda dimensão são os direitos sociais e estão vinculados ao princípio da igualdade. Pelas suas características, visam à proteção coletiva, sem necessidade de individualização. Os direitos vinculados ao sistema de seguridade social são direitos de segunda dimensão, pois que vinculados a trabalhadores, aposentados, hipossuficientes, etc.

Nessa segunda dimensão, ao contrário da primeira, a atuação estatal é positiva, cabendo a ele a garantia de efetividade dos direitos para fins de implementação e regulamentação de políticas públicas. O sistema de seguridade social, nessa seara, busca a garantia do direito à igualdade a todos os cidadãos, por meio da instituição de políticas públicas.

Os direitos de terceira dimensão, por sua vez, estão vinculados à sociedade como um todo, tratando-se de direitos difusos e vinculados ao princípio da fraternidade. Transmitem a ideia de solidariedade e, nesses, a atuação do Estado pode ser tanto positiva quanto negativa. Isso porque, embora caiba ao Estado a regulamentação da matéria, obriga-se também a, uma vez regulamentada a norma, deixar de violar o direito. Como exemplos, citam-se direitos decorrentes de relações consumeristas, bem

---

95 MORAIS, Alexandre. **Direito Constitucional**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 59.

96 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 1995. p.57.

como ambientais.

Os direitos sociais relativos à segunda dimensão de direitos fundamentais têm como pressuposto a positivação de uma sociedade onde os riscos sociais sejam mitigados ao máximo, buscando-se a garantia de uma vida digna.

Iniciada a fase do constitucionalismo contemporâneo, pela Constituição mexicana de 1917 e também pela Constituição alemã de 1919, os textos constitucionais de diversos países passam a incorporar em seu bojo os direitos sociais. Outrossim, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, restou sedimentado na sociedade universal o primado dos direitos humanos fundamentais, restando aos Estados modernos o respeito, a proteção e a garantia desses direitos em seus respectivos ordenamentos internos.<sup>97</sup> Assim, os direitos à seguridade social são frutos desse desenvolvimento histórico.

A Constituição Federal de 1988 resulta dessa evolução e, paralelamente, da transição política de um estado de exceção para a democracia, priorizando a proteção a direitos fundamentais dos cidadãos, os quais passam a ter maior relevância especialmente para mitigar as ameaçadoras violências antes cometidas durante a ditadura militar.

Assim, não é por coincidência que a Carta Magna vigente tem tamanha previsão expressa de direitos, fundamentada no estado democrático de direito, garantidor da soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana e nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, além do pluralismo político (art. 1º da CF/88). Oscar Vilhena Vieira afirma:

A Constituição Federal de 1988 é uma das representantes mais típicas do constitucionalismo de caráter social ou dirigista, que se iniciou com a Constituição mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919. Diferentemente das Constituições liberais – que buscavam limitar o Estado assegurando o maior espaço de liberdade para o mercado – as Constituições sociais organizam um Estado que visa a promover o bem-estar da sociedade, sendo, portanto, necessariamente mais amplas do que as Constituições liberais clássicas.<sup>98</sup>

Assim, a Carta Magna de 1988 trouxe um grande rol de direitos

---

97 COMPARATO, Fabio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 2. Ed. Ver e ampl. São Paulo: Saraiva, 2001; p. 239.

98 VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Constituição e a sua reserva de justiça**. São Paulo: Malheiros Editores, 1999. p.26.



fundamentais, de variadas naturezas, criando um novo e importante espectro para a sociedade. E isso não apenas pela garantia de efetividade imediata desses direitos, considerando-se que infelizmente a mera previsão constitucional é insuficiente, mas sim pela definição de um referencial respeitável, apto a guiar os atores sociais na construção de uma sociedade justa e fraterna.<sup>99</sup>

A caracterização da Constituição Federal de 1988 como uma constituição social advém da extensa dimensão que foi dada aos direitos sociais dentro da concepção de uma Carta Cidadã. Sua extensão em direitos e garantias fundamentais, inclusive autoaplicáveis, inova ao tornar o Estado claramente responsável pela sua implementação, através de políticas públicas específicas.

A dimensão social permeia diferentes capítulos e títulos ao longo do texto constitucional. Uma leitura mais detalhada do próprio Preâmbulo da Lei Maior já demonstra a priorização que foi dada aos direitos sociais:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o **exercício dos direitos sociais** e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (*grifo nosso*)<sup>100</sup>

Curioso observar que o constituinte posicionou o objetivo de alcance dos direitos sociais antes mesmo dos direitos individuais. Não se quer aqui dizer que há uma prevalência de um em relação ao outro, até porque os direitos individuais são de extrema relevância. Mas chama a atenção a nítida opção escolhida, naquele momento histórico, em priorizar os direitos sociais, que, no artigo 6º, são enumerados de forma mais detalhada: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados.

Topograficamente, o artigo 6º está posicionado em nosso texto constitucional dentro do Capítulo II, “Dos Direitos Sociais”, que se encontra dentro do Título II, “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”. Identifica-se, portanto, uma Constituição que faz

---

99 NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **A Cidadania Social na Constituição de 1988: Estratégias de Positivção e Exigibilidade Judicial dos Direitos Sociais**. São Paulo: Editora Verbatim, 2009. p. 23 e 24.

100 Preâmbulo da Constituição Federal de 1988.

dos “Direitos e Garantias Fundamentais (Título II) uma técnica de consubstanciação dos próprios elementos conceituais dos “Princípios” do seu Título I, também nominado de “Fundamentais”, justamente para conferir a tais princípios o *status* operacional de normas, e não apenas discurso retórico.

O próprio termo “Direitos Fundamentais” tem justificativa por servir de conteúdo ou elementos conceituais dos “Princípios Fundamentais” veiculados pelo Título I da Constituição Federal, entre eles o da “cidadania”, “dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa” e “da dignidade da pessoa humana”, previstos no artigo 1º. Assim, os princípios fundamentais, especialmente servidos por direitos igualmente fundamentais, passam a se dotar de força normativa suficiente para incidir sobre os fatos reais. Outrossim, os direitos são denominados como fundamentais por fundamentar a própria personalidade humana, de modo que para a titularidade de tais direitos, basta o fato em si da humanidade que existe em cada pessoa natural.

O artigo introdutório do Título II, o artigo 5º, proclama, em seu §1º, que: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. Nesse aspecto, se infere que abrange não apenas as normas definidoras “Dos Direitos e Garantias Individuais”, mas também as normas definidoras de todos os direitos e garantias “fundamentais”, indistintamente, os quais se iniciam com o artigo 5º e vão até o artigo 17 nominalmente. Daí por que se constata que a Constituição Federal de 1988 se declara autoaplicável em termos de direitos e garantias fundamentais. De modo que “mesmo em se procedendo uma interpretação meramente literal, não há como sustentar uma redução do âmbito de aplicação da norma a qualquer das categorias específicas de direitos fundamentais consagradas em nossa Constituição”<sup>101</sup>.

Há de se ressaltar, inclusive, que houve o estabelecimento, pelo próprio texto constitucional, da obrigatoriedade de prestação pelo Estado de assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (artigo 5º, LXXIV). Ademais, se atribui ser de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios o combate às causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (artigo 23, X).

Em relação aos direitos sociais de saúde, assistência e previdência (todos arrolados no rol dos direitos sociais do artigo 6º da Constituição Federal) cabe fazer uma

---

101 SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007; p. 274.

importante consideração, haja vista fazerem parte da Seguridade Social (artigo 194 que se insere dentro do Título VIII – Da Ordem Social), cuja missão é proteger a população contra os riscos sociais.

Cumprir pontuar aqui que o conceito de proteção social é mais amplo do que o conceito de seguridade social. Enquanto o primeiro envolve todos os direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal, o segundo abrange apenas os direitos relacionados à saúde, assistência e previdência social. Entretanto, o estudo aqui envolve apenas o segundo, já que se propõe especificamente à análise da proteção contra os riscos sociais no âmbito da seguridade social.

A seguridade social, pela previdência, visa a garantia da manutenção da qualidade de vida das pessoas quando elas se encontram impedidas de exercerem atividade remunerada e, conseqüentemente, sem conseguirem receber a remuneração que garante a sua subsistência. Outrossim, o sistema de seguridade obriga que o Estado seja garantidor de saúde pública e de condições sociais mínimas à sociedade através da assistência social, independentemente de prévio custeio por parte dos beneficiários. Por isso que a seguridade social também possibilita a redução das desigualdades sociais.

Além da previsão expressa na Constituição Federal, o Direito da Seguridade Social no Brasil possui regulamentação infraconstitucional farta. Dentre as principais destacam-se: Lei 8.080/90, que trata da Saúde; a Lei nº 8.212/91, que normatiza sobre o custeio da seguridade social; a Lei nº 8.213/91, que trata dos benefícios previdenciários; a Lei 8.742/93, que organiza a Assistência Social. Para regulamentar a previdência privada destacam-se as Leis Complementares n. 108 e n. 109, ambas de 2001.

Cumprir ainda observar que o Poder Executivo também atua através de decretos, portarias e instruções normativas, na regulamentação dessas leis. Neste contexto, destaca-se o Decreto nº 3.048/99, que é o Regulamento da Previdência Social.

A instrumentalização da seguridade social, portanto, está centralizada nas mãos do Estado, que organiza o custeio, exige contribuições sociais e concede os benefícios. O órgão incumbido de exercer tais atividades no regime geral de previdência social é o Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, autarquia subordinada ao

Ministério do Trabalho e Previdência Social<sup>102</sup>. Na saúde temos o Sistema Único de Saúde – SUS, e na assistência o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Todos esses ramos da seguridade social possuem Conselhos Nacionais para sua organização e serão melhor detalhados nos tópicos específicos adiante.

A caracterização constitucional da Seguridade em um sistema exige a união de esforços governamentais para que seja promovida a realização e o desenvolvimento pleno da população, por intermédio de medidas preventivas, reparadoras e integradoras. Derzi, nesse sentir, afirma que o caráter finalístico indissociável da seguridade social é o de garantir “[...] a libertação das necessidades da pessoa humana”.<sup>103</sup>

Além de ter sido instituído como Direito Social pela Lei Maior, há que se compreender também que o sistema de seguridade social é entendido como securitário, coletivo e compulsório. Assim, a seguridade social é fruto da concretização de direitos sociais, formando um sistema de proteção que tem como fim atender às necessidades sociais básicas pelo Estado, o qual passa a assumir a responsabilidade sobre riscos que outrora eram apenas dos indivíduos ou de sua família, tais como: doenças, acidentes, invalidez temporária e permanente, desemprego involuntário, idade avançada, morte, reclusão e encargos familiares.

Ocorre que o legislador constituinte teve o cuidado de trazer diretrizes para o legislador infraconstitucional regulamentar e organizar o Sistema de Seguridade Social, que são os princípios constitucionais, denominamos por ela de objetivos. Esse arcabouço forma a estrutura do sistema, que serve de apoio ao conjunto de regras que relacionam ambiente, recursos e componentes do sistema. É composta pelos princípios elencados no art. 194 da Constituição, conforme se verifica no tópico seguinte.

### ***1.3.2.1 Dos objetivos da Seguridade Social***

Os objetivos da Seguridade Social, previstos no parágrafo único do artigo 194 da Constituição Federal, são concebidos como princípios os quais devem balizar todo o estudo do sistema. Remetendo a ideia de alicerce, o vocábulo “princípio” advém do latim *principium*, que significa origem, início, começo, base. Existem várias

---

102 O Ministério da Previdência social, após 90 anos de existência, foi extinto e incorporado ao Ministério da Economia. Foi recriado em conjunto com o Ministério do Trabalho pela Medida Provisória 1.058/21 convertida na Lei 14.261/21 – Ministério do Trabalho e Previdência.

103 DERZI, Heloisa Hernandez. **Os beneficiários da pensão por morte: regime de previdência social**. São Paulo: Lex, 2004. p. 66.

concepções elaboradas a propósitos dos princípios, mas pode-se dizer juridicamente, que “princípio é preceito, regra elementar – elementar comparecendo no sentido de profundidade e não de superficialidade – requisito primordial do Direito, alicerce. Sinônimo de postulado e preceito, verdade praticamente indemonstrável.”<sup>104</sup> De Placido e Silva define os princípios como

normas elementares ou os requisitos primordiais instituídos como base, como alicerce de alguma coisa. E, assim, princípios revelam o conjunto de regras ou preceitos, que se fixaram para servir de norma a toda espécie de ação jurídica, tratando, assim, a conduta a ser tida em qualquer operação jurídica<sup>105</sup>.

Como a Seguridade Social se encontra no âmbito do direito público, vale destacar a definição clássica atribuída por Celso Antônio Bandeira de Mello:

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico”.<sup>106</sup>

A caracterização da seguridade social em um sistema, que possui princípios próprios, traz uma logicidade ímpar ao direito previdenciário. Especificamente sobre os princípios na Seguridade Social, Wagner Balera ressalta que são verdadeiras diretrizes a serem observadas pelo legislador na produção de outras normas:

São verdadeiras normas de estrutura, pois determinam os nortes a serem observados pelo legislador na elaboração das regras jurídicas, dos mecanismos aptos a atribuírem operacionalidade ao sistema do direito da seguridade social. Estas últimas são normas de comportamento, pois asseguraram o cumprimento da justiça securitária, seja na relação de custeio (solidariedade) ou na relação de benefício (bem-estar).<sup>107</sup>

O Direito da Seguridade Social, ramo autônomo do Direito, possui princípios próprios, específicos para o seu campo de atuação, e também princípios genéricos, aplicáveis a todos os demais ramos do Direito. Esses princípios formam uma estrutura com papel de inspirar e orientar a construção do ordenamento jurídico, assim

---

104 MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de direito previdenciário**. 6 ed. São Paulo: Ltr, 2015, p. 71.

105 DE PLACIDO E SILVA. **Vocabulário jurídico**. 3 ed. São Paulo: Forense, 1973, p. 1220.

106 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de direitos administrativo**. São Paulo: RT, 1994. P. 230.

107 BALERA, Wagner; FERNANDES, Thiago D'Avila. **Fundamentos da Seguridade Social**. São Paulo: Ltr, 2015. p. 78.

como colaborar na sua aplicação, seja nas hipóteses de integração e interpretação.

Quanto aos princípios gerais, destacam-se, para fins da presente tese, os da Dignidade da Pessoa Humana, da Igualdade, Legalidade e do Direito Adquirido.

Quanto ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, além de significar um valor supremo da ordem jurídica brasileira no artigo 1º da Carta Constitucional, é alicerce para os demais direitos constitucionais. Seu objetivo é proteger o ser humano para que lhe seja garantida a vida com dignidade e respeito. Sobre sua conceituação doutrinária, Alexandre de Moraes versa:

A dignidade da pessoa humana é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e respeitável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se em um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que apenas excepcionalmente possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos.<sup>108</sup>

Dessa forma, a dignidade da pessoa humana significa respeito à sua integridade física e moral do ser humano e visa assegurá-lo ao menos condições mínimas para uma existência digna. Daí por que há total relação desse princípio com o Direito Previdenciário, já que se objetiva também a garantia pelo Estado ao cidadão de ter a proteção dos riscos à sua saúde, de ter assistência social quando não puder mais se sustentar sozinho, nem por sua família; e benefícios previdenciários quando lhe faltar capacidade para o trabalho remunerado, entre outras situações.

Como bem observa Wladimir Novaes Martinez, o princípio da dignidade da pessoa humana assume extrema validade no direito previdenciário, daí surgindo várias consequências jurídicas, técnicas e práticas:

Cuidando das ações de saúde, da condição mínima assistencial e da subsistência previdenciária permanente, é solar que no âmbito da seguridade social a preservação da dignidade humana assumam valor relevantíssimo e que, a despeito de sua obviedade, enquistou-se no patamar constitucional.

A exposição literária de um princípio dessa relevância não terá nenhuma utilidade se não for possível estabelecer o seu papel, como ele se instrumentaliza desde a vontade do legislador (representando o pensamento da população obreira), sua exteriorização normativa e se

---

108 MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 128.

aplica no dia a dia das pessoas, isto é, dos destinatários da proteção social.

Importa que ele seja sopesado: a) no debate pré-jurídico da elaboração das normas regulamentadoras; b) no trâmite parlamentar de sua formulação normativa; c) na efetividade de sua aplicação; e d) na sua interpretação.<sup>109</sup>

O princípio da Igualdade, previsto no artigo 5º, I, da Constituição Federal de 1988, determina que os cidadãos devem ter tratamento igualitário, sem diferenciação quanto à sua raça, gênero ou classe social. Porém, na doutrina, há limitações na sua interpretação com o entendimento que o poder público deve atender de modo igual os iguais e de forma desigual os desiguais.

Nas palavras de Sampaio Doria: “A igualdade consiste, bem se vê, não em estarem as portas do êxito abertas a uns e fechadas a outros, mas em se abrirem a todos as portas de ingresso ao exercício dos direitos com que cada um promova sua felicidade”<sup>110</sup>.

Por conta da desigualdade social brasileira, o direito da seguridade social encontra-se desafiado por esse princípio, pois os riscos sociais não são iguais para toda a população e a lei deve refletir um tratamento isonômico a todos. Por essa razão, a seguridade social tem a liberdade de instituir alíquotas diferenciadas de contribuição para os segurados, considerando-os de acordo com sua classe social ou conforme a produção de riscos ao sistema. O poder público pode ainda limitar o recebimento de determinado benefício apenas para aqueles com baixa renda, como é o caso do salário família e auxílio reclusão.

Em relação ao Princípio da Legalidade (art. 37, *caput*, da CF/88), tem grande relevância na seguridade social, haja vista caber à Administração Pública a sua gestão e implementação nas políticas públicas. Desta feita, muitas vezes o Poder Legislativo deixa a critério da administração a sua atribuição através da regulamentação posterior das leis, através de regulamentos, portarias e instruções normativas. Daí a importância de se limitar esse poder discricionário aos ditames legais. Por exemplo, tem-se que o poder público apenas pode criar novas contribuições ou novos benefícios caso esteja previsto em lei, ou seja, apenas pode atuar nos limites do que estabelece a

---

109 MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de direito previdenciário**. 6 ed. São Paulo: Ltr, 2015, p. 89-90.

110 DORIA, A. de Sampaio. **Direito Constitucional**. 3. Ed. São Paulo: Nacional, v. II., 1953, p. 353.

legislação previdenciária.

Ocorre que os contornos e tamanho do sistema se encontram de tal forma emaranhados no ser do Estado que ele não pode se olvidar de cumprir seus objetivos, como afirma Venturi “(...) *la seguridad social impone al Estado asumir otra posición porque el entero ordenamiento de la seguridad social se identifica con el propio Estado, no ya solo como legislador, sino como responsable directo de la que se torna una nueva función suya*”<sup>111</sup>.

Sobre o Direito Adquirido, previsto no artigo 5º, XXXVI da Constituição Federal, sua relevância se dá para garantir segurança jurídica aos cidadãos quando da ocorrência das alterações legislativas que interferem no seu direito já conquistado pelo ordenamento jurídico então vigente. Assim, caso já haja a integralização do direito ao patrimônio jurídico de uma pessoa, o Estado não poderá aplicar a nova disposição normativa, pois deverá considerar a norma precedente, ou seja, a da época da apropriação do direito.

É uma garantia sem a qual seria impossível a ordem jurídica, como bem observa Rubens Limongi França, o princípio do direito adquirido é como “consequência de uma lei, por via direta ou por intermédio de fato idôneo; consequência que, tendo passado a integrar o patrimônio material ou moral do sujeito, não se fez valer antes da vigência de lei nova sobre o mesmo objeto”<sup>112</sup>.

Entretanto, a questão do direito adquirido encontra extrema relevância dentro do Direito Previdenciário, pois este somente é reconhecido quando o indivíduo cumpre integralmente as regras para concessão de um determinado benefício. Assim, havendo alteração legislativa antes do pleno preenchimento dos requisitos, prevalece o entendimento de que há mera expectativa de direito.

Tamanha é a importância sobre a interpretação das normas no tempo no direito previdenciário, que a Emenda Constitucional n. 103 de 2019 trouxe artigo específico sobre o tema, a fim de espancar interpretações sobre a aplicação das

---

111 VENTURI, Augusto. **Los fundamentos científicos de la seguridad social**. Madrid: Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1994, p. 286.

112 FRANÇA, Rubens Limongi. **Direito Intertemporal Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. P. 432.



inovações trazidas pela reforma e o respeito ao direito adquirido<sup>113</sup>.

Portanto, quando encontrados no mundo fenomênico todos os elementos definidos abstratamente na norma para a caracterização da situação de risco social, pouco importa se houve o exercício ou não do direito, pois se verá diante do direito adquirido. E essa caracterização tem fundamental importância nas relações jurídicas que se apresentam diante das alterações legislativas que são tão frequentes na seguridade social.

Já em relação aos **princípios constitucionais específicos** da Seguridade Social, existe previsão própria no artigo 194, parágrafo único da Constituição Federal. Em que pese genericamente denominados objetivos, tratam-se de princípios constitucionais norteadores do Sistema de Seguridade Social. Isso significa que o legislador infraconstitucional, ao regulamentar e organizar o sistema deve seguir essas diretrizes, assim como o intérprete deve observá-las quando da sua aplicação. Daí por que os princípios são considerados normas de hierarquia superior, pois positivam valores que devem ser diretrizes para as demais regras do ordenamento.

O princípio da universalidade de cobertura e atendimento previsto no primeiro inciso do parágrafo único do artigo 194 é uma diretriz importante do sistema de seguridade social por demonstrar o interesse do constituinte na constante ampliação do bem estar da população. Quanto aos subsistemas da Saúde e da Assistência Social, o princípio se aplica de forma mais ampla já que são políticas públicas oferecidas de forma gratuita, enquanto que para a previdência social ele aparece limitado pelo caráter contributivo, sendo exigida contribuição para o acesso a suas prestações<sup>114</sup>.

Intimamente ligado ao princípio da igualdade (artigo 5º CF/88), esse princípio possui dupla significação: dimensão objetiva, que busca abranger todos os riscos sociais a que estão sujeitos os indivíduos, ou seja, todas as situações da vida que serão protegidas, quais sejam, contingências que podem gerar necessidade (universalidade da cobertura); e a dimensão subjetiva, que busca o alcance ou tutela de

---

113 Emenda Constitucional n. 103/2019, Art. 3º. A concessão de aposentadoria ao servidor público federal vinculado a regime próprio de previdência social e ao segurado do Regime Geral de Previdência Social e de pensão por morte aos respectivos dependentes será assegurada, a qualquer tempo, desde que tenham sido cumpridos os requisitos para obtenção desses benefícios até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, observados os critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria ou da pensão por morte.

114 NOGUEIRA, Naron Gutierre. **A constituição e o direito à previdência social**. São Paulo: LTr, 2009. P. 58.

todas as pessoas que pertencem ao sistema protetivo, ou seja, todos os titulares de direito à proteção social (universalidade do atendimento)<sup>115</sup>.

Portanto, o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento impulsiona o sistema para seu avanço progressivo abarcando cada vez mais pessoas e a maior quantidade de riscos possíveis. Essa diretriz universalista é própria dos modelos mais recentes, mais avançado em alguns países e menos em outros, porém como um norte a ser seguido:

*En este sentido la tendencia de la Seguridad Social há sido la de garantizar una protección tan completa como fuese posible, lo que há permitido que las contingências cubiertas por la Seguridad Social se amplíen de manera considerable, extendiéndose a cualquier riesgo al que todo ser humano puede quedar expuesto”.*<sup>116</sup>

Já o princípio da uniformidade e equivalência de prestações entre as populações urbanas e rurais, previsto no inciso II, do parágrafo único do artigo 194 da Constituição Federal, determina que os benefícios previdenciários oferecidos a segurados urbanos e rurais devem ser os mesmos, garantindo-se isonomia entre eles:

A base estrutural lançada pelo constituinte exige igual sistema de proteção social, vale dizer, o mesmo elenco de prestações, com critérios idênticos de apuração do respectivo valor, contemplará assim os trabalhadores do campo como os que laboram na cidade.<sup>117</sup>

Entretanto, com base nesse mesmo princípio da igualdade, há justificadamente tratamento desigual no custeio dos trabalhadores rurais em razão da evidente desigualdade no mercado de trabalho entre urbanos e rurais. Prova disso é que a própria Constituição, no artigo 195, §8º, prevê contribuições diferenciadas para o pequeno produtor rural. Portanto, deve ser disponibilizado o mesmo rol de benefícios entre trabalhadores urbanos e rurais e as mesmas regras de cálculo na aferição dos valores a serem recebidos, inobstante a possibilidade de contribuição específica e diferenciada para o pequeno produtor rural.

Quanto ao princípio da seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços, previsto no inciso III do parágrafo único do artigo 194, da Constituição, pode-se dizer que este é um contendor do princípio da universalidade. Isto

---

115 BALERA, Wagner. **Sistema de Seguridade Social**. São Paulo: Ltr, 2016, p. 20.

116 SORIA, Jose Vida; PÉREZ, José Luis Monereo; NAVARRO, Cristobal Molina; SEGURA, Rosa Quesada; **Manual de seguridade social**. 6 ed. Madrid: Tecnos, 2010, p. 210.

117 BALERA, Wagner. **Sistema de Seguridade Social**. São Paulo: Ltr, 2016, p. 20.

porque ele autoriza que o legislador selecione os riscos a serem protegidos pelo sistema e crie requisitos ao distribuí-los. Como explica Balera:

A seletividade, fixando o rol de prestações, e a distributividade, definindo o grau de proteção devido a cada um, são corolário da isonomia em tema de seguridade social. Contudo, as diretrizes em questão operam como redutores, na medida em que dão moldura ao vasto campo de aplicação dos programas de seguridade social.<sup>118</sup>

Para adaptar o plano de proteção a situações de fato diversas e contemplar as pessoas mais necessitadas, cabe ao Estado regular a criação de benefícios oferecidos pelo sistema conforme as possibilidades reais de cumprimento de suas obrigações. Dessa forma, o direcionamento da concessão de benefícios às pessoas mais necessitadas faz com que a seguridade social seja uma reguladora da desigualdade social e vai ao encontro do objetivo da Ordem Social de se atingir a Justiça Social.

É um comando dirigido ao legislador, que deve selecionar, dentre as prestações admissíveis, quais irão se consolidar na lei. Outrossim, agindo com o critério da distributividade, deve haver atendimento a requisitos para a aquisição do direito, de forma que o constituinte deu ao legislador algumas opções de escolha, nos limites da necessidade do protegido e a disponibilidade financeira do sistema.

Com previsão constitucional no inciso IV, do parágrafo único do artigo 194, o princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios obsta a redução dos benefícios da seguridade social ao longo da vida do segurado. Cumpre observar que esse preceito não diz respeito apenas a uma diminuição nominal do valor pecuniário, mas também à redução real do poder de compra do beneficiário, ou seja, seu valor real.

Por esse motivo, todos os benefícios do sistema estão condicionados à atualização monetária, derivando-se da Irredutibilidade do Direito Adquirido, tendo em vista que o direito ao valor do benefício já estava integralizado ao patrimônio jurídico do beneficiário. Assim como todos os salários de contribuição utilizados para o cálculo do benefício deverão ser atualizados na forma da lei, os benefícios devem ser reajustados para resguardar o poder de compra, sendo que nenhum benefício que substitua a renda do segurado pode ter valor inferior ao salário mínimo.<sup>119</sup> Portanto,

---

118 BALERA, Wagner. **Noções Preliminares de direito previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2004, p. 86.

119 SILVA, José Alfonso. **Curso de direito constitucional positivo**, 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 834.

periodicamente, deve haver a atualização dos benefícios do sistema de seguridade social, seguindo os índices de inflação para que não haja violação ao princípio da irredutibilidade.

Quanto ao princípio da Equidade da forma de participação no custeio, indicado no inciso V, do parágrafo único do artigo 194, há de se ponderar inicialmente que o financiamento do sistema de seguridade social não necessita ser feito de forma igualitária por todos os contribuintes. Afinal, com base no princípio da igualdade e da solidariedade, é admissível que certos segurados sejam beneficiários da seguridade social sem contribuição direta ao sistema.

Equidade significa justiça, mas diz respeito não apenas à capacidade contributiva, mas, principalmente, à capacidade de gerar contingências que terão cobertura pela seguridade social, como explica Marisa Santos:

Então, a equidade na participação no custeio deve considerar, em primeiro lugar, a atividade exercida pelo sujeito passivo e, em segundo lugar, sua capacidade econômico-financeira. Quanto maior a probabilidade de a atividade exercida gerar contingências com cobertura, maior deverá ser a contribuição<sup>120</sup>.

Por um lado, pressupõe um mesmo nível de tributação para os contribuintes em situação fática idêntica, ou seja, sob um mesmo fato gerador. Mas, por outro lado, também autoriza o tratamento desigual conforme a situação fática provoque maior ou menor potencial de risco<sup>121</sup>. Deste modo, fundamentado sempre nas condições de risco dos contribuintes e atendendo a diretriz da justiça social, o que o princípio visa estabelecer é a participação de todos no custeio do sistema, seja de forma direta ou indireta.

Sobre o princípio da diversidade da base de financiamento, estabelecido no inciso VI do parágrafo único do artigo 194 da Carta constitucional, contata-se a preocupação do constituinte em maximizar a segurança do sistema de seguridade social.

Originalmente, no seguro social, o financiamento era realizado pela forma

---

120 SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito Previdenciário Esquemático**. Coord. Pedro Lenza. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 43.

121 É o que se infere do artigo 195, §9º da Constituição: Art. 195. (...) § 9º As contribuições sociais previstas no inciso I do *caput* deste artigo poderão ter alíquotas diferenciadas em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho, sendo também autorizada a adoção de bases de cálculo diferenciadas apenas no caso das alíneas "b" e "c" do inciso I do *caput*.

tríplice de custeio, que envolve contribuições de trabalhadores, de empresas e do governo. Na seguridade social, há uma ampliação e diversificação dessas fontes de custeio como forma de minimizar o risco do sistema. Afinal, quanto mais e diversas forem as fontes de financiamento, menor o risco de colapso do custeio do sistema.

Nessa esteira, se deve diversificar as bases contributivas do sistema de seguridade social, de modo a não onerar somente um ou alguns segmentos da sociedade. É uma forma de ampliar a segurança do sistema, como demonstra Fabio Zambite Ibrahim:

De acordo com a sabedoria popular, nunca se deve colocar todos os ovos na mesma cesta. Lógica semelhante é aplicável ao financiamento e seguridade social. Diversas fontes propiciam maior segurança ao sistema, o qual não estaria sujeito a grandes flutuações de arrecadação, em virtude de algum problema em contribuição específica. Por esse motivo, qualquer proposta de unificação das contribuições sociais em uma única, como se tem falado, é evidentemente inconstitucional, além de extremamente perigosa para a seguridade social.<sup>122</sup>

Assim sendo, o objetivo desse princípio é assegurar o equilíbrio financeiro do sistema de forma que não haja grave prejuízo ao seu custeio em eventual crise em algum de suas fontes de financiamento. É, inclusive, um princípio que visa garantir o princípio da universalidade de cobertura e do atendimento aos segurados.

Sobre o princípio do caráter democrático e descentralizado da administração previsto no inciso VII do parágrafo único do artigo 194 da Constituição, quis o legislador que a gestão do sistema de seguridade social fosse democratizada, com a participação dos trabalhadores, empregadores, aposentados e governo através da participação quadripartite nos órgãos colegiados, quais sejam, Conselho Nacional da Saúde, Conselho Nacional da Assistência Social, e Conselho Nacional da Previdência Social<sup>123</sup>.

Inspirado no artigo 1º da Constituição Federal de 1988, que estabelece o

---

122 IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 14. Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009, p. 88.

123 Existia o Conselho Nacional da Seguridade Social que foi extinto pela Medida Provisória n. 4.911/10/1999. Tal extinção foi questionada no Supremo Tribunal Federal na ADIn n. 2.065-DF, sob alegação de violação do Princípio da Vedação do Retrocesso, mas a Suprema Corte não conheceu da ação. Porém a ausência desse órgão impede uma análise ampla de toda a estrutura dos subsistemas da Seguridade Social, que devem se relacionar e atuar de forma conjunta na prevenção dos riscos sociais. Temos os Conselhos das partes (Saúde, Assistência e Previdência), sem a devida ligação estruturante necessária entre elas dentro de um órgão colegiado da Seguridade Social.

Estado Democrático de Direito como fundamento da República Federativa do Brasil, e também no artigo 10 do texto constitucional que garante a “participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão ou deliberação”, o princípio do caráter democrático e descentralizado da gestão do sistema assume esse espírito democrático fomentando a participação ampla e diversificada da população em todo o país. Como observa Olea e Plaza, o Estado deve abrir esse espaço democrático na gestão do sistema:

*La administracion estatal es compatible con su descentralización, aproximando la gestión a los protegidos y promoviendo su participación, con el animo puesto, de un lado, en evitar su despersonalización burocrática y, de outro, en remediar el abuso y el fraude de las prestaciones.<sup>124</sup>*

No Brasil podemos observar que houve uma evolução do instituto que, originalmente previa uma composição tripartite (com representantes dos empregados, empregadores e aposentados) e com a Emenda Constitucional n. 20 de 1998, passou a ter uma gestão quadripartite (com representantes dos empregados, empregadores, aposentados e governo).

Assim, o caráter democrático nos órgãos da seguridade social se observa na composição paritária obrigatória na formação quadripartite dos Conselhos Nacionais de Saúde, de Assistência e de Previdência Social, com representantes dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo. A descentralização ocorre com a capilarização desses órgãos, com os respectivos Conselhos Regionais nas diversas regiões brasileiras. Isso ocorre também com a autarquia responsável pela gestão dos benefícios previdenciários, o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e o Conselho de Recursos da Previdência Social – CRPS, com pontos de atendimento descentralizados em todo o país.

Outro princípio que merece ser destacado é o previsto no art. 195, § 5º, da Constituição Federal, que diz: “nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio.” Também chamada de “Regra da Contrapartida” ou “Princípio do Prévio Custeio”, essa diretriz exige a preexistência da comprovação do custeio toda vez que se pretender a

---

124 OLEA, Manuel Alonso; PLAZA, José Luis Tortuero. **Instituciones de seguridade social. 14 ed.** Madrid: Civitas, 1995, p. 31.

ampliação, majoração ou extensão de qualquer benefício ou serviço pelo legislador a fim de se manter o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

Ocorre que a existência de Orçamento da Seguridade Social, previsto no artigo 165, §5º, III, abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, a administração direta ou indireta, bem como os fundos e as fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público, o que exige rigorosa organização do custeio necessário para a concessão dos benefícios. Por estar dentro de um regime de repartição, ou seja, o que é arrecadado não fica capitalizado em uma conta específica do contribuinte, mas sim considerado globalmente do total das receitas e despesas, a seguridade social exige a existência de travas para que consiga ter equilíbrio financeiro e atuarial.

Portanto, para a criação, majoração ou extensão de um benefício ou serviço, não se admite a mera previsão legal, é imprescindível que se demonstre a respectiva fonte de custeio. Quer-se, assim, fugir da criação desordenada de benefícios que acabam gerando desequilíbrio financeiro do sistema de seguridade social. Ademais, é um garante do sistema<sup>125</sup>, para impedir “promessas inviáveis de política demagógica”<sup>126</sup>, já que a ampliação de benefícios gera popularidade dos políticos, gerando despesas nem sempre resguardada atuarialmente.

Além desses objetivos expressos no artigo 194, há o Princípio da Solidariedade previsto no artigo 195 da Lei Maior que atribui a toda a sociedade o financiamento da seguridade social, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das contribuições sociais a serem criadas com destinação específica.

Sendo o direito social um direito comunitário, surge um direito de comunhão que, conforme Gurvithe, “faz o todo participar, de uma maneira imediata, da relação jurídica decorrente, sem transformar esse “todo” em um sujeito descolado de

---

125 BALERA, **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. 2ª Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 211.

126 NOGUEIRA, Rio. **A crise moral e financeira da previdência social**. São Paulo: DIFEL, 1945, p. 46.

seus membros”<sup>127</sup>.

A partir da concepção de que toda a sociedade está sujeita aos riscos sociais e que esses últimos se diluem na atuação coletiva, a técnica do seguro no regime de repartição, depois ampliada para a técnica da seguridade social, exige cooperação de vários atores independentemente se haverá ou não uma contrapartida direta daquilo que foi contribuído para o sistema. Especificamente no direito previdenciário, explica Martinez:

Na previdência social, basicamente, a solidariedade social significa contribuição da maioria em favor da minoria. Há constante alteração dessas parcelas da maioria e da minoria e, assim, em um dado momento, todos contribuem e, em outro, todos se beneficiam dos aportes financeiros da coletividade. É ideia simples: cada um se beneficia de sua própria participação.

Na seguridade social, a diferença fundamental reside na clientela ser maior e o custeio ser indireto, por intermédio de exações, restando ainda mais anônimo o esforço de cada um na contribuição, fixada segundo capacidade coletiva de consumir.<sup>128</sup>

Esse princípio da solidariedade é muito utilizado pelo Estado nas discussões tributárias sobre a exigência de contribuições previdenciárias, mas deve ser lembrado na sua essência, que é solidarização do risco, que influi atuarialmente em todo o sistema. Afinal, quanto mais pessoas contribuem de forma obrigatória, sob diversos fatos geradores, menor é o risco financeiro do sistema. Por outro lado, como o risco não ocorre exatamente ao mesmo tempo para todas as pessoas, é possível diluí-lo na sociedade, possibilitando uma gestão financeira e atuarial do sistema, incluindo medidas preventivas e reparadoras dos danos causados pelos riscos sociais.

Por se propor a ser um Sistema com tamanhas responsabilidades e objetivos tão ambiciosos, há de se compreender os princípios constitucionais em matéria de seguridade social a fim de se identificar em que medida estes estão sendo respeitados na execução das políticas públicas e nas alterações constitucionais posteriores à redação originária pelo constituinte.

---

127 GURVITCH, Georges. *L'Idée du Droit Social, Notion et Système du Droit Social. Histoire Doctrinale Depuis le XVIIème Siècle Jusqu'à la Fin du XIXème Siècle*. Paris: Librairie du Recueil, Sirey, 1931, p. 15-16.

128 MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Princípios de direito previdenciário*. 6 ed. São Paulo: Ltr, 2015, p. 74.



### ***1.3.2.2 Os subsistemas da Seguridade Social***

Como foi visto, a Constituição Federal de 1988 cria importante instrumento de proteção da população contra os riscos sociais: o Sistema de Seguridade Social, cuja definição se encontra no artigo 194 como o conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social.

O tripé da Seguridade Social, conforme exposto, abarca a saúde, a assistência e a previdência. Porém, somente esse último tem previsão de prévio custeio decorrente de contribuição direta dos beneficiários. É estabelecida a ideia de que antes mesmo da ocorrência da contingência que restrinja o segurado do exercício de sua atividade laboral, ele deva efetuar o recolhimento de valores que de forma solidária (coletiva) comporão o fundo protetivo dos segurados que estejam acometidos pelo risco naquele momento. Para Narlon Gutierre Nogueira, o direito à seguridade social dentro dos objetivos fundamentais constitucionais:

[...] é instrumento de efetivação da justiça social, permitindo que sejam reduzidas a pobreza e as desigualdades sociais e regionais, pois Estado, empregadores e trabalhadores atuam solidariamente, direcionando parte de seus recursos com a finalidade de distribuição das prestações previdenciárias, sob a forma de rendas temporárias ou vitalícias.<sup>129</sup>

Entretanto, passados mais de três décadas da promulgação da Constituição de 1988, o Brasil ainda se apresenta distante do alcance de seus objetivos, sendo um dos países mais desiguais do mundo. Outrossim, verifica-se um processo de americanização das relações Estado/sociedade, principalmente no que concerne à Seguridade Social, já que o sistema de proteção social brasileiro, universalista em sua concepção, se torna cada vez mais seletivo ao disseminar *lobbies* que redefinem as circunstâncias para implementação de política pública sociais redistributivas:

Um sistema de seguridade mercantilizado – e não assumindo enquanto tal, portanto sem normas condizentes para controle das prestações – aprofunda as desigualdades e penaliza contundentemente os de baixo; ademais, a assistência requerida aos excluídos, que são muitos, torna-se cara para os cofres públicos. O lobismo, por seu turno, também se configura como um formato de articulação de interesses que acentua as divisões sociais e favorece os poderosos; num país de imensos

---

129 NOGUEIRA, Narlon Gutierre. A constituição e o direito à previdência social. **Revista de Previdência Social**, São Paulo: RPS, n. 334, ano 32,2008, p.708-709.

fossos entre as classes e recorrentes privilégios, como o Brasil, a prevalência dos *lobbies* reitera e exclusão.<sup>130</sup>

Outrossim, o Sistema de Seguridade Social, nos seus mais de trinta anos de existência, tem sofrido alterações profundas em suas regras e em seu orçamento, com interferências políticas constantes, ausência de estudos aprofundados sobre os riscos sociais, carência de cálculos atuariais; e sem um Conselho Nacional de Seguridade Social para inter-relacionar os subsistemas dentro do que preconiza a Constituição Federal, que exige um conjunto integrado de ações entre os Poderes Públicos e a Sociedade.

A sua caracterização como sistema pressupõe esse conjunto integrado de esforços ou, nas palavras de Ilídio das Neves: “um conjunto de elementos em interação”<sup>131</sup>. Assim, da mesma forma que no corpo humano temos o sistema digestivo, ou o sistema respiratório, por exemplo, que possuem vários órgãos cuja integração é essencial para se alcançar uma determinada função no organismo, os direitos sociais da saúde, da assistência e da previdência são subsistemas (órgãos) dentro de um organismo maior (sistema) que é a Seguridade Social. Tanto o é que a Constituição criou um orçamento único e princípios próprios para todo o sistema; de forma que é necessário conhecer de maneira aprofundada esses direitos como fundamentais para a promoção do desenvolvimento social do país, dentro de um modelo universalista, solidário, democrático, através de medidas preventivas, integradoras e reparadoras.

Porém, a execução das políticas públicas relacionadas às subáreas da seguridade social, quais sejam, saúde, previdência e assistência social, tem sido feitas sem essa compreensão de sistema, como será visto posteriormente, após a análise de cada uma.

---

130 BRASIL. Ministério da Justiça. As relações entre o Sistema Único de Assistência Social - SUAS e o Sistema de Justiça. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): IPEA, 2015, p. 15.

131 NEVES, Ilídio das. **Direito da segurança social: princípios fundamentais para uma análise prospectiva**. Coimbra: Coimbra, 1996, p. 26.

### ***1.3.2.2.1 Do direito fundamental da Saúde***

O termo “saúde” vem do adjetivo latim *saluus*, *um* que tem o significado de inteiro, intacto, ou de *salus*, *utis* com o significado de estar são, ou salvação. O verbo *salueo*, *es*, *ere*, significa estar são<sup>132</sup>.

No âmbito internacional destaca-se o artigo XXV, item 1, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada em 1948, pela Assembleia Geral da ONU, que afirma que toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, incluindo alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. Também ressalta que a maternidade e a infância, seja a criança nascida dentro ou fora do casamento, têm direito a cuidados e assistências especiais.

Essa carta internacional não tem caráter vinculante e obrigatório, porém os Estados signatários se comprometeram a respeitar os direitos ali declarados e certamente exerceu grande influência na mudança de paradigma da saúde pública adotada pela Carta Constitucional brasileira, como ressalta Maria Stella Gregory:

Como se denota, a saúde não é um bem abstrato, mas algo delineado na Constituição Cidadã brasileira de 1988, que fez eco em vários de seus dispositivos ao direito à saúde, consagrado no art. XXV da Declaração Universal de Direitos Humanos, como um bem fundamental, que deve assegurar a toda pessoa humana o estado de completo bem-estar físico, mental e social.<sup>133</sup>

Especificamente sobre o subsistema da saúde, a Constituição Federal dispõe de uma Seção própria na qual traz as suas principais disposições. No artigo 196 a universalidade desse direito é garantida pela afirmação de que a saúde é direito de todos e dever do Estado, o qual deve se valer de políticas sociais e econômicas que reduzam o risco de doença e outros agravos. E a proteção, promoção e recuperação da saúde deve ocorrer com acesso universal e igualitário.

Como ensina Ingo Sarlet, o direito à saúde, assim como o direito à previdência, à assistência e à renda mínima, é um direito social fundamental intimamente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana. Afinal, se relaciona

---

132 MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 31 ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 506.

133 GREGORY, Maria Stella. **Comentários à Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Coordenação: Wagner Balera. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p. 160.

intrinsecamente com o direito à vida que avoca a “condição de verdadeiro direito a ter direitos”<sup>134</sup>.

O direito fundamental à saúde é, portanto, assegurado a toda a sociedade, que pode exigí-lo a qualquer momento em todo o território brasileiro. Portanto, têm direito às prestações de saúde a população nacional e estrangeira, em trânsito ou residente no país<sup>135</sup>. Em outras palavras, estão abarcados pelo direito fundamental à saúde todo e qualquer ser humano, independentemente de qualquer condição.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) traduz o significado de saúde como sendo a situação em que o ser humano está em completo bem-estar físico e mental. Logo, não se pode entender por saúde, pura e simplesmente, como sendo o estado de não doença ou não enfermidade. Desse conceito, Xavier extrai as seguintes derivações:

*1º) La salud no es la mera ausência de enfermedades, como coloquialmente puede creerse, sino que va más allá: Representa um absoluto bienestar tanto físico como mental y social;*

*2º) Cualquier alteración tanto física como mental y social en el individuo va a conllevar a uma alteración em su estado de salud, dependiendo obviamente de la gravedad de las alteraciones físicas/mentales/sociales, la gravedad consiguiente em su estado de salud;*

*3º) Asimismo, la existencia de cualquier alteración física/mental/social em el individuo, va a condicionar, lógicamente, su capacidad em el ámbito laboral. No es ni puede ser lo mismo el rendimiento laboral esperado de uma persona sana física, mental y socialmente que el correspondiente a uma persona que presente alteraciones em alguno de estos factores que determinam lo que denominamos salud. Ahora bien, no toda alteración de estos factores, aun afectando a la salud, va a tener relevância em el mundo laboral. Solamente aquellos que comprometan, de algún modo, el rendimiento laboral, son los que van a ser tenidos em cuenta por la Ley a la hora de reconocer algún tipo de incapacidad, sea temporal o permanente.<sup>136</sup>*

Além disso, há que se considerar que as condições humanas abarcam condicionantes biológicos, como sexo, idade, herança genética, além de interferências relacionadas ao meio físico, cultural e socioeconômico. Mais do que apenas o

---

134 SARLET, Ingo. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 343.

135 CASTRO, Priscila Gonçalves de. **Direitos humanos de seguridade social: uma garantia ao estrangeiro**. São Paulo: LTr, 2014, p. 90.

136 REVERTER, Javier Bruna. **La Incapacidad Laboral: Problemática legal, jurisprudencial y médica**. Granada: Editorial Comares, 2012, p. 3.

fornecimento de assistência médica e medicamentos, abrange também programas de medicina preventiva com objetivo de reduzir o risco de doença através de medidas sanitárias, nutricionais, erradicação de doenças infecciosas e parasitárias, diminuição de taxas de mortalidade infantil, proporcionar adequadas condições de renda, educação e lazer.<sup>137</sup>

Os serviços prestados no âmbito do setor de Saúde, portanto, objetivam a conservação ou o restabelecimento do estado de saúde do cidadão. Importante destacar que a concepção de saúde adotada pelo Estado Brasileiro encontra-se em plena compatibilidade com o preceituado pela Organização Mundial da Saúde<sup>138</sup>.

Dentro dessa concepção mais ampla, a fim de manter e também restituir a saúde das pessoas, a política pública na área da Saúde abarca tanto medidas preventivas, quanto curativas e reabilitatórias. As primeiras para evitar a ocorrência da contingência; as segundas restaurar o estado de bem-estar físico e mental; e as últimas para a recuperação do indivíduo quando a doença ou acidente geram sequelas.<sup>139</sup>

O artigo 197 da Constituição de 1988 prevê que as ações e os serviços de saúde são de relevância pública, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle. Já a execução desse direito deve ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado. As condições de implantação das ações da saúde, além de sua organização e seu funcionamento, estão regulamentadas na Lei 8.080/1990.

Nos termos do artigo 198, as ações e os serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: à descentralização, com direção única em cada esfera de governo; o atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; e a participação da comunidade.

---

137 FORTES, Simone Barbisan; PAULSEN, Leandro. **Direito da Seguridade Social: prestações e custeio da previdência, assistência e saúde**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 297.

138 Como se pode verificar do art. 3º da Lei 8.080/90: Art. 3º) Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais. Parágrafo único. Dizem respeito também à saúde as ações que, por força do disposto no artigo anterior, se destinam a garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social.

139 RUPRECHT, Alfredo J. **Direito da Seguridade Social**. São Paulo: LTR, 1996. P. 184.

O Sistema Único de Saúde – SUS tem fundamento constitucional, e foi um grande avanço da Constituição Cidadã. Conforme disposto no artigo 200 da CRFB/88, ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: o controle e a fiscalização de procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participação da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos; a execução de ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador; a formação de recursos humanos na área de saúde; participação da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico; incremento do desenvolvimento científico, tecnológico e inovação; fiscalização e inspeção de alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano; participação no controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos; e colaboração na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

Observa-se que o sistema tem amplas atribuições que envolvem medidas preventivas e reparadoras quanto aos fatores de risco à saúde humana, abrangendo vigilância sanitária e saneamento básico, como também teor nutricional e meio ambiente do trabalho. Portanto, o Estado aqui se compromete não apenas a fornecer hospitais e tratamento gratuitos para a população, mas providenciar uma gama de ações em políticas públicas voltadas para o pleno bem-estar físico, emocional e mental das pessoas.

No âmbito infraconstitucional, a partir da edição da Lei 8.080/90, os serviços de saúde de caráter universal ficaram a cargo do Sistema Único de Saúde (SUS), sendo prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, que devem prover atendimento integral na área da saúde, com ênfase, principalmente, em atividades preventivas.

O Sistema Único de Saúde abrange a prestação de serviço tanto de órgãos e instituições públicas federais, quanto estaduais e municipais, seja na Administração direta ou indireta, inclusive as instituições públicas responsáveis pelo controle de qualidade e pela pesquisa, produção de insumos, de medicamentos, equipamentos para saúde. No âmbito da União, compete ao Ministério da Saúde a direção única do SUS. Já nos estados, Distrito Federal e municípios, essa direção é de responsabilidade das

Secretarias de Saúde respectivas, sendo autorizada a celebração de consórcios municipais para o desenvolvimento conjunto de ações e serviços de saúde.

Outrossim, existe o Conselho Nacional de Saúde – CNS, instância máxima deliberativa do Sistema Único de Saúde, de caráter permanente, cuja missão abrange a deliberação, acompanhamento, fiscalização e monitoramento das políticas públicas de saúde. É órgão vinculado ao Ministério da Saúde e composto por representantes dos usuários, entidades representativas de trabalhadores na área da saúde, do governo e prestadores de serviços de saúde.

A organização da Saúde em um Sistema Único regionalizado e hierarquizado objetivou, portanto, uma integração de ações nas mais diversas esferas de governo, tanto públicas – federal, estadual, distrital e municipal, quanto privadas, ou também chamadas de complementares. Essa cooperação entre os diferentes níveis de governo visa evitar a dispersão de recursos e a complementação de esforços nas políticas que abrangem mais de um ente da federação<sup>140</sup>.

Quanto ao custeio, reza o §1º do artigo 198 da Constituição Federal, que será realizado mediante recursos advindos exclusivamente do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de modo que não exige contribuições vertidas por particulares.

Outrossim, ressalta-se o Princípio da vinculação de Recursos para a Saúde previsto no §2º do artigo 198 da Constituição Federal que obriga que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a aplicarem anualmente percentuais mínimos de sua receita corrente líquida resultante da arrecadação de certos impostos.

A assistência à saúde é livre à iniciativa privada, conforme disposição contida no artigo 199 da Constituição de 1988. Porém, não se permite destinar recursos públicos às entidades privadas com finalidade lucrativa, nem pode haver a participação direta ou indireta de capitais estrangeiros na assistência à saúde brasileira, salvo algumas exceções expressamente previstas na legislação. Portanto, a opção do legislador brasileiro foi priorizar a saúde pública, mas também autorizar que a iniciativa privada atuasse nesse campo. Entretanto, por lidar com o maior bem que é a vida, há de

---

140 BALERA, Wagner. **Sistema de Seguridade Social**. 8 ed. São Paulo: LTr, 2016, p. 46.

haver uma regulamentação e fiscalização própria a esses particulares para que a finalidade bem-estar da população, objetivo da seguridade social, seja alcançada.

Os serviços privados de assistência à saúde caracterizam-se pela atuação, por iniciativa própria, de profissionais liberais, legalmente habilitados, e de pessoas jurídicas de direito privado na promoção, proteção e recuperação da saúde. Assim, conclui-se que a assistência à saúde é livre à iniciativa privada. Por sua vez, na prestação de serviços privados de assistência à saúde, serão observados os princípios éticos e as normas expedidas pelo órgão de direção do SUS quanto às condições para seu funcionamento. Verifica-se, portanto, a caracterização do sistema brasileiro como híbrido:

O sistema de saúde brasileiro se caracteriza pelo seu hibridismo, sendo marcante a interação entre os serviços públicos e a oferta privada na conformação da prestação de serviços de assistência à saúde, dando origem a dois subsistemas. De um lado, está o subsistema público, que incorpora a rede própria e a conveniada/contratada ao Sistema Único de Saúde – SUS e, de outro, está o subsistema privado, que agrupa a rede privada de serviços de assistência à saúde e a cobertura de risco pelas operadoras de planos de assistência à saúde. Este modelo deverá levar em conta que a questão de saúde não pode ser vista isoladamente, mas associada a políticas públicas de saneamento, alimentação, transporte, ambiental, emprego e lazer.<sup>141</sup>

Ingo Sarlet e Mariana Figueiredo<sup>142</sup> acertadamente observam que há de existir uma responsabilidade compartilhada entre a iniciativa pública e privada, de modo que deva admitir um dever geral de respeito à saúde pelos particulares entre si, tanto num sentido defensivo, com a vedação de condutas extremamente restritivas à fruição do direito à saúde pelos demais, individual e coletivamente considerados; quanto à imposição de um dever geral de proteção, calcado nos princípios da solidariedade e da subsidiariedade, para que se privilegie e salvguarde o direito à saúde. Por essa concepção, o que poderá gerar maior eficiência na área da saúde é exatamente a união de esforços entre a saúde pública e privada, com adequada regulamentação e criação de mecanismos eficientes de controle e fiscalização.

---

141 GREGORY, Maria Stella. **Comentários à Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Coordenação: Wagner Balera. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p. 160.

142 FIGUEIREDO, Mariana e SARLET, Ingo. “O direito fundamental à proteção e promoção do direito à saúde no Brasil: principais aspectos e problemas” in **Temas Aprofundados Defensoria Pública**. Vol.1. Ed. Jus Podium, 2014. p. 120.



Certamente houve um grande avanço na garantia ampla à saúde com a edição da Constituição Federal de 1988. Afinal, a saúde, pelo artigo 196, passa a ser direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

A criação do Sistema Único de Saúde em âmbito nacional pela Constituição Federal também possibilitou um modelo hierarquizado e descentralizado capaz de alcançar todos os municípios do país. Portanto, o texto constitucional é claro no sentido de que o direito da saúde se apresenta como um verdadeiro direito subjetivo público. Isso faz com que haja um compromisso nacional com essa política pública nunca antes vista e a possibilidade de todo cidadão exigir esse seu direito fundamental.

O grande desafio é conseguir avançar no aprimoramento desse mecanismo do SUS para que haja maior fluidez e controle da política pública saúde. Também passa por maior rigor do orçamento direcionado para essa medida (tanto no controle de desvios de verbas quanto na maior e melhor aplicação desses recursos). Portanto, por mais que tenhamos ainda muito a lapidar, a adoção desse modelo de saúde pública amplo e nacional foi uma acertada escolha do poder constituinte para proteger a população dos riscos inerentes à ausência da saúde.

O maior problema administrativo do SUS relaciona-se com a complexidade do Pacto Federativo brasileiro. Afinal, de acordo com o artigo 198 da Constituição Federal, as ações e os serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único em modelo descentralizado, com finalidade de atendimento integral da sociedade, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais. Portanto, a dimensão nacional que o sistema único de saúde possui, exige um sistema colaborativo eficiente entre os entes da federação (União, estados e municípios) e nesse ponto há ainda muitos desafios.

Como um importante mecanismo de combate aos riscos sociais da população, um aspecto já acentuado pela Constituição Federal de 1988, e que merece uma priorização por parte da Administração Pública em políticas públicas, são as medidas preventivas na área de saúde.

Como bem ressaltado no inciso II do artigo 198, o tema da saúde envolve lidar com risco de doenças e epidemias. Esse é um problema mundial, intensificado pela globalização, haja vista a pandemia atual do COVID19. Portanto, é necessário maior investimento de todos os países nesse campo da saúde, principalmente com as seguintes medidas: desenvolvimento de um sistema de saúde forte; formação de um corpo de médicos e profissionais da saúde preparados para atendimento preventivos e reparatórios da população; desenvolvimento de pesquisa científica e de diagnósticos no campo de saúde; criação de mecanismo eficiente de comunicação entre os países de alertas e respostas no campo da saúde, enfatizar treinamento em simulações de situações de risco.

Um aspecto importante ressaltado na obra “O que é o SUS”, da Fiocruz, é que o estado sanitário da comunidade não depende apenas do SUS, pois muitas ações de proteção e promoção da saúde são promovidas e organizadas por outras instituições e organizações que não pertencem ao sistema. Daí também é de grande relevância o incentivo e aprimoramento de campanhas intersetoriais (ex. departamento de trânsito; escolas, etc.)<sup>143</sup>.

Outro ponto que pode ser visto como grave no sistema de saúde no Brasil consiste na necessidade de aprimoramento do diálogo e na resolução dos entraves administrativos dentre as diversas esferas de governo. A União, responsável pelo planejamento, regulamentação, avaliação e fiscalização deve investir na tecnologia da comunicação e em pessoal, assim como revisitar seus investimentos e controle de recursos para a saúde. Os estados, que são os responsáveis pela organização da saúde em seu território, devem melhor elaborar e financiar essa política pública, além de aprimorar parcerias e a sistemática de comunicação e procedimentos com a União e os municípios. E os municípios, que executam as políticas públicas de saúde em âmbito local, devem desenvolver parcerias com os demais entes da federação e com a iniciativa privada para melhor alcançar seus objetivos nesse campo.

Através do estudo comparado com outros modelos internacionais, é possível identificar que, inobstante os desafios ainda presentes para a total eficiência do SUS, o direito universal à saúde, que nasceu num momento histórico brasileiro de redemocratização, na concepção do Sistema de Seguridade Social como um produtor de

---

143 PAIM, Jairnilson Silva e outros. **O que é o SUS?**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015., p. 16.

riquezas suficientes para garantir esses direitos, foi um grande avanço institucional em nosso processo civilizatório.

Essa estruturação constitucionalmente prevista, de forma hierarquizada e descentralizada em todas as esferas da República Federativa brasileira, possibilitou ao longo dos anos um maior alcance do direito à saúde nas várias regiões do enorme país continental que é o Brasil. Entretanto, estudos demonstram ainda que há enormes disparidades de tratamento entre a saúde pública e a saúde privada no Brasil:

A disparidade de tratamento do paciente no setor público e no setor privado salta aos olhos. Enquanto o usuário do SUS pode passar meses ou até anos no aguardo por um procedimento eletivo, o usuário de plano de saúde tem garantido atendimento no prazo de 21 dias úteis. Esse é o aspecto mais grave dessa iniquidade: o titular de plano privado tem uma expectativa de atendimento; o usuário do SUS, não<sup>144</sup>.

Para além de excessos eventualmente existentes, concordamos que a “judicialização é uma reação dos cidadãos às falhas na implementação das políticas públicas dos SUS, situação que causa graves injustiças de acesso em franco prejuízo aos cidadãos das classes populares”<sup>145</sup>.

Cumprir destacar, nesse ponto, o trabalho realizado pela Defensoria Pública na concretização das políticas públicas, principalmente nas áreas de saúde, em que, inobstante as críticas de uma “judicialização excessiva”, se reconhece a judicialização preponderantemente como um instrumento positivo pra o Sistema Único de Saúde, ou seja, de suma importância seja do lado da tutela individual ou coletiva.<sup>146</sup>

A pandemia do COVID-19 mostrou, no entanto, que mesmo com as falhas ainda existentes no sistema de saúde social – SUS, a sua estrutura capilarizada nos municípios já existente ao longo de décadas da formação do sistema, com órgãos e diretrizes próprias, foi fundamental para que a implementação de políticas públicas na área de saúde tenha ocorrido em todo território nacional. Ademais, demonstrou a inteligência do constituinte na criação do sistema de seguridade social na proteção do risco social.

---

144 FREITAS FILHO, Roberto; SANT’ANA, Ramiro Nóbrega. O direito fundamental à saúde no SUS e a demora no atendimento em cirurgias eletivas. **Revista de Direito Público**, v. 12, n. 67, maio 2016, p. 87.

145 SANT’ANA, Ramiro Nóbrega. **Atuação da Defensoria Pública para a garantia do direito à saúde**: a judicialização como instrumento de acesso à saúde. *Rev. Bras. Polít. Públicas*, Brasília, v. 8, nº 3, 2018, p. 218.

146 *Ibid*, 198.

Afinal, embora não tenha atingido em plenitude seu objetivo, o sistema de seguridade social e em especial os cuidados com a população na saúde exigidos em momentos de grande risco social, como uma pandemia, reforça a exigência de um Estado Previdente como preconizado na Constituição Federal de 1988. Tal aspecto será mais detalhado, mais à frente, em tópico específico da tese.

#### **1.3.2.2.2. Do direito fundamental da Previdência Social**

O termo “previdência” vem do latim *pre videre*, que significa ver com antecedência as contingências sociais e procurar compô-las, ou de *praevidentia*, que significa prever, antever.<sup>147</sup>

A Previdência Social, conforme já descrito anteriormente, tem sua origem no modelo alemão criado por Bismarck, em 1883, conhecido como o ato normativo previdenciário mundial inaugural que agregou a presença do Estado, empregadores e trabalhadores. Quanto à Previdência Social, Wagner Balera explicita:

A Previdência Social é, antes de tudo, uma técnica de proteção que depende da articulação entre poder público e os demais atores sociais. Estabelece diversas formas de seguro, para o qual ordinariamente contribuem os trabalhadores, o patronato e o Estado e mediante o qual se tenta reduzir ao mínimo os riscos sociais, notadamente os mais graves, doença, velhice, invalidez, acidentes no trabalho e desemprego.<sup>148</sup>

Percebe-se que em todas essas situações de risco a previdência social surge para garantir uma renda ao segurado, quando este perder sua capacidade para o trabalho. Sobre o tema, afirma Derzi;

Justamente para construir e ordenar o sistema de proteção social, o constituinte de 88 optou por implantar o abrangente Sistema de Seguridade Social, no qual a Previdência Social é um subsistema destinado a cumprir o relevante papel de segurança econômica daqueles que exercem atividade laboral, dela retiram o seu sustento e, nas eventuais situações de impedimento de seu exercício, podem lançar mão de um mecanismo idealizado para abrandar os estados de necessidade possivelmente gerados pela inatividade.<sup>149</sup>

Na seguridade social, a previdência é um subsistema necessariamente contributivo. Ou seja, diferentemente da saúde e assistência social, em que não se exige

---

147 MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 31 ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 285.

148 BALERA, Wagner. **Sistema de Seguridade Social**. 8º ed. São Paulo: LTr, 2016, p. 21.

149 DERZI, Heloisa Hernandez. **Os beneficiários da pensão por morte: regime geral de previdência social**. São Paulo: Lex Editora, 2004, p. 125.

um custeio prévio por parte do beneficiário da norma; na previdência há a exigência de prévia filiação ao sistema e que sejam vertidas contribuições antes da ocorrência da situação de risco. Esse traço distintivo da Previdência Social dos demais subsistemas da seguridade social é bem enfatizado por Frederico Amado:

No Brasil, um dos grandes traços que diferenciam a previdência social da assistência social e da saúde pública é o seu caráter contributivo, pois apenas terão cobertura previdenciária as pessoas que vertam contribuições ao regime que se filiaram, de maneira efetiva ou nas hipóteses presumidas por lei, sendo pressuposto para a concessão de benefícios e serviços aos segurados e seus dependentes.<sup>150</sup>

A organização da previdência social é sustentada por dois princípios básicos: a compulsoriedade, que obriga a filiação a regime de previdência social a todos que trabalhem; e a contributividade, a qual determina que para se ter direito a qualquer benefício da previdência social é necessário enquadrar-se na condição de segurado que deve contribuir para manutenção do sistema previdenciário<sup>151</sup>.

A Constituição Federal de 1988 estruturou o sistema previdenciário no Brasil em três pilares: Regime Geral de Previdência Social – RGPS (artigo 201); Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS (artigo 40) e o Regime de Previdência Complementar – RPC (artigo 202).

Antes de se passar à caracterização constitucional de cada regime, importa inicialmente compreender o significado do termo de forma ampla. Ilídio das Neves define:

(...) a palavra regime tem fundamentalmente o sentido de conjunto ordenado, coerente e sistematizado de normas ou regras jurídicas, que enquadram no plano jurídico determinadas situações, em que certas pessoas se podem encontrar, tendo em vista a prossecução de objetivos precisos de natureza protetora.<sup>152</sup>

Para ser considerado um regime previdenciário deve-se abarcar, através de normas disciplinadoras da relação jurídica previdenciária, pessoas que possuem vinculação entre si em virtude de relação de trabalho ou categoria profissional e

---

150 AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 11ª ed. ver. Ampl e atual. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 169.

151 KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 18 ed. rev., ampl. E atual. Salvador: Jus Podivm, 2020, p. 39.

152 NEVES, Ilídio das. **Direito da segurança social: princípios fundamentais para uma análise prospectiva**. Coimbra: Coimbra, 1996, p. 655.

oferecer aos seus segurados, no mínimo, os benefícios de aposentadoria e pensão por morte<sup>153</sup>.

Os planos previdenciários brasileiros são divididos em básicos e complementares. Os primeiros, que abrangem o Regime Geral de Previdência Social e os Regimes Próprios de Previdência Social, ostentam a natureza jurídica de seguro obrigatório legal, pois são compulsórios para quem exerce atividade laboral remunerada, ou seja, sua adesão independe da vontade do trabalhador, que é obrigado a filiar-se e verter contribuições enquanto receber remuneração. Já os complementares, que compõem o Regime de Previdência Complementar, são facultativos e caracterizam-se como seguro contratual *sui generis*, em que há plena autonomia da vontade na filiação ao sistema.<sup>154</sup>

Sob o ponto de vista financeiro, os regimes de previdência social podem ser financiados no regime de repartição, em que as contribuições são depositadas em um fundo único e esses recursos já distribuídos a quem deles necessitar (pacto de gerações); ou podem ser financiados pelo regime de capitalização, no qual as contribuições são investidas no mercado financeiro para que seus rendimentos sejam utilizados para concessão de benefícios futuros conforme a contribuição feita por cada um.<sup>155</sup>

O Regime Geral de Previdência Social – RGPS é o sistema básico, contributivo e de filiação obrigatória, dirigido aos trabalhadores da iniciativa privada e aos servidores públicos não resguardados por regime próprio. Possui, portanto, caráter residual, ou seja, quem não estiver protegido por regime próprio estará abarcado pelo regime geral. Pelo seu caráter universal, também autoriza a inscrição e filiação de segurados facultativos, aqueles que não exercem atividade remunerada, mas querem se proteger dos riscos sociais.

A Previdência Social possui objetivos bem delineados dentro do Sistema de Seguridade Social, com os riscos a serem protegidos já caracterizados na própria Constituição Federal no artigo 201: cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada; proteção à maternidade, especialmente à gestante; proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; salário-

---

153 CASTRO, Carlos; LAZZARI, João. **Manual de direito previdenciário**. 8 ed. Florianópolis: Conceito, 2007, p. 107.

154 AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 11ª ed. ver. Ampl e atual. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 197.

155 KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 18 ed. rev., ampl. E atual. Salvador: Jus Podivm, 2020, p. 40.

família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.

São, portanto, diretrizes do sistema previdenciário do Regime Geral de Previdência Social que já trazem os riscos a ser protegidos pelo seguro social. Trata-se de um rol mínimo, que não impede a sua ampliação, em consonância com o princípio da universalidade, desde que observada o respeito à regra da contrapartida.

Essa proteção, no entanto, deverá observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema. Ou seja, o Estado deve estar atento com o “controle equânime das receitas e das despesas, de modo que não haja gastos superiores àqueles previstos no orçamento público”<sup>156</sup>.

O RGPS é um sistema contributivo de repartição e possui um Fundo único para pagamento de benefícios previdenciários, previsto pelo artigo 250 da Constituição e criado pelo artigo 68 da Lei Complementar n. 101 de 2001. Essa correlação entre custeio e benefícios na previdência social é bem apresentada por Balera e Fernandes:

Por outro lado, no sistema contributivo, somente são beneficiados os contribuintes previamente filiados ao sistema. Assim, há relação entre a contribuição e a prestação, ainda que mínima. Devem, portanto, também contribuir para o sistema aqueles indivíduos direta ou indiretamente envolvidos com a percepção da prestação. No entanto, não há que se falar, no regime geral de previdência, em relação exata entre contribuição e prestação; caso contrário, o regime financeiro presente, no regime geral de previdência, passaria a ser de capitalização. Contudo, há, sem qualquer equívoco, liame, ainda que indireto e mínimo, entre contribuição e prestação.<sup>157</sup>

Além dos aspectos constitucionais já mencionados, a regulamentação da Previdência Social é feita sob dois aspectos, do custeio e do benefício. Assim, para disciplinar o Plano de Custeio existe a Lei n. 8.212/91; e para dispor sobre o Plano de Benefícios há a Lei n. 8.213/91. Ambas são regulamentadas pelo Decreto n. 3.048/99.

Sob a coordenação do Ministério do Trabalho e da Previdência Social<sup>158</sup>, a administração desse regime é feita pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS,

---

156 BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição federal anotada**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p.1348.

157 BALERA, Wagner; FERNANDES, Thiago D'Avila. **Fundamentos da Seguridade Social**. São Paulo: Ltr, 2015, p. 125.

158 Com a redação dada pela lei 14.126/21, o art. 48-B, da lei 13.844/19, traz para o âmbito do Ministério do Trabalho e da Previdência, além dos conselhos relativos às pautas trabalhistas, todos os conselhos administrativos de cunho previdenciário: I - o Conselho de Recursos da Previdência Social; II -

embora a arrecadação, fiscalização e normatização das contribuições previdenciárias seja feita, a partir da Lei 11.457/2007, pela Receita Federal do Brasil.

Existe o Conselho Nacional de Previdência - CNPS, previsto no artigo 3º da Lei 8.213/91, que é o órgão superior de deliberação colegiada, contando em sua composição seis representantes do Governo Federal e nove representantes da sociedade civil (três representantes dos aposentados; três representantes dos trabalhadores ativos; e três representantes dos empresários).

Para fazer um controle “jurisdicional” das decisões do INSS nos processos referentes a benefícios a cargo da autarquia previdenciária, existe também o Conselho de Recursos da Previdência Social – CRPS. Esse tribunal administrativo é órgão revisor das decisões administrativas do INSS e é formado por um Conselho Pleno, quatro Câmaras de Julgamento e vinte e nove Juntas de Recursos com representantes do governo, dos trabalhadores e das empresas. Sobre essa formação tripartite do CRPS, diz a doutrina:

O CRPS é um órgão colegiado tripartite, que tem sede em Brasília-DF e jurisdição em todo o território nacional. O fato de se tratar de um órgão colegiado favorece a emissão de decisões mais justas, eis que os órgãos julgadores são formados por representantes da sociedade civil e estão mais próximos da realidade da parte recorrente.<sup>159</sup>

Cumprindo observar, portanto, que o direito fundamental da previdência social, no RGPS, conta com processo administrativo próprio que não impede o ajuizamento de processo judicial. A formação desse Tribunal Administrativo reforça o princípio do caráter democrático e descentralizado da gestão do sistema, previsto no artigo 194, §único, VII, da Constituição Federal.

Já os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, também possuem previsão constitucional, na Seção II - Dos Servidores Públicos, mais especificamente no artigo 40, com caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

---

o Conselho Nacional de Previdência Social; III - o Conselho Nacional de Previdência Complementar; IV - a Câmara de Recursos da Previdência Complementar.

159 ALBUQUERQUE, Carolina; MOHR, Pamela; BARBOSA, Washington. **Manual de prática previdenciária recursal: como atuar no CRPS**. São Paulo: LUJUR Editora. 2021, p. 71.



Verifica-se que o texto constitucional limita a destinação dos regimes próprios apenas aos servidores públicos titulares de cargos efetivos, ou seja, àqueles servidores regidos por um estatuto, também chamados de funcionários públicos em sentido estrito.<sup>160</sup> Assim, conforme expressamente determinado no artigo 40, §13 da Lei Maior, aplica-se o Regime Geral de Previdência Social ao agente público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de outro cargo temporário, inclusive mandato eletivo, ou de emprego público.

A exigência de prestação dos serviços públicos permanentes, bem como a forte ingerência política nos cargos da Administração, forçou a adoção de estruturas jurídicas para preservar sua constância e eficácia. Daí a formação de um regime jus-laboral institucional de natureza estatutária. Por conta desse regime peculiar, imposto por lei e voltado para o atendimento primordial do chamado interesse público, a aposentadoria de valor integral aos servidores inativos foi concedida como uma maneira de “compensá-los” pela dedicação exclusiva à causa pública durante toda a vida laboral. Ou seja, a aposentadoria peculiar do servidor como elemento necessário à imparcialidade pública. Como explica Rosana Moreno:

No Brasil, a origem do regime previdenciário público está relacionada à relação de trabalho *pro labore facto*, isto é, uma extensão do fato de trabalharem para o serviço público e não porque contribuíram para o sistema. Nessa linha elucubrativa, os cargos são considerados doações do soberano, em geral, vitalícios, e cuja remuneração da atividade é convertida, automaticamente, em proventos de inatividade. Como a aposentadoria era assim vista, foram criados os montepios, que garantiam pensão aos dependentes<sup>161</sup>.

Em cada regime próprio de previdência social, seja o da união, dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios, existe legislação própria que deve ser observada na análise do caso concreto. Embora exista um eixo comum a todos os Regimes Próprios na Constituição Federal, cada ente da Federação possui autonomia legislativa em relação à sua regulamentação previdenciária. Um exemplo bem notável foi o ocorrido na última Reforma da Previdência (Emenda Constitucional n. 103/2019) a qual

---

160 NOGUEIRA, Naron Gutierre. **A constituição e o direito à previdência social**. São Paulo: LTr, 2009, p.62.

161 MORENO, Rosana Cólen. **Manual de Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social: foco na prevenção e combate à corrupção**. São Paulo: Ltr, 2016, p. 22-23.

não foi aplicável, em sua maioria, aos regimes próprios dos estados, distrito federal e municípios; mas apenas aos servidores públicos da União.

Outrossim, nos termos do artigo 40, §2º da Constituição, é vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente da Federação, incluindo todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais.

Curioso observar que o artigo 40, responsável por trazer as características, limitações e principais aspectos dos direitos previdenciários dos servidores públicos está inserido na Seção II – Dos Servidores Públicos, que está dentro o Capítulo VII – Da Administração Pública, que topograficamente está inserido no Título III – Da Organização do Estado. Ou seja, fora do Título VIII - Da Ordem Social e do Capítulo II - Da Seguridade Social, onde se insere a Seção III – Da Previdência Social, em que há a caracterização do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

Ou seja, ambos regimes são previdenciários, mas originariamente foram tratados de forma distinta, inclusive em Títulos diversos no texto constitucional e com despesas pagas através de Orçamentos distintos: os servidores públicos pelo Orçamento Fiscal da União e os segurados do RGPS pelo Orçamento da Seguridade Social.

Entretanto, como será visto, as reformas constitucionais posteriores foram aproximando os dois regimes que passam a ter as principais regras e limites de forma bem semelhante. Tanto o é que a redação atual do *caput* do artigo 40 da Lei Maior traz a contributividade e a solidariedade como princípios do regime próprio, da mesma forma como determina o regime geral de previdência social.

O financiamento dos Regimes Próprios, entretanto, não é diversificado como no Regime Geral de Previdência Social, pois conta apenas com as contribuições do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e pensionistas, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Ressalta-se que os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares<sup>162</sup> dos Estados e do Distrito Federal não poderão conceder benefícios distintos dos

---

<sup>162</sup> Os militares possuem legislação específica em relação aos seus benefícios previdenciários e, por delimitação estrutural e de conteúdo, não será aprofundada nesta tese.

previstos no Regime Geral de Previdência Social, de que trata a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, salvo disposição em contrário da Constituição Federal. Porém, a Emenda Constitucional n. 103 de 2019 explicitou que somente as aposentadorias e pensões ficarão a cargo dos regimes próprios de previdência social. Os demais serão custeados pelo próprio ente.

Importante salientar que, conforme artigo 40, §12, além do disposto expressamente pela Constituição Federal, serão observados, em regime próprio de previdência social, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social.

Portanto, embora os servidores públicos possam estar abarcados em regime próprio, verifica-se que, da mesma forma dos segurados do RGPS, o risco social é o bem jurídico tutelado, como explicam Balera e Fernandes:

Tal qual o regime geral de previdência social, o bem jurídico tutelado pelos regimes próprios de previdência é o risco previamente estabelecido no ordenamento jurídico de cada um dos entes responsáveis pela criação do regime de previdência, isto é, União, Estados, Distrito Federal e Municípios.<sup>163</sup>

Já a regulamentação e fiscalização dos Regimes Próprio competem à União, por intermédio do Ministério do Trabalho e da Previdência Social. Objetiva-se assim ter maior controle dos dados dos Regimes Próprios a fim de que os gestores possam ter maior facilidade tanto no controle da situação funcional e previdenciária de seus servidores, quanto dos regimes dos estados, municípios e distrito federal<sup>164</sup>.

Conforme a Lei n, 10.887/2004, compete à Secretaria da Receita Federal do Brasil a normatização, fiscalização, o controle e a cobrança da arrecadação da contribuição destinada ao custeio do Regime de Previdência Social do Servidor.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 teve a redação originária do artigo 40 (específico sobre os servidores públicos) alterada por várias reformas previdenciárias que se sucederam. São elas: Emenda Constitucional n. 20/98,

---

163 BALERA, Wagner; FERNANDES, Thiago D'Avila. **Fundamentos da Seguridade Social**. São Paulo: Ltr, 2015, p. 151.

164 Embora haja a diretriz constitucional para uma melhor sistematização dos regimes próprios, cumpre observar que a União Federal ainda não criou a unidade gestora do regime próprio de seus servidores públicos. Ou seja, a União exige e fiscaliza a criação e correta formalização das unidades gestoras dos estados, distrito federal e municípios, mas até hoje não criou a sua própria entidade, o que traz severos prejuízos ao sistema.

Emenda Constitucional n. 41/2003, Emenda Constitucional n. 47/2005, Emenda Constitucional n. 70/2012, Emenda Constitucional n. 88/2015 e Emenda Constitucional n. 103/2019. Essas alterações serão analisadas com mais detalhes em tópico próprio.

Um importante aspecto que mudou complemente a situação previdenciária dos servidores públicos, conforme artigo 40, §14, §15, §16 da Constituição Federal, foi a criação do Regime de Previdência Complementar - RPC no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, num primeiro momento de forma optativa e, a partir da EC n. 103/2019, de forma obrigatória. A partir da instituição do RPC é possível que o ente fixe um limite para o pagamento de aposentadorias e pensões, cujo valor deve observar o teto do RGPS, cabendo ao servidor aderir à previdência complementar do servidor público caso queira receber acima desse valor.

Assim, por meio da lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, foi instituído o referido Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, fixando o mesmo limite máximo do RGPS para a concessão de aposentadorias e pensões pelo RPPS. Destaque-se que ao servidor ingresso no Serviço Público Federal após a criação de cada instituição já estará automaticamente vinculado ao Regime de Previdência Complementar. Mas o servidor que ingressou no serviço público antes da criação dos Fundos, teve oportunidade de optar individualmente, sopesando vantagens e desvantagens, pela migração ou não para o novel regime de previdência complementar<sup>165</sup>.

É preciso saber, portanto, que o Regime de Previdência Complementar - RPC é organizado de forma autônoma e baseado na constituição de reservas que possam garantir pagamento dos benefícios previstos no regulamento, de forma continuada aos seus participantes e assistidos. Desse modo, a concessão de benefícios fica limitada ao valor do teto do RGPS, e, em contrapartida, a contribuição do servidor também incidirá em determinado percentual sobre a remuneração até o limite do referido teto.

Importante destacar que cada ente da federação tem regras específicas para sua previdência complementar e caberá ao operador do direito verificar a respectiva legislação pertinente e conferir a data de início do regime privado distrital, estadual ou municipal, a fim de identificar qual regra será aplicável ao servidor.

---

165 PORTO, Valéria. **Previdência social dos servidores públicos: regime próprio e aposentadoria complementar**. Curitiba: Juruá, 2014, p. 86-87.

A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 202, os marcos da previdência privada no Brasil. Assim, os entes de previdência privada integram o quadro dos componentes do sistema de seguridade social brasileiro. Como explica Wagner Balera, a previdência complementar é “Segunda rede de seguridade social, em estreita colaboração com o Poder Público, no interior do aparato de seguridade social. Mas não perdem os traços característicos que são peculiares às pessoas Privadas”<sup>166</sup>.

Pela leitura do artigo 202 se identifica o caráter complementar da previdência privada. Ou seja, do ponto de vista econômico não há a preocupação das entidades de previdência privada em atender as necessidades básicas. Juridicamente, isso significa que no Brasil a previdência privada não tem papel substitutivo da previdência pública, nem concorrencial (obrigatório, mas escolhe qual administradora), nem mesmo misto (quando é obrigatório até um nível com o oficial e acima de determinado valor, escolhe a administradora).

Ademais, há total autonomia em relação à previdência pública, o que significa que o regime de previdência privada não pode estar necessariamente atrelado à previdência comum, não há uma justaposição de valores. Até porque há uma facultatividade na adesão ao regime, pois não há obrigatoriedade de contratar, depende da vontade individual. Em relação ao participante ele só entra se quiser, como também sai quando quiser.

Por ser um contrato, a previdência privada é negocial, ou seja, quem determina o conteúdo são as partes. Mas não há liberdade de contratação absoluta, pois o Estado pode estabelecer parâmetros. Um deles é a obrigatoriedade da adoção do regime de capitalização, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado e regulamentação por lei complementar. Vigora o princípio da autonomia privada, embora a lei estabeleça a tipologia contratual previdenciária que definirá os termos do negócio privado.

A Constituição também garante total transparência na gestão dos planos e a total desvinculação entre os contratos de trabalho e a previdência complementar. Portanto, as relações jurídicas de vínculo empregatício trabalhista não se confundem com as relações jurídicas de previdência complementar, as quais são privadas, ou seja, do âmbito do direito civil<sup>167</sup>.

---

166 BALERA, Wagner. **Sistema de Seguridade Social. 8ª ed.** São Paulo: Ltr, 2016, p. 71.

167 MARTINEZ, Wladimir Novaes, FERRAZ, Ana Flávia Ribeiro, KOSUGI, Dirce Namie. **Curso de Previdência Complementar.** São Paulo: Ltr, 2014, p. 410.

Assim, diferentemente da previdência pública que é obrigatória; a previdência complementar é sempre facultativa. Enquanto a primeira se situa no campo do direito público, a última se apresenta no âmbito do direito privado, embora o estado possa participar como patrocinador, com alguns limites.

O regime de financiamento constitucionalmente previsto pelo artigo 202 da Constituição Federal é necessariamente o de capitalização, que deve estar baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado para que haja saúde financeira do plano. Daí por que é de fundamental importância no regime de previdência complementar de avaliação atuarial prudente, necessária e obrigatória.

Mas a intervenção do Estado na regulamentação e fiscalização das entidades de previdência complementar não pode ser direta no montante ou critério de aplicações realizadas, apenas no estabelecimento de regras para que o interesse primordial do plano previdenciário não seja desvirtuado<sup>168</sup>.

Sobre esse papel do Estado no acompanhamento das entidades de previdência privada, observa Danilo Martins que também envolve definir padrões mínimos de segurança atuarial, além da já mencionada segurança financeira. Essa exigência está intimamente relacionada ao princípio da capitalização:

Para definição do montante de reservas necessárias, em determinado momento é necessário fixar uma série de premissas atuariais entre as quais destacam taxa de juros e a tábua de mortalidade. Ressalta-se que a adoção de premissas mais conservadoras exigirá um esforço contributivo mais imediato, enquanto a adoção de premissas menos conservadoras implicará a exposição do plano a um maior risco atuarial. (...)

Cabe ao Estado, nesse caso, definir o nível mínimo de segurança atuarial aceitável (ou risco máximo), o que não impede que as entidades de previdência adotem parâmetros mais conservadores de gestão atuarial.<sup>169</sup>

O regime de previdência complementar, em complementariedade do regime obrigatório é de suma importância na complementação da proteção do risco social, como explica Ilídio das Neves, pois “nenhum sistema público pode pretender ser totalista, no sentido de uma abrangência absoluta, quer de riscos sociais, quer de pessoas a proteger, razão pela qual se justifica a existência, dentro da previdência social de regimes privados complementares”<sup>170</sup>.

---

168 BALERA, Wagner. **Sistema de Seguridade Social**. 8ª ed. São Paulo: Ltr, 2016, p. 97.

169 MARTINS, Danilo Ribeiro Miranda. **Previdência Privada: Limites e Diretrizes para a Intervenção do Estado**. Curitiba: Juruá, 2018, p. 84.

170 NEVES, Ilídio das. **Direito da segurança social: princípios fundamentais para uma análise prospectiva**. Coimbra: Coimbra, 1996, p. 752.

Em 2001 foram editadas duas leis regulamentando a previdência complementar no Brasil: Lei Complementar n. 108 e Lei Complementar n. 109, ambas de 2001. Essa última dispõe sobre regras gerais do regime de previdência complementar, tanto das entidades abertas quanto fechadas, enquanto a primeira dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências.

#### ***1.3.2.2.3. Do direito fundamental da Assistência Social***

Segundo Sergio Pinto Martins, “assistência vem do latim *adsistentia*. É o ato ou efeito de assistir, de proteger, de amparar, de auxiliar em estado de necessidade”<sup>171</sup>.

Assim como visto no subsistema da Saúde; a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 1948, também influenciou a edição nos ordenamentos jurídicos de diversos países quando o direito fundamental à assistência no artigo XXV assegura que é direito de toda pessoa um padrão de vida que seja capaz de garantir a si e sua família bem-estar, abrangendo, para tanto, alimentação, habitação, vestuário, e serviços sociais, entre outros riscos protegidos<sup>172</sup>.

A Constituição Federal de 1988 destinou em seu bojo uma Seção específica para a assistência social. No artigo 203 há a definição de que “a assistência social será prestada a dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”. Daí se verificam dois pontos relevantes sobre a assistência social no Brasil: é não contributiva e direcionada às pessoas em estado de necessidade social.

Quanto aos objetivos dessa política pública assistencial se observa, nos incisos do mesmo artigo 203: a proteção à família, à infância, à maternidade, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação profissional das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; garantia

---

171 MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 31 ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 483.

172 BALERA, Wagner (coord.). **Comentários à Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 2ª edição – Revista e Ampliada. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p. 157.

de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à sua própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; e a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.

A assistência social acaba por preencher as lacunas existentes na previdência social, pois aqueles que não conseguem contribuir para o sistema previdenciário, para se proteger dos riscos sociais nos momentos de necessidade, acabam sendo assistidos pela assistência, embora em graus distintos e com requisitos específicos. Como explica Zambitte, “não compete à previdência social a manutenção de pessoas carentes; por isso, a assistência social é definida como atividade complementar ao seguro social”<sup>173</sup>.

Como explica Frederico Amado, “um dos traços característicos da assistência social é o seu caráter não contributivo, bem como sua função de suprir as necessidades básicas das pessoas, como alimentação, moradia básica e vestuário”<sup>174</sup>. Assim, a Assistência Social insere-se no arcabouço protetivo do Estado brasileiro como política de Seguridade Social não contributiva e configura-se como direito fundamental garantidor do acesso à plenitude da cidadania.

Conforme artigo 204 da Constituição Federal, as ações governamentais da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social (previsto no artigo 165, III da Lei Maior), que conta com recursos próprios previstos no artigo 195 da Lei Maior, além de outras fontes; sendo facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedado apenas a aplicação desses recursos no pagamento de despesas com pessoas e encargos sociais; serviços da dívida; e qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou às ações apoiados.

Ademais, a organização da assistência social deve ocorrer com base na descentralização político-administrativa, pela qual a coordenação e as normas gerais

---

173 IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 6ª Ed. São Paulo: Quartier Latin, p. 101.

174 AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 11ª ed. ver. Ampl e atual. Salvador: JusPodivm, 2019, p.43.



cabem à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas cabem às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social. Outra diretriz também imposta pela Constituição Federal, no mesmo artigo 204, é a participação da população, por meio de organizações participativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

A Lei n. 8.742 de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social) dispõe sobre a organização da Assistência Social e traz em seu artigo 6º o Sistema Único de Assistência Social – SUAS que é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social por ele abrangido.

O SUAS faz a gestão das ações na área de assistência social de forma descentralizada e participativa e tem como objetivos: consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado operam a proteção social não contributiva; integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social; estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais; implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social; estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.

Compete ao Ministério da Cidadania a coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cabendo ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS a sua aprovação. Assim, o CNAS é órgão superior de deliberação colegiada, vinculado ao referido órgão da Administração Pública Federal, e é composto por nove representantes do Poder público e nove da sociedade civil.

Além do Conselho Nacional, existem Centros de Referência da Assistência Social que atuarão na operação das políticas públicas assistenciais nos Municípios. Sobre as distinções e competências desses órgãos, explica Frederico Amado:

O Cras é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias.

Já o Creas é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços e indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social e especial.

O Cras e os Creas são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do Suas que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social, devendo possuir instalações compatíveis com os serviços neles ofertados, com espaços para trabalhos em grupo e ambientes específicos para recepção e atendimento reservado das famílias e indivíduos, assegurada a acessibilidade às pessoas idosas e com deficiência.<sup>175</sup>

Existem serviços e benefícios assistenciais, os primeiros sem valor pecuniário e os segundos envolvendo alguma prestação pecuniária pelo Estado. As prestações assistenciais são: benefício de prestação continuada - BPC; benefícios eventuais; serviços assistenciais; programas de assistência social; e projetos de enfrentamento da pobreza. E os serviços são divididos em dois tipos: serviço social; e habilitação e reabilitação profissional.

Verifica-se, portanto, que o subsistema assistencial da seguridade social se caracteriza pelo atendimento da população contra as necessidades que a afligem com diversos serviços e benefícios, sem a exigência de prévia contribuição pelo sujeito atendido pelo sistema. O que se quer é o direito igualitário de todas as pessoas, visando garantir segurança em relação ao risco de se passar pelo estado de necessidade. Ou seja, a necessidade social como o bem jurídico tutelado. Nas palavras de Almansa Pastor:

*La seguridad social asistencial parte del postulado en virtud del que todo individuo en situación de necesidad tiene derecho a protección igualitaria, a fin de garantizar al máximo la seguridad económica de la entera población y de abolir todo estado de necesidad en que los individuos puedan encontrarse.*<sup>176</sup>

Dessa feita, o direito fundamental à Assistência Social cumpre relevante política pública no Brasil. Garantido constitucionalmente e diversificado na legislação, tem como bem jurídico tutelado o estado de necessidade social, ou seja, visa livrar os indivíduos das suas necessidades mínimas e garantir uma vida digna. Como subsistema do Sistema de Seguridade Social, complementa a proteção dos riscos sociais

---

175 AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 11ª ed. ver. Ampl e atual. Salvador: JusPodivm, 2019, p.4 6-47.

176 PASTOR, Jose Manuel Almansa. **Derecho de la Seguridad Social**. 7ª ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1991, p. 281.

principalmente daquelas pessoas que não conseguem contribuir especificamente para obter a proteção mais ampla da Previdência Social.

Verifica-se, portanto, que o sistema de seguridade social conta com regimes previdenciários obrigatórios e facultativos, além da assistência social e saúde, que visam atender a diretriz máxima da Ordem Social, que é o bem-estar da população brasileira. Nesse espírito de proteção social contra os riscos sociais delineados na edição da Constituição Federal de 1988, quanto mais ampla e abrangente for a implementação desses direitos fundamentais, melhor será a condição dos brasileiros quando acometidos pelas contingências sociais. Daí por que houve a preocupação constitucional de se ter um financiamento em orçamento específico para custear as políticas públicas de proteção contra o risco social e princípios balizadores para o legislador.

Entretanto, o sistema vem sofrendo impactos da Globalização e da percepção neoliberal quanto ao Estado de Bem-estar Social no Brasil, o que tem impulsionado reformas restritivas de direitos sociais, as quais não têm necessariamente considerado a seguridade social como um verdadeiro sistema integrado, com princípios e diretrizes já preestabelecidos no próprio texto constitucional, mas sim vista como uma alta despesa pública, que deve ser reduzida através de alterações pontuais, conforme a conjuntura política e econômica predominante, cujas premissas não necessariamente são comprovadas ou justificadas.

## 2. ANÁLISE DAS REFORMAS CONSTITUCIONAIS EM MATÉRIA DE SEGURIDADE SOCIAL SOB A PERSPECTIVA DA PROTEÇÃO CONTRA O RISCO SOCIAL

### 2.1 Resgate do conceito de Seguridade Social gerados na Assembleia Nacional Constituinte de 1988 e a concepção de Estado de Bem-estar Social.

Antes de se aprofundar nos fatos históricos que provocaram a formação do conceito de Seguridade Social na Assembleia Nacional Constituinte, dentro da concepção de Estado de Bem-estar Social, faz-se mister identificar alguns de seus fundamentos teóricos.

Como visto no capítulo primeiro, em relação ao avanço progressivo dos direitos fundamentais classificados, por parte da doutrina, em direitos de primeira, segunda e terceira geração, verifica-se que o processo de democratização política apontou a necessidade de garantias de igualdade no contexto das relações indivíduo-Estado, razão pela qual emergiram como direitos fundamentais de segunda geração, chamados de direitos sociais, cujo ideário antecede o do próprio Estado social, e nascimento tardio se justifica pelo fato de que os direitos fundamentais sociais careciam de toda uma estrutura estatal para ser implementada. Como explica Catarina Santos Botelho, “foi necessário, por conseguinte, aguardar pelo nascer e apogeu do Estado social para que os direitos fundamentais pudessem lograr efetividade prática”<sup>177</sup>.

O surgimento do Estado social de direito é resultante dos efeitos das revoluções industriais, do processo de urbanização e de êxodo rural, que intensificaram as desigualdades e necessidades sociais e demonstraram que a lógica existente de Estado liberal da não intervenção do Estado na vida dos cidadãos deveria ser invertida para a exigência da atuação do Estado para a melhoria de suas condições de vida. Sobre essa transição, explica Azevedo:

Essa modificação por que passou o Estado caracteriza a ultrapassagem de um modelo estatal liberal – eminentemente conservador, servindo à manutenção do *status quo*, para outro de cunho social, preocupado com a propriedade (sem absolutizá-la), sem o otimismo do modelo anterior para com os efeitos das forças socioeconômicas, preocupado com a transformação da sociedade, capaz de oferecer aos administrados uma larga gama de bens e serviços, de prestações e medidas positivas, orientadas notadamente no sentido da realização da justiça distributiva. Nessas condições deve

---

177 BOTELHO, Catarina Santos. **Os direitos sociais em tempos de crise: ou revisitar as normas programáticas**. Coimbra: Almedina, 2017, p. 93.

o Estado fazer profundas intervenções no domínio econômico, a fim de conciliar a propriedade e os direitos individuais com o interesse geral.<sup>178</sup>

O marco histórico dessa conversão do Estado Liberal para o Estado Social se deu no período seguinte à Segunda Guerra Mundial com a constitucionalização de direitos sociais em vários países. Em essência, “o Estado social surge como resultado da verificação de que o Estado tem responsabilidades em nível de garantia de um mínimo de bem-estar, a partir do momento em que intervém na sociedade”<sup>179</sup>.

O conceito clássico de Estado de Bem-estar vem da teorização de Gosta Esping-Andersen, que identifica três modelos clássicos, que variam entre os países, e não necessariamente de forma pura: a) o modelo liberal, adotado nos Estados Unidos, Canadá e Austrália, no qual o Estado garante uma proteção mínima dos direitos sociais, priorizando a assistência aos que comprovem ser pobres, com planos de previdência social mínimos e poucas transferências universais, e maior apoio aos sistemas privados de previdência e saúde. Os limites de bem-estar social são menores e os requisitos para aquisição de benefícios são mais restritos e por vezes estigmatizados; b) o modelo corporativista, existente em países como França, Itália, Alemanha e Áustria, no qual o Estado se coloca no papel de promotor de bem-estar, intervindo nas negociações políticas entre os grupos majoritários e são conservadores no atendimento dos direitos sociais, substituindo a família quando essa não consegue prover os seus entes. O Estado utiliza de sua estrutura para prover os benefícios sociais e a previdência privada e há o predomínio da preservação das diferenças de *status* na atuação estatal; c) modelo social-democrata, presente nos países escandinavos, em que se busca o máximo de bem-estar, igualando os cidadãos pelo máximo de direitos. O Estado intervém mais ativamente para garantir o bem-estar das famílias e minimizar os impactos da dependência financeira e está comprometido com a garantia do pleno emprego e inteiramente dependente da sua concretização, pois o direito ao trabalho tem o mesmo *status* que o direito de proteção à renda. Com programas sociais desmercadorizantes e universalistas, esse modelo exclui o mercado e, conseqüentemente, estabelece uma solidariedade universal em prol do *welfare state*.<sup>180</sup>

---

178 AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Direito, Justiça Social e Neoliberalismo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 92.

179 BOTELHO, Catarina Santos. **Os direitos sociais em tempos de crise: ou revisitar as normas programáticas**. Coimbra: Almedina, 2017, p. 99.

180 ESPING-ANDERSEN, Gosta. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton, Princeton University Press, 1990, p. 26-28.

Inspirado nos modelos internacionais de *Welfare State*, o modelo brasileiro foi sendo construído gradativamente e teve seu momento auge no surgimento da Constituição Federal de 1988, cujo texto original é imbuído por esse sentimento político de Estado de Bem-estar Social, mas dentro de um embate entre forças que buscavam expandir os direitos sociais na linha desenhada por Beveridge, e outras que lutavam para garantir apenas o mínimo existencial. Nesse sentido, explica Costa:

(...) A Constituição Federal de 1988, surgida após vinte anos de ditadura militar, cujas consequências para a democracia são bastante conhecidas, é fruto de um embate entre as forças conservadoras e progressistas, como se verá, apontando, por um lado, no sentido de realização de algumas promessas típicas do Estado do Bem-estar Social e, por outro lado, no livre mercado e no Estado Mínimo, pontos-chave do neoliberalismo.<sup>181</sup>

Com a redemocratização do país na década de oitenta, um novo pacto social foi firmado na Constituinte de 1988, no qual um maior catálogo de direitos sociais foi introduzido na ordem constitucional e passam a fazer parte da agenda nacional.

Nesse mesmo momento histórico, inclusive, era publicado documento da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre o panorama da Seguridade Social no mundo com a defesa da manutenção desse modelo considerado essencial para o progresso social dos países<sup>182</sup>.

Pela análise dos debates gerados no período da Assembleia Nacional Constituinte, de fevereiro de 1987 a setembro de 1988, observa-se, nas mais de duas dezenas de Atas que totalizam mais de treze mil páginas, a formação naquele momento histórico do prevailecimento do entendimento acerca da necessidade de se avançar no papel do Estado de Bem-estar Social brasileiro e em especial, trazer para a Constituição Federal a garantia dos direitos fundamentais.

Esta é a primeira Carta brasileira que priorizou com ênfase estudar e aprovar os princípios fundamentais, reconhecendo a cidadania, a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, estimulando a convivência pacífica com a humanidade. Continuaremos fazendo um esforço ingente, a fim de construirmos uma sociedade livre, justa e solidária, promovendo o bem-estar de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. A nova Carta proporcionará gradativamente mudanças significativas na sociedade. Nela a Dona de

---

181 COSTA, J. R. **Previdência: Os direitos sociais previdenciários no cenário neoliberal**. Curitiba: Juruá, 2010, p. 28.

182 O documento da OIT denominado *La securité sociale à l'horizon 2000* foi traduzido para o português em LEITE, Celso Barroso. *A seguridade Social na perspectiva do ano 2000*. São Paulo: Editora LTr, 1995.

casa pode ter o seu honrado direito homologado pela Previdência Social<sup>183</sup>.

Após vinte meses de debates, mais de 61.020 emendas, além de 122 emendas populares, algumas com mais de um milhão de assinaturas, foram apresentadas, publicadas, distribuídas, relatadas e votadas desde as subcomissões temáticas até a redação final aprovada em plenário. Especificamente sobre a Seguridade Social, sua concepção foi discutida na Comissão da Ordem Social e se apresentou como verdadeira quebra de paradigma, como bem acentuou Ulisses Guimarães no seu discurso final da Assembleia Nacional Constituinte:

Recorde-se, alvissareiramente, de que o Brasil é o quinto País a implantar o instituto moderno da seguridade, com a integração de ações relativas à saúde, à previdência e à assistência social, assim como a universalidade dos benefícios para os que contribuam ou não, além de beneficiar onze milhões de aposentados, espoliados em seus proventos<sup>184</sup>.

A Seguridade Social, cujas balizas foram debatidas desde o início da Assembleia Nacional Constituinte, representou um avanço na proteção social da sociedade brasileira na medida em que passa a proteger todos contra os riscos sociais e não apenas os contribuintes da Previdência Social, como se verifica dos debates entre os parlamentares constituintes:

O conceito de seguridade social é mais abrangente que o de previdência social, incluindo todos os cidadãos, ainda que não contribuintes para o sistema securitário, ou seus dependentes. Nesse sentido, é necessário que não se vincule o direito à seguridade social apenas à capacidade contributiva do beneficiário. Basta ressaltar que o Brasil, hoje, possui cerca de 53 milhões de pessoas ocupadas percebendo rendimentos, dos quais 28 milhões não são contribuintes da previdência social. Isso significa que mais da metade dos brasileiros que hoje trabalham não contam com qualquer forma de seguro social. Em decorrência, a seguridade social não pode continuar sendo função, no atual quadro da realidade brasileira, apenas de registro em carteira de trabalho. Quanto ao arcabouço institucional, o atual aparato é marcado por um grande número de instituições estanques, levando desde a uma superposição de serviço até ao impedimento do efetivo controle, por parte de qualquer instância sobre a gestão da previdência social. Daí a proposta de um Sistema Nacional de Seguridade Social descentralizado e sob a égide de um ministério específico, com controle popular e participação na questão, como poder decisório, de entidades representativas dos diferentes

---

183 ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Atas das Comissões. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ano II – n. 306. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, setembro de 1988, p. 61.

184 ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Atas das Comissões. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ano II – n. 306. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, setembro de 1988, p. 323.

segmentos sociais. A efetiva democratização de nossa sociedade só ocorrerá quando o enorme contingente da população, descoberta de toda e qualquer forma de acesso a direitos sociais básicos, for beneficiária desses direitos, implementando-se, assim, uma política de bem-estar social. Como consequência, não se pode restringir o sistema de seguridade social a uma concepção contratualista, e nem mesmo à dependência de recursos como fundamentalmente uma função dos salários. Em decorrência, propõe-se que a contribuição do empregador seja feita sobre os ganhos do capital, a do empregado sobre o salário, cabendo à União a cobertura, com recursos orçamentários, da suplementação necessária, calculados aí os gastos que a extensão da seguridade social ao enorme contingente da população até o momento não atingida por ela, a não ser setores específicos, e mesmo assim marcada por extrema diferenciação dos benefícios<sup>185</sup>.

Para se chegar ao texto final, editado em outubro de 1988, foi feito um trabalho específico de sistematização pela Comissão da Ordem Social, que apresentou um projeto, o qual passou por diversas discussões e emendas<sup>186</sup>, e culminou em um capítulo especialmente dedicado à seguridade social, cujo conceito é abordado de forma ampla, já que não engloba apenas os direitos previdenciários, mas também de assistência social e saúde.

A chamada Constituição Cidadã representou, portanto, um grande avanço civilizatório em favor dos trabalhadores urbanos e rurais e seus familiares, assim como aos aposentados e pensionistas e incluiu vários direitos em seu bojo: universalidade de filiação para toda a sociedade; gestão democrática na administração da Previdência Social; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; diversidade de financiamento (passa a ser custeada também pelo faturamento e lucro das empresas, assim como com a receita de concursos de prognósticos); garantia de reajustamento dos benefícios para preservação de seu valor real e de que nenhum benefício de prestação continuada poderia ter valor inferior ao salário mínimo; regra do cálculo da aposentadoria com correção monetária; contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, urbana e rural; constitucionalização do seguro desemprego; garantia de renda mensal ao deficiente e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a sua própria manutenção; revisão

---

185 ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Atas das Comissões. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ano I – n. 38. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, abril de 1987, p. 403.

186 Sobre os debates em torno do texto aprovado, a análise dos Anais da Constituinte demonstra que houve uma proposta apresentada pelo Centrão, em contraponto com a proposta apresentada pela Comissão de Sistematização, que após votação em dois turnos culminou na redação final do capítulo da Seguridade Social. (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Atas das Comissões. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ano II – n. 237. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, abril de 1987, p. 14).



das aposentadorias já concedidas para restabelecimento do poder aquisitivo da data da concessão<sup>187</sup>.

Sobre os avanços na área da Saúde, destaca-se a influência da VIII Conferência Nacional da Saúde (CNS) na qual foi apresentado um modelo de proteção social como a garantia do direito integral à saúde com a participação de diversos atores nesse processo de inovação legislativa que culminou na entrega de uma proposta de emenda popular para a Assembleia Nacional Constituinte, cujo texto final aprovado pela Constituição Federal de 1988 refletiu em grande medida esses anseios. Sobre essa influência dos modelos populares na constitucionalização do direito à saúde, Sueli Dallari explica que:

A introdução da saúde no rol dos direitos sociais no Brasil foi, sobretudo, resultado da força dos movimentos populares no momento da redemocratização política, no final dos anos oitenta do século vinte. Nesse rico período da história política brasileira, houve o fenômeno, até então inédito, da expressiva participação popular na definição dos grandes objetivos constitucionais. Assim, especialmente os profissionais de saúde que haviam feito a opção de ingressar no serviço público para atender às pessoas mais desfavorecidas, em um grande congresso científico de saúde pública, começaram a fixar as bases de uma nova política de saúde. Essa nova política já havia sido mencionada no painel Saúde na Constituição, durante a VIII Conferência Nacional da Saúde, e deu origem a uma proposta de emenda popular apresentada à Assembleia Nacional Constituinte. Também o setor privado com interesse na área de saúde participou ativamente dos debates na Assembleia Nacional Constituinte, que terminou por definir a estrutura constitucional da política de saúde pública no país. É importante notar que o texto da seção da saúde aprovado é – com pequenas modificações – aquele elaborado pelos sanitaristas e apresentado igualmente como emenda popular à Constituição.<sup>188</sup>

Um ponto muito discutido durante os debates foi em torno da suficiência de recursos financeiros para sustentar o aumento das despesas criadas na ampliação dos benefícios e serviços na área da previdência, assistência e saúde. Esse debate apareceu especialmente no segundo turno de votação da Assembleia Nacional Constituinte, quando já se tinha avançado bastante tanto nas conquistas de direitos previdenciários para trabalhadores e aposentados, quanto na ampliação da assistência e saúde pública, inclusive com a inclusão dos princípios constitucionais (denominados como objetivos do sistema) no texto aprovado em primeiro turno:

---

187 ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Atas das Comissões. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ano II – n. 302. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, agosto de 1988, p. 30-33.

188 DALLARI, Sueli Gandolfi. A Construção do Direito à Saúde no Brasil. **Revista de Direito Sanitário**. Universidade de São Paulo – USP. V. 9, n. 3, Nov. 2008/Fev. 2009, p. 10-11.

A versão preliminar da nova Constituição aprovada no primeiro turno de votação da Assembleia Nacional Constituinte instituiu substanciais inovações no que se refere à área previdenciária. Chama a atenção de imediato a inserção de um capítulo especialmente dedicado à seguridade social, abordada essa em seu conceito mais amplo, que engloba não só aspectos estritamente previdenciários, mas também a assistência social e a saúde. A ampliação da proteção social a cargo do Estado, via incorporação de serviços sociais, é uma tendência relativamente generalizada nos Estados modernos, constituindo-se a adoção do conceito de seguridade social em um avanço marcante na Constituição brasileira. O destaque que está sendo dado a esse tema levou à definição explícita dos objetivos que devem nortear a concepção, implantação e o acompanhamento dos planos de benefícios e serviços. (...)

Serão assegurados recursos da União, dos Estados e Municípios, bem como introduzidas alíquotas de contribuição sobre o lucro e faturamento das empresas, além da folha de salários, e redefinidas as alíquotas de contribuição direta dos segurados, em observação ao princípio de equanimidade, para financiar a seguridade social. A inovação que se fez explícita diz respeito à instituição do lucro e faturamento como bases adicionais de incidência das contribuições previdenciárias. No tocante à reformulação do sistema de contribuição direta dos segurados, deduz-se no texto constitucional, através da disposição que determina maior equanimidade na participação do custeio da Previdência Social, objetivo básico a ser perseguido, inclusive, para viabilizar, dentre outras reformas, a uniformização dos planos de benefícios dos regimes urbano e rural. Com relação à participação da União, há apenas menção quanto a sua obrigatória presença no custeio da seguridade social, não se dispondo sobre um percentual provavelmente compatível com as novas atribuições que a seguridade tem que arcar. De modo geral, as mudanças promovidas na estrutura de financiamento, tomando-se por referência os princípios que as nortearam, são coerentes e necessárias para a conformação de um sistema de seguridade adequado à realidade social do país. No entanto, em face das inúmeras alterações promovidas, que, por sua vez, requererão um expressivo volume de recursos, caberá à legislação ordinária definir precisamente qual será a composição mais apropriada para as novas fontes de financiamento da seguridade social<sup>189</sup>.

Ocorre que, nesse período entre a aprovação do primeiro e segundo turno, há diversos relatos dos parlamentares sobre o surgimento de ameaças pelo poder Executivo, em especial pelo presidente José Sarney, que fez, à época, pronunciamento público em que “acusou Assembleia Nacional Constituinte de tornar o país ingovernável”, já que os avanços em direitos sociais, em especial de direitos previdenciários, entre eles a garantia de reajuste dos valores das aposentadorias; ampliação de direitos de pensão para mulheres e dependentes, a concessão do seguro-

---

189 ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Atas das Comissões. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ano II – n. 275. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, julho de 1988, p. 245.

desemprego acima de um salário mínimo, seria inviável financeiramente ao sistema. Essa manifestação pública gerou uma reação dos parlamentares e a discussão de números apresentados e estimados sobre essas despesas. Destacam-se alguns trechos:

O SR. JORGE UEQUED (PMDB – RS. Pronuncia o seguinte discurso.): – Sr. Presidente, Sras. e Srs. Constituintes, a aprovação, no primeiro turno da Constituinte, do capítulo referente à assistência social e à saúde consagrou a criação da seguridade social no Brasil. Trata-se de avanço significativo, pois aumenta a receita nessa área e criou novos direitos para os trabalhadores e aposentados. No entanto, agora forças conservadoras e reacionárias pretendem, no segundo turno, suprimir tais avanços e conquistas dos trabalhadores e da sociedade. A Assembleia Nacional Constituinte demonstrou que pretende construir um Brasil para todos, não para meia dúzia de privilegiados. Por isso, manter-se o texto aprovado no primeiro turno significa atender às expectativas de um novo Brasil, de uma nova ordem social, que virá a aprimorar a qualidade de vida de uma sociedade que nos últimos 20 anos teve a Previdência Social liquidada pelo descalabro administrativo, pela incompetência gerencial, pela evasão de recursos e pela iniquidade dos proventos pagos a aposentados e pensionistas. O texto aprovado deve ser mantido, pois vai consolidar a seguridade social num país moderno. Os recursos previstos para cumprir os compromissos assumidos estão à altura de suas necessidades, e a maneira democrática de gerir a Previdência Social – com participação de trabalhadores, aposentados e empresários na gestão dos negócios da entidade – impedirá que se utilizem os recursos da seguridade social para campanhas políticas, promoções pessoais ou prática de atos lesivos aos interesses dos trabalhadores e dos aposentados. Por isso nosso trabalho visa fazer prevalecer o texto aprovado no primeiro turno, impedindo as manobras dos que, sem uma visão realista da sociedade brasileira, pretendem reduzir os benefícios aprovados para os trabalhadores e aposentados e a receita da Previdência Social. Esse será um trabalho intenso, mas temos a certeza da vitória, dado o mérito da matéria em jogo. Era o que tínhamos a dizer.

(...)

A SRA. IRMA PASSONI (PT – SP. Pronuncia o seguinte discurso.): – Sr. Presidente, Srs. Constituintes, quanto pior para Sarney; melhor para o Brasil. O Presidente Sarney, ontem, em seu pronunciamento à Nação, não transmitiu confiança, não foi claro em suas colocações, não se portou como um Presidente da República à altura do cargo que exerce. Foi prolixo, fez afirmações soltas, sem ser objetivo. Foram 25 minutos enfadonhos, nos acusou, acusou a Assembleia Nacional Constituinte de tomar o País ingovernável. A ingovernabilidade já está acontecendo, o seu Governo é medíocre. Assim como foi medíocre o seu pronunciamento. (...) S. Ex.<sup>a</sup> fez acusações graves contra esta Constituinte, responsabilizou-nos, sem demonstrar razões reais. Afirmou, por exemplo, perda de receita, quando isto não é verdade. Haveria, sim, repasse desta receita aos Estados e Municípios, descentralizando não extinguindo. Acusou-nos de adicionar 5,6 milhões de dólares à Previdência, quando sabemos que o Ministro da Previdência contradiz suas afirmações. Quais são os cálculos do

Presidente e quais são os cálculos do Ministério? A aposentadoria das mulheres e professores aos 25 anos de serviço já foi uma conquista de vários anos e não quebrou o Estado, não quebrou ninguém. O Presidente Sarney demonstrou claramente contradições em seu pronunciamento. Disse, ao mesmo tempo, que "defendia uma Carta moderna com avanços sociais"; no restante do seu pronunciamento condenou os avanços na Previdência, na concessão do seguro-desemprego, que deve ser um salário mínimo. O que dá para garantir um salário mínimo? O direito de sobreviver é o que o Presidente Sarney não quer. O Presidente é contra os poucos avanços sociais, é favorável aos privilegiados, à política entreguista. Crescimento econômico não significa necessariamente desenvolvimento social, pois não deixamos de crescer economicamente, assim como a miséria cresce na proporção maior. O Presidente foi claramente o porta voz dos ricos, do poder militar e dos interesses multinacionais.

(...)

O SR. JOSÉ COSTA (PSDB – AL. Sem revisão do orador.): – Sr. Presidente, Srs. Constituintes, o Sr. Presidente da República levou ontem aos lares de 140 milhões de brasileiros em fala que, pelo seu conteúdo, pelas perspectivas oferecidas, poderia ser qualificada de apocalíptica. S. Ex.<sup>a</sup> disse que a futura Constituição tornaria o País ingovernável. Em primeiro lugar, falou das despesas. Afirmou que a futura Constituição determinaria uma perda de receita de quase 20% em 1989, o que ocasionaria impactos diretos e imediatos sobre o Orçamento Geral da União, da ordem de 12 bilhões de dólares. Quanto à seguridade, ocorrerão, segundo S. Ex.<sup>a</sup>, despesas consideradas incalculáveis, gastos realmente excepcionais, por ele estimadas em cerca de 5,6 bilhões de dólares. No final de seu discurso, S. Ex.<sup>a</sup> falou da excessiva carga tributária que a nova Constituição criaria para os brasileiros. Sr. Presidente, Srs. Constituintes, o pronunciamento do Presidente da República foi ontem mesmo desmentido por uma notícia singela, divulgada pelo noticiário da televisão: o *overnight* atingiu ontem a marca recorde de 40%, ou seja, 1,33% ao dia, e o dólar no mercado paralelo, no *black*, atingiu a cotação de 345 cruzados. Isso evidenciava a desorganização total da economia. E por quê? Sem dúvida alguma, porque foi a herança de 20 anos de ditadura, em que os escândalos das instituições financeiras foram custeados pelo Banco Central sem que o Presidente Sarney, então Líder do Governo, manifestasse, em qualquer momento, sua contrariedade. Sr. Presidente, 20 anos de ditadura entregaram as riquezas do subsolo brasileiro às multinacionais e transferiram montanhas de minérios, nobres ou não, para o exterior sem a contrapartida do ingresso de recursos que pudessem educar nossos filhos, dar saúde aos nossos irmãos brasileiros e construir as estradas e rodovias de que necessitamos!

(...)

O SR. ARNALDO FARIA DE SÁ (PTB – SP. Sem revisão do orador.): – Sr. Presidente, queria, brevemente, solicitar a V. Ex.<sup>a</sup> que considerasse como lido o relatório a nós enviado pelo Ministro da Previdência Social, Sr. Renato Archer, que, no desempenho de responsabilidades de seu Ministério, acompanhou as discussões e deliberações da Constituinte sobre seguridade social. Sua assessoria técnica elaborou estudos sobre as repercussões financeiras do que foi aqui decidido para a Previdência Social, consubstanciados no relatório anexo. É uma colaboração que comprova serem todos os encargos

aprovados no capítulo sobre Previdência Social passíveis de serem suportados. Estranha, portanto, a manifestação do Presidente da República no dia de ontem. Para encerrar, eu me referiria ao último tópico do expediente do Ministro Renato Archer, que diz o seguinte: "De outra parte, estão previstos novos aportes de receita à Previdência que, sob o gradualismo previsto, se encarregarão de suportar, com óbvias dificuldades, mas sem óbices intransponíveis, os encargos aprovados." A Previdência pode, assim, pagar todos os benefícios.<sup>190</sup>

Esses debates foram relevantes, pois já demonstraram que as mudanças expressivas no contexto dos direitos sociais gerariam uma maior responsabilidade do Estado na implementação dessas políticas públicas, seja na gestão quanto no financiamento, que se iniciava com a introdução desses direitos e princípios balizadores na Constituição Federal de 1988, e se completaria com a legislação infraconstitucional posterior para definir precisamente qual seria a composição mais apropriada para as novas fontes de financiamento da seguridade social.

Em relação à participação da União, houve apenas a menção quanto a sua obrigatória presença no custeio da seguridade social, sem um percentual definido, pois os constituintes previram distintas proporções de gastos ao longo do tempo. À exceção das regras sobre a atualização dos benefícios em manutenção, que já deveriam ser implementadas em 1989, a proporção de gastos com benefícios concedidos a cada ano em relação à despesa com os em manutenção seria ampliado gradualmente, assim como a regulamentação e implementação das novas fontes de custeio.

Sobre os efeitos financeiros dos benefícios previdenciários ao sistema, verifica-se a classificação feita pelos próprios parlamentares: I) medidas que afetariam os benefícios **a serem concedidos**: como a equivalência dos planos de benefícios urbano e rural; a antecipação de idade limite para concessão de aposentadoria por idade avançada para os rurais; a regra da aposentadoria proporcional aos 25 anos de serviço das mulheres; a concessão de pensão por morte ao marido ou companheiro de segurada; mudança na forma de cálculo das aposentadoria (feito com base em até 36 salários de contribuição, corrigindo-se os 24 anteriores aos 12 últimos); II) medidas que afetariam os benefícios **em manutenção**: como a determinação de um piso de benefícios equivalente ao salário mínimo; a concessão de benefício ao idoso e deficiente carente no valor de um salário mínimo; a concessão de auxílio à manutenção dos dependentes dos

---

190 ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Atas das Comissões. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ano II – n. 275. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, julho de 1988, p. 115, 169, 172, 245.

segurados de baixa renda; a reformulação do cálculo do abono anual; as alterações no seguro desemprego para não ter valor inferior ao salário mínimo e preservação do valor real); ampliação do prazo de licença maternidade; criação da licença paternidade; e a atualização dos valores dos benefícios urbanos em manutenção, tomando-se como base suas respectivas paridades em relação ao salário mínimo na época da concessão. E assim, prevaleceu o entendimento no seguinte sentido:

Possíveis dificuldades financeiras poderão ser satisfatoriamente contornadas com a definição de um plano de custeio adequado e de um plano de benefícios viável e compatível com as diretrizes estabelecidas na nova Carta Magna. Cabe reconhecer, por fim, que se está promovendo, nesse texto constitucional, um avanço notável nas relações entre o Estado e a sociedade. Pautar as ações do Estado sob a égide do respeito à cidadania dos habitantes do país é um passo fundamental para a efetiva democratização e desenvolvimento da Nação<sup>191</sup>.

Estudos sobre os bastidores da Assembleia Nacional Constituinte demonstram que as disputas entre progressistas e conservadores geraram diferentes olhares do plenário quanto à definição do texto constitucional.

Ocorre que na instalação da Assembleia Nacional Constituinte houve a aprovação de um Regimento Interno, elaborado pelo senador peemedebista Fernando Henrique Cardoso, o qual dividiu os trabalhos em oito comissões temáticas, separadas em 24 subcomissões. Após esse regimento, foi instaurado a Comissão de Sistematização, responsável por elaborar um Anteprojeto de Constituição a partir dos relatórios das comissões temáticas, a serem apreciadas pelo plenário<sup>192</sup>.

O senador Mário Covas, líder do PMDB, foi designado para indicar relatores e presidentes para integrar as comissões e subcomissões, gerando assim, um grande avanço dos progressistas, contrariando, ainda, os interesses da maioria do plenário. O projeto constitucional formado por esses relatores e presidentes foi impossibilitado em razão do Projeto de Resolução 20/1987, que visava a alteração do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. Foi aprovado, em plenário, substitutivos aos títulos do Anteprojeto da Comissão de Sistematização, mudando, assim, a chave ideológica da Assembleia Nacional Constituinte de centro-esquerda para centro-direita, alterando, ainda, o perfil da Constituição em diversos pontos.

---

191 ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Atas das Comissões. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ano II – n. 275. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, julho de 1988, p. 248.

192 PRAÇA, Sérgio e NORONHA, Lincoln. **Políticas Públicas e a descentralização legislativa da assembleia constituinte brasileira, 1987-1988**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 27, n.º 78, p. 132.

A fase das comissões, a qual ocorreu sob o primeiro regimento, serviu de base para elaborar boa parte do texto constitucional, juntamente com as aprovações de políticas públicas aprovadas em plenário:

O impacto do plenário na maioria dos títulos – ou seja, quanto o plenário acresceu ou modificou em relação ao projeto da comissão de Sistematização – variou entre 20% e 30%. Os títulos constitucionais mais afetados foram “Da ordem econômica”, “Da ordem social”, “Das disposições constitucionais gerais” e as disposições transitórias (ADCT).<sup>193</sup>

Como demonstram os autores Sérgio Praça e Lincoln Noronha, houve grande influência da descentralização dos trabalhos constituintes na formação final da Constituição Federal de 1988, que proporcionou a inclusão de muitas políticas públicas no texto constitucional:

Dos dispositivos da Constituição, 68% teve sua redação final idêntica àquela encontrada no Anteprojeto 253 e, desses, 42% já havia sido definido nas comissões temáticas. Em apenas 32% dos casos a palavra final foi do plenário, seja inovando, seja dando redação definitiva a dispositivos criados em fases anteriores. Há ainda 4% de dispositivos “recuperados das comissões”. São casos em que a Comissão de Sistematização excluiu ou modificou dispositivos oriundos das comissões, porém suas redações originais foram restabelecidas em plenário. Também é interessante acompanhar o impacto do plenário no Anteprojeto 253 ao longo dos nove títulos da Constituição, pois os títulos coincidem.

(...)

Os títulos referentes à “Ordem econômica e financeira” e à “Ordem social” contêm direitos com relevantes impactos sociais e econômicos. O impacto do plenário foi, respectivamente, 37% e 38%. Trata-se de títulos com temas polêmicos e nos quais conservadores e progressistas se dividiram na ANC: o papel do Estado na economia, nos monopólios, na reforma agrária, universalização do acesso a saúde, no direito à educação e organização da educação pública, na previdência e assistência social etc.<sup>194</sup>

Há de considerar também que a redação final da Constituição de 1988 é resultado também da pressão exercida aos parlamentares constituintes pelos movimentos populares, associações de aposentados, sindicatos de trabalhadores, fóruns de debates temáticos, que enviavam cartas e manifestos de todo o Brasil, assim como

<sup>193</sup> PRAÇA, Sérgio e NORONHA, Lincoln. **Políticas Públicas e a descentralização legislativa da assembleia constituinte brasileira, 1987-1988**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 27, n.º 78, p. 135.

<sup>194</sup> PRAÇA, Sérgio e NORONHA, Lincoln. **Políticas Públicas e a descentralização legislativa da assembleia constituinte brasileira, 1987-1988**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 27, n.º 78, p.135-136.

visitavam o Congresso Nacional frequentemente. Daí por que ser chamada de Carta Cidadã e de conter um valor simbólico significativo, como explica Mariah Quintal:

A Constituição de 1988 nasceu, portanto, com o valor simbólico de haver suscitado entre muitos brasileiros um novo ímpeto de mudança e de participação. A nova Carta dotou grupos sociais, até então excluídos, de meios constitucionais de reconhecimento de seus direitos e criou mecanismos para o exercício e a fiscalização desses direitos. Refletiu, também, os confrontos e as contradições das bancadas constituintes, aliás, presentes na sociedade como um todo.<sup>195</sup>

É nesse contexto e nesse espírito de mudança para garantia de maior bem estar para a população brasileira, que a Seguridade Social é constitucionalizada pela primeira vez como um sistema, ou seja, como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social e, assim, proteger a população contra os riscos sociais.

Fundada na garantia dos direitos e garantias fundamentais relacionados à saúde, previdência e assistência social, a Seguridade Social, na concepção dos constituintes de 1988, visa contribuir para o bem estar da população. Como definem Roberta Silva e Miguel Horvath:

Bem-estar significa o bem de todos os homens, dos povos, da comunidade, o bem comum. É direito que proporciona ao ser humano uma vida digna, de humanidade, de o homem ter direito a ter direitos, civilizar-se, melhorar o padrão de vida, tornando-se mais igualitário, alcançar a felicidade.<sup>196</sup>

Em acordo com Jack Balkin, de que a história é o elo de conexão entre os atores da construção constitucional, ou seja, o elemento de identidade que legitima a constituição; entende-se que compreensão da história, formada por diferentes atores, com interesses e interações distintas, é fundamental para a construção de um sentido constitucional que mais se adapte às facetas de cada geração. Afinal, a missão constitucional é manter-se fiel ao que a soberania popular espera dela e a busca do seu sentido original na linguagem constitucional se altera ao longo do tempo já que o seu

---

195 QUINTAL, Mariah Lança de Queiroz Casséte. **A Construção da “Soberania Inacabada” e a experiência constituinte brasileira de 1987-1988**. Tese de doutorado submetida à Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, para obtenção de grau de doutora em Ciência Política. Belo Horizonte. 2016, p. 172.

196 HORVATH JR., Miguel. SILVA, Roberta Soares da. **Direitos Humanos e pessoa com deficiência: visão integrativa**. In Direitos e garantias fundamentais: novas perspectivas. COSTA-CORRÊA, André L. e outros organizadores. Birigui, São Paulo: Boreal Editora, 2015, p. 208.



sentido evolui, assim como o exercício hermenêutico sofre modificações conforme as gerações. Como afirma Balkin: *“In constitutional construction, history is a resource for persuasion, but not a command. (...) People use history as a resource for construction, not as a command. They employ many diferentes kinds of history (...) and they use it in many different ways”*.<sup>197</sup>

A análise histórica da formação da Constituição Federal de 1988 é, portanto, essencial para se compreender a construção dos dispositivos constitucionais por ela originados, em especial a concepção do Estado de Bem-estar que a inspirou, pois nos mais de trinta anos de sua vigência, várias emendas constitucionais vêm sendo editadas, como resultado dos impactos da globalização e neoliberalismo, o que exige uma interpretação histórica e teleológica dos dispositivos constitucionais originais para se compreender o alcance das alterações realizadas posteriormente pelo legislador reformador.

## **2.2 Impactos da Globalização e Neoliberalismo na percepção do papel da política de Bem-estar através da Seguridade Social no Brasil.**

A globalização é um fenômeno com muitas dimensões e que gerou especial significado para o desenvolvimento das políticas sociais e do Estado de Bem-estar. Por um lado, a internacionalização dos direitos sociais teve importância na consolidação dessas políticas pela reprodução mundial dos modelos de proteção social que foram constitucionalizados em vários países. Mas por outro lado, também intensificou as ameaças que se seguiram com a visão neoliberal a qual passou a mudar a diretriz progressista de avanços dos direitos sociais outrora predominante.

Como um conceito dinâmico, que implica a descrição de algo que está mudando e se tornando cada vez mais global, a globalização se refere a um processo pelo qual o Estado se torna mais aberto a influências internacionais, possibilitando a interação de diferentes atores (governos nacionais, organizações não governamentais, empresas e cidadãos) e a geração de novas oportunidades para que a comunicação, o

---

197 BALKIN, Jack. **Living Originalism**. The Belknap Press of HARVARD UNIVERSITY PRESS. Cambridge, Massachusetts, 2011, p. 649.

comércio, as transações econômicas, a mobilização e as ações políticas ultrapassem as fronteiras nacionais<sup>198</sup>.

Sobre a dimensão econômica da globalização, em relação ao desenvolvimento das políticas sociais e do Estado de Bem-estar Social, se identificam fatores que promovem a internacionalização das transações econômicas e financeiras; a redução da autonomia dos países e a pressão para a redução das políticas de bem-estar. Podem significar a internacionalização da produção do comércio, da produção, das trocas econômicas, dos investimentos estrangeiros diretos; regime diferenciado de livre competitividade no comércio mundial; formação de redes de corporação internacionais e mercados mundiais; ampliação da competitividade entre os países; menor regulação dos fluxos financeiros e do comércio para propiciar maior mobilidade da propriedade e do capital, das mercadorias, do trabalho e dos serviços; e novos deslocamentos e relocalizações das atividades econômicas nos países e entre eles<sup>199</sup>.

A ampliação das interações políticas internacionais, tanto entre governos e organizações não governamentais, faz com se compreenda também um fenômeno de globalização política, de modo que certas ideias e opiniões se tornam globais, como a concepção do Estado de Bem-estar Social, por exemplo. Nesse aspecto cumpre ressaltar o papel exercido pelas organizações internacionais como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE); o Fundo Monetário Internacional (FMI); a Organização Internacional do Trabalho (OIT); a Organização das Nações Unidas (ONU), União Europeia, entre outras, seja para a defesa e promoção de um Estado socialmente mais ativo, seja para o encorajamento de uma orientação mais neoliberal do Estado<sup>200</sup>.

Outrossim, a rápida e livre circulação de informações sobre diferentes fatos da vida, impulsionada pelo desenvolvimento tecnológico dos meios de comunicação e dos transportes, gera a figura da globalização cultural. Esse processo faz com que as pessoas fiquem expostas e conectadas mundialmente e expandam sua gama de experiências e circulação de ideias e produtos. Por um lado, ela gera uma

---

198 KUHNLE, Stein. A Globalização e o Desenvolvimento das Políticas Sociais. In: DELGADO, Maurício Godinho; Porto, Lorena Vasconcelos (organizadores). **O Estado de bem-estar social no século XXI**. 2ª Ed. São Paulo: Ltr, 2018, p. 80.

199 PALIER, Bruno; SYKES, Robert. Challenges and change: issues and perspectives in the analysis of globalization and the european welfare states. In: PALIER, Bruno; PRIOR, Pauline M; SYKES, Robert. (coord). **Globalization and european welfare states**. Houndsmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave, 2001, p. 2-3.

200 KUHNLE, Stein. A Globalização e o Desenvolvimento das Políticas Sociais. In: DELGADO, Maurício Godinho; Porto, Lorena Vasconcelos (organizadores). **O Estado de bem-estar social no século XXI**. 2ª Ed. São Paulo: Ltr, 2018, p. 84.

homogeneização de culturas mundiais, vistas por vezes como ameaças às culturas locais, mas também facilita a propagação de “contraideias” propiciando o desenvolvimento de discussões globais sobre os desafios e as soluções relativas às políticas sociais, que gerarão resultados conforme os filtros locais, regionais e nacionais, para a elaboração e implementação das políticas públicas.<sup>201</sup>

Ademais, a globalização gera uma integração entre os países que projeta reflexos no campo jurídico, em especial, transformando conceitos já solidificados como soberania e jurisdição, para se falar em direitos supranacionais, nos quais sujeita a soberania dos Estados a uma nova ordem internacional, em que são criadas organizações internacionais com funções regulamentadoras, técnico-científicas e jurisdicionais. Criadas em âmbito geral ou regionais, com temáticas especializadas e genéricas, influenciam na formação de blocos econômicos e a até mesmo a criação de um Direito Internacional de Seguridade Social, pelo qual se cria um ambiente propício a celebração de acordos internacionais como forma de se assegurar direitos previdenciários entre cidadãos de vários países.<sup>202</sup>

Entretanto, com a aproximação dos países pela globalização, os programas públicos de bem-estar e gastos sociais, dentre eles a seguridade social, passam a ser vistos como obstáculos à competitividade econômica dos países, dentro de uma perspectiva global de orientação neoliberal, que desestimula a intervenção do Estado na economia e o pressiona para diminuir seu investimento público em políticas sociais e fomentar a iniciativa privada a exercer as funções outrora por ele assumidas, como explica Miguel Horvath:

Esta nova ordem internacional, denominada “neoliberalismo”, baseia-se na redução do Estado, com o enxugamento da máquina obtida com a retirada do Estado do centro de atividades que não sejam aquelas essenciais à sua própria manutenção. Incentiva as privatizações e a entrada de capital estrangeiro na tentativa de derrubar as tradicionais barreiras protecionistas.<sup>203</sup>

T. M. Marshal, ao analisar comparativamente modelos de Estado de Bem-estar na Europa, traz uma dimensão histórica que explica as diferentes perspectivas e contextos que levaram uma Sociedade de Austeridade para uma Sociedade Afluente.

---

201 KUHNLE, Stein. A Globalização e o Desenvolvimento das Políticas Sociais. In: DELGADO, Maurício Godinho; Porto, Lorena Vasconcelos (organizadores). **O Estado de bem-estar social no século XXI**. 2ª Ed. São Paulo: Ltr, 2018, p. 85-86.

202 HORVATH JR, Miguel. **Previdência Social em face da globalização**. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 52-55.

203 *Ibid.*, p. 53-54.

Afinal, observa que o Estado de Bem-estar Social nasceu num mundo de austeridade, que enfrentava as consequências das guerras mundiais as quais exigiam forte atuação do Estado na economia e as bases para a criação de uma legislação do bem-estar social. Nessa quadra, havia um consenso da sociedade pelo comprometimento com a participação justa e redistribuição da renda. Porém, a partir da década de cinquenta toma lugar uma Sociedade Afluente em que as restrições ao autoenriquecimento e ao consumo competitivo são removidas, volta a inflação e as manifestações por melhorias salariais, e se intensificam os ataques aos princípios fundamentais do Estado de Bem-estar Social, como o princípio da universalidade no seguro social e o oferecimento de serviços assistenciais gratuitos à população. Argumentava-se, portanto, que a distribuição de renda através do sistema gerido pela administração pública se justificaria em tempo de escassez, mas, em época de prosperidade, a produtividade crescente deveria capacitar quase todos a atender suas necessidades individualmente, através do mecanismo do mercado. Em uma Sociedade Afluente, onde o sistema de produção em massa, sustentado por uma procura em massa num alto e sempre crescente nível, gera uma abundância cujas necessidades passam a ser atendidas pelo consumo, e não mais pelo Estado<sup>204</sup>. Assim, as bases para a revisão do modelo do Estado de Bem-Estar social estava, portanto, criado para que a visão neoliberalista se desenvolvesse.

A ideologia neoliberal tem origem anglo-americana, e foi intensamente defendida nos governos de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, como forma de solução para as crises na Inglaterra e nos Estados Unidos. Suas principais características podem ser resumidas em: tendência à mercantilização dos direitos sociais, que são transformados em bens e serviços passados para a iniciativa privada; caracterização depreciativa do Estado ineficiente e enaltecida do mercado eficiente; manipulação do consenso democrático para dar legitimidade às escolhas políticas neoliberais; envolvimento das elites políticas capitalistas sobre as vantagens do programa de desmonte do Estado social<sup>205</sup>.

Foi também na ideologia neoliberal onde se estimulou um processo de “desmassificação”. Isso porque, na sociedade de massa, a necessidade de controle social estreito impôs um vínculo entre o Estado e o cidadão através da prestação de serviços e do controle direto das atividades que, por um lado, proviam segurança e, por outro,

---

204 MARSHALL, T.M.. **Cidadania, Classe Social e Status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1967, p. 200-201.

205 VAZ, Paulo Afonso Brun. **A judicialização dos direitos da seguridade social**. Curitiba: Alteridade Editora, 2021, p. 106-107.

formavam um vínculo estreito de dependência. Mas na pós-modernidade “o indivíduo é cada vez mais deixado à sua própria iniciativa”<sup>206</sup>.

Castel já apontava para a questão da desregulamentação do Estado como um processo de individuação que ameaçaria a sociedade gerando uma fragmentação diante da coesão conquistada na sociedade salarial, a qual a tornaria ingovernável e formaria uma polarização entre aqueles que conseguiriam associar individualismo com independência daqueles que teriam sua individualidade como falta de vínculos e de proteções sociais. Negando tanto a visão neoliberalista quanto o retorno do Estado interventor, o autor defende que caberia ao poder público a construção de uma ponte entre os dois lados e impor uma coesão mínima à sociedade:

O recurso é um Estado estrategista que estenda amplamente suas intervenções para acompanhar esse processo de individualização, desarmar seus pontos de tensão, evitar suas rupturas e reconciliar os que caíram aquém da linha de flutuação. Um Estado até mesmo protetor porque, numa sociedade hiperdiversificada e corroída pelo individualismo negativo, não há coesão social sem proteção social. Mas este Estado deveria ajustar o melhor possível suas intervenções, acompanhando as nervuras do processo de individuação.<sup>207</sup>

Sucedem que a globalização também tem gerado riscos mundiais. De acordo com Simon Schwartzman<sup>208</sup>, a primeira manifestação disso na América Latina foi a crise financeira do México, em 1982, que acabou afetando outros países nos anos seguintes, os quais não tiveram a capacidade de se adaptarem à volatilidade dos fluxos de capital e outros reflexos provocados pela globalização, o que culminou na chamada “década perdida” da América Latina. O Fundo Monetário Internacional – FMI e o Banco Mundial foram chamados a socorrer esses países e acabaram impondo um conjunto de medidas para a habilitação aos empréstimos e financiamentos internacionais, conforme o “Consenso de Washington”. A explicação era a de que esses países estavam gastando além das suas possibilidades, gerando um superdimensionamento do Estado clientelista e burocrático, que mantinha sistemas de benefícios sociais incontroláveis, importação maior que a exportação e déficit na balança de pagamentos, o que desorganizava a economia e gerava inflação. Para solucionar esses problemas, deveriam cortar gastos públicos e desvalorizar suas moedas,

---

206 ZYGMUNT, Bauman, BORDINI, Carlo. **Estado de Crise**. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2016, p. 27.

207 CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Tradução de Iraci D. Poletti. Petrópolis: Vozes, 1998, p.610.

208 SCHWARTZMAN, Simon. **Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo**. São Paulo: Augurium Editora, 2004, p. 115-117.

baixar tarifas para liberalizar suas economias aos mercados e às tecnologias internacionais; privatizar as empresas públicas e, assim, alcançar o equilíbrio macroeconômico.

Se o liberalismo pregava a competição sem a intervenção do Estado, o neoliberalismo se instala no próprio Estado. Assim, as funções sociais do Estado são submetidas ao cálculo econômico e à inserção da análise de viabilidade dos serviços públicos, como os das empresas privadas. Ao retirar as responsabilidades do Estado, suas prerrogativas são renunciadas e privatizadas, o que gera uma perda de poder e da força de suas políticas econômicas, como também gera o enfraquecimento da capacidade de prover os serviços sociais apropriados. Como consequência, há de se realizar o ajuste fiscal e a desregulamentação de certas prerrogativas institucionais, que são gradativamente delegadas aos indivíduos. Desse modo, aquele que deveria ser o provedor e garantidor de bem-estar público se torna mal visto pela população, que o vê como aquele que exige cada vez mais e dá cada vez menos em troca; ou seja, “os cidadãos acreditam cada vez menos que os governos sejam capazes de cumprir suas promessas”<sup>209</sup>, o que gera a crise do Estado de Bem-estar Social.

Especialmente a partir da década de 90, teses defensoras de revisão dos sistemas previdenciários ganharam foro de discussão mundial, tanto nos países centrais quanto periféricos, tendo sido gradativamente reformados vários sistemas, compondo o que se chamou de crise do Estado de Bem-estar, como evidencia Simone Barbisan Fortes:

A crise estrutural que atinge o Estado de Bem-estar abarca também as políticas sociais – em especial previdenciárias –, que se consubstanciam em um de seus mais expressivos caracteres. Isso porque, de um lado, fazem parte da própria mecânica que engendra a crise (aumento das demandas sociais) e, de outro, porque o Estado, com a diminuição das receitas, não se encontra mais apto a satisfazê-las. Ou seja, em relação às políticas de Seguridade Social e, mais propriamente, de Previdência Social, põe-se, em primeiro lugar, o problema de financiamento (aumento de custos para sua manutenção) e, depois dele, a própria ineficiência do Estado em garantir prestações efetivamente satisfatórias (insuficiência das garantias alcançadas aos cidadãos), aliada, por fim, a impasses culturais ou a uma efetiva crise de solidariedade.<sup>210</sup>

---

209 ZYGMUNT, Bauman, BORDINI, Carlo. **Estado de Crise**. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2016, p. 33.

210 FORTES, Simone Barbisan. **Previdência Social no Estado Democrático de Direito**. São Paulo: LTr, 2005, p. 138.

A terminologia “crise” normalmente é utilizada para descrever um acontecimento adverso, em especial ligados ao setor econômico, ou seja, uma fase de recessão “caraterizada pela falta de investimentos, diminuição da produção, aumento do desemprego, um termo que tem significado geral de circunstâncias desfavoráveis com frequência ligadas à economia”<sup>211</sup>.

Sobre as crises atuais, Balman e Bordoni chamam atenção no sentido de que a liberalização das fronteiras também abriu caminho para uma torrente de dificuldades financeiras, em que uma queda da Bolsa em um país pode interferir em todo o globo. De modo que as soluções encontradas no passado, através da forte intervenção do Estado na economia, com obras públicas e empregando a força de trabalho excedente, não são agora suficientes ou possíveis de ser realizada pelos países, que estão endividados e sem condições de investimento, de modo que “a crise em curso é financeira, ao passo que a crise de 1929 foi industrial: na atualidade, as teorias de Keynes não puderam ser aplicadas”<sup>212</sup>.

Como explica Paulo Vaz, a globalização produz transformações no Estado Moderno e o leva para um Estado de pós-modernidade, no qual novos desafios se apresentam e também a predominância da visão neoliberal, que pressionam os países para uma agenda de reformas:

Neste diapasão, compreendem-se nas características da globalização do capitalismo a adoção de um conjunto de medidas e de recomendações de política econômica e de política externa, ditadas pelo Consenso de Washington, assimetricamente incorporadas pelos países em consonância com suas capacidades de adaptação política e econômica, abrangendo os seguintes aspectos: a) priorização dos gastos públicos no sentido de combate ao déficit; b) disciplina fiscal e reforma tributária; c) liberalização financeira; d) flexibilização do regime cambial; e) abertura comercial; f) estímulo e abertura ao investimento direto estrangeiro; g) privatização de empresas e serviços públicos e h) desregulamentação das relações de trabalho<sup>213</sup>.

No caso brasileiro, a formação da Seguridade Social e, em especial, o seu orçamento próprio, que destina verbas públicas para o bem-estar da população e para a diminuição das desigualdades sociais no país, sempre gerou polêmicas por contrariar interesses do mercado, o que desencadeou, já da década de noventa, uma agenda neoliberal de reformas restritivas de direitos sociais, como explica Gentil:

---

211 ZYGMUNT, Bauman, BORDINI, Carlo. **Estado de Crise**. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2016, p. 9.

212 *Ibid.*, p.10.

213 VAZ, Paulo Afonso Brun. **A judicialização dos direitos da seguridade social**. Curitiba: Alteridade Editora, 2021, p. 50.

Nos anos 1990, uma seguridade generosa e igualitária, inspirada no sistema de proteção social europeu entrara em conflito com a perspectiva liberal-conservadora que então se tornara dominante no Brasil e num mundo de economias abertas, desreguladas e ferozmente competitivas. O nascimento do sistema de seguridade social brasileiro, através da Constituição Federal de 1988, foi marcado pela fragmentação e descaracterização que esse momento histórico impôs, quando as teses políticas conservadoras dos grupos que se uniram em torno do modelo liberal reuniram forças no início dos anos 1990 no cenário político nacional<sup>214</sup>.

Ocorre que, embora a inspiração esteja nos Estados de Bem-estar europeus, os países latino-americanos têm desenvolvido sistemas de proteção social conforme suas peculiaridades próprias, ou seja, de acordo com suas tradições históricas, políticas, e a depender de suas possibilidades econômicas e níveis de participação no processo de globalização. Sobre o caso brasileiro, vale a reflexão de Barroso:

O discurso acerca do Estado atravessou, ao longo do século XX, três fases distintas: a pré-modernidade (ou Estado liberal), a modernidade (ou Estado social) e a pós-modernidade (ou Estado neoliberal). A constatação inevitável, desconcertante, é que o Brasil chega à pós-modernidade sem ter conseguido ser liberal nem moderno. Herdeiros de uma tradição autoritária e populista, elitizada e excludente, seletiva entre amigos e inimigos – e não entre certo e errado, justo ou injusto –, mansa com os ricos e dura com os pobres, chegamos ao terceiro milênio atrasados e com pressa<sup>215</sup>.

Ocorre que o projeto neoliberalizante passa a desenvolver a ideia de que seriam os direitos sociais os responsáveis pelas crises fiscais do Estado brasileiro, devendo, assim, sofrerem um influxo para que as contas públicas ajustadas para um novo momento global.<sup>216</sup> Observar-se-á a seguir que as diretrizes neoliberais foram gradativamente aderidas pelas reformas constitucionais em matéria de seguridade social, em especial, sobre a previdência pública, cujo patamar protetivo foi sendo reduzido e o nível contributivo ampliado.

---

214 GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira – análise financeira do período 1990/205**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006, p. 20.

215 BARROSO, Luís Roberto. **Fundamentos teóricos e filosóficos no Direito Constitucional brasileiro**. In: Jus Navegandi, Teresina, ano 7, n. 59, 1 out. 2002. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/3208>. Acesso em: 20 abril 2020.

216 SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio; COSTA, José Ricardo Caetano. Neoliberalismo, retrocesso social e baixo grau de “politização” dos direitos previdenciários no Brasil. In: **Previdência em tempos de reforma**. Organização: Jane Lucia Wilhelm Berwanger; Melissa Folmann; Marco Aurélio Serau Junior. Porto Alegre: Magister, 2015, p. 72.



### 2.3 Reformas na Seguridade Social no Brasil

Tendo em vista a sistematização da Seguridade Social a partir da Constituição Federal de 1988 e sua regulamentação posterior através das legislações das subáreas de saúde, assistência e previdência social, ainda na década de noventa, essas políticas públicas passam a desempenhar importantes papéis para a população brasileira e são institucionalmente organizadas em todo o país.

Entretanto, o grande arcabouço jurídico em matéria de direitos sociais aprovado a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 em matéria de Seguridade Social passa a sofrer alterações, inclusive com reformas constitucionais que geram relevantes impactos na sofisticada arquitetura inicialmente projetada para a proteção contra os riscos sociais.

Essas reformas por vezes ampliaram o papel do Estado na garantia do bem-estar da população, mas em sua grande maioria focaram em redução de direitos e ampliação de arrecadação, baseadas em justificativas em grande medida de cunho econômico, para garantir o custeio ou reduzir as despesas dessas áreas sociais. O curioso é que essas mudanças vêm ocorrendo sem necessariamente observar a configuração do modelo de sistema de seguridade social originalmente desenhado pelo poder constituinte.

Afinal, o modelo avançado e sofisticado de Seguridade Social insculpido na Constituição Federal de 1998 já nasce dentro de um embate entre forças contra e a favor das políticas de bem-estar, como explica Wagner Balera:

O duro combate teve início com a primeira reforma, na época da revisão constitucional, com a Emenda Constitucional de Revisão n. 1, de 1994, que, instituindo o Fundo Social de Emergência, já solapava os recursos financeiros da seguridade social. A primeira reforma, portanto, já apresentou as características de verdadeira afronta aos direitos sociais, porque não veio para aperfeiçoar a proteção conferida pelos mesmos, e sim para reduzir o dinheiro destinado a dar efetividade a tais direitos<sup>217</sup>.

Ocorre que a Emenda Constitucional de Revisão n. 1, de 1994, inseriu no artigo 71 e seguintes no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o Fundo Social de Emergência, num primeiro momento para existir por dois anos, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização

---

217 BALERA, Wagner. **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. 2ª Edição Revista e Ampliada. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 249.

econômica, com a retirada de vinte por cento das arrecadação das contribuições sociais que deveriam ir para o Orçamento da Seguridade Social. Tal medida, que era temporária, acabou por se tornar permanente, com inúmeras prorrogações de prazo até o ano de 2000, e em sequência, com a inclusão do artigo 76 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do instituto da Desvinculação das Receitas da União – DRU, pela Emenda Constitucional n. 27 de 2000.

Esse desvio oficial de vinte por cento de todos os recursos arrecadados a título de contribuições da seguridade social para outras finalidades que não saúde, assistência ou previdência, foi prorrogado várias vezes por outras emendas constitucionais até que, em 2016, é ampliado para trinta por cento pela Emenda Constitucional n. 93 de 2016, sendo desviados os recursos da seguridade social até o ano de 2019, quando a DRU foi extinta pela Emenda Constitucional n. 103 de 2019.

Ainda sobre o ambiente da Seguridade Social, que é a Ordem Social, o artigo 193 da Constituição Federal teve a inclusão, pela Emenda Constitucional n. 108 de 2020, de um parágrafo único o qual afirma que o Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e avaliação dessas políticas. Na justificativa legislativa constante na Proposta de Emenda Constitucional n. 15 de 2015, a preocupação foi incluir o planejamento como instrumento também da ordem social e não apenas da ordem econômica<sup>218</sup>.

Em relação ao artigo 194 da Constituição Federal, que expressamente trata da Seguridade Social, se verifica algumas emendas em seu texto originário. A primeira alteração ocorreu em 1998 pela redação dada pela Emenda Constitucional n. 20 ao inciso VII, que prevê o princípio do caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa. Aqui houve a alteração do texto para reforçar a participação da comunidade na gestão do sistema, consignando expressamente o caráter da sua gestão quadripartite, com a participação dos trabalhadores, empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

A outra alteração nesse mesmo artigo foi relacionado ao inciso VI, que teve sua redação ampliada recentemente pela Emenda Constitucional n. 103 de 2019, para mencionar expressamente que, pelo princípio da diversidade da base de financiamento,

---

218 A preocupação fundamental do Projeto foi com a transformação do Fundeb em mecanismo permanente, inserido no corpo permanente da Constituição Federal. Porém, ao incluir o parágrafo único no artigo 193, acaba tendo efeitos para o planejamento da Seguridade Social também. (BRASIL. Constituição. Proposta de Emenda Constitucional n. 15, 2005, p. 4.).

há a necessidade de identificação, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social.

Assim, a nova redação da Constituição Federal permite que haja uma segregação contábil do orçamento nas ações de saúde, previdência e assistência social, reforçando a concepção da previdência como um seguro relativo à perda da capacidade laboral, de natureza contributiva e desvinculado de uma política de Estado mais ampla, da seguridade social, voltada à proteção social contra os riscos sociais que ameaçam os brasileiros.

Esse objetivo de ampliação da base de financiamento também motivou a Emenda Constitucional n. 20 de 1998, que reescreveu os fatos geradores descritos no mesmo artigo 195, incisos I e II de forma a ampliar a sua abrangência tanto para o empregador (que passa a ter que contribuir não apenas sobre a folha, mas também em relação aos demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço mesmo sem vínculo empregatício; sobre a receita ou faturamento; e também sobre o lucro); quanto para o trabalhador (incluindo também os demais segurados da previdência social).

Essa mesma Emenda Constitucional n. 20 alterou o §8º do artigo 195 para excluir o garimpeiro do grupo de segurados especiais detentores de regras previdenciárias específicas, retirando desses segurados a possibilidade de ser tratados pelas regras previdenciárias específicas dos demais trabalhadores da área rural.

Também incluiu o §10 do artigo 195, o qual preceitua que a lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos. Dessa forma, deixa a critério do legislador infraconstitucional definir o quanto de verba pública federal será repassado pela União aos demais entes da Federação para a saúde e assistência pública.

Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, assim como para pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, a Emenda Constitucional n. 20 de 1998 acrescentou no texto constitucional os artigos 249 e 250, que autorizam a criação pela União, em relação ao RGPS e RPPS da União, assim como pelos demais

entes em relação aos seus regimes próprios, de fundos integrados de bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos.

Em 2003 a Emenda Constitucional n. 42 incluiu mais uma fonte de financiamento para o sistema de seguridade social, ao acrescentar ao artigo 195 da Constituição Federal o inciso IV autorizando a criação de contribuição do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar, como também incluiu o §12 no mesmo artigo, para consignar que caberá à lei definir os setores de atividade econômica para os quais as contribuições sobre o faturamento das empresas e do importador serão não cumulativas.

Em 2016 houve relevante reforma da Constituição Federal de 1988 que, muito embora não seja específica da seguridade social, a atinge diretamente. É a Emenda Constitucional n. 94, proposta pela Proposta de Emenda Constitucional n. 233/2016, e ficou conhecida como PEC do Teto dos Gastos. Essa emenda alterou o artigo 100 do texto constitucional para limitar as despesas da União dentro de parâmetros preestabelecidos. Assim, acordou-se que as despesas da União, tanto pelo Executivo, Legislativo, Judiciário e seus órgãos, só poderiam crescer conforme a inflação do ano anterior, sob pena de sanções ao Poder descumpridor. Com duração de 20 anos, essa alteração constitucional gera graves impactos nas políticas públicas da seguridade social, haja vista que acaba congelando os valores a serem investidos na área social independentemente dos aspectos demográficos, do mercado de trabalho ou dos próprios riscos sociais.

A Emenda Constitucional n. 103 de 2019 também foi responsável por algumas alterações nos artigos referentes à seguridade social. Dentre elas, destaca-se a alteração do inciso II do artigo 195, ao introduzir no texto constitucional a possibilidade de adoção de alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição ao trabalhador e demais segurados do Regime Geral de Previdência Social. Outrossim, vedou no §11 a moratória e o parcelamento em prazo superior a 60 meses e, na forma da lei complementar, a remissão e a anistia das contribuições sociais sobre a folha do empregador e dos trabalhadores e demais segurados da previdência.

Ademais, essa mesma emenda alterou novamente a redação do §9º da Constituição (que já tinha sido alterada pela Emenda Constitucional n. 20 em 1998 e pela Emenda Constitucional n. 47 em 2005) para constar que as contribuições sociais das empresas incidentes sobre a folha poderão ter alíquotas diferenciadas em razão da

atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho, e passando a autorizar a adoção de bases de cálculo diferenciadas incidentes sobre a receita ou faturamento ou lucro das empresas.

Outrossim, a reforma constitucional de 2019 também incluiu o §14 no artigo 195 da Constituição Federal para determinar que o segurado somente terá reconhecida como tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social a competência cuja contribuição seja igual ou superior à contribuição mínima mensal exigida para sua categoria, assegurado o agrupamento de contribuições. Essa medida atinge diretamente aqueles trabalhadores que recebem valores mensais menores do que o salário mínimo, porque caso não completem o valor da contribuição previdenciária até o valor correspondente à contribuição mínima referente ao salário mínimo, não terão os correspondentes períodos considerados para fins previdenciários.

Dois pontos importantes e que foram muito debatidos, ao longo da tramitação da Reforma da Previdência realizada pela Emenda Constitucional n. 103/2019, foram a retirada da Desvinculação das Receitas da União – DRU sobre as contribuições sociais da seguridade social<sup>219</sup> e a alteração da destinação dos recursos do Programa de Integração Social – PIS e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP destinados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

Ocorre que no debate da PEC 287 de 2016 (Projeto de Reforma Previdenciária do governo Temer), cujo texto foi modelo para a PEC 6 de 2019 (Projeto de Reforma Previdenciária do governo Bolsonaro que culminou na EC 103 DE 2019), ocorreu uma CPI da Previdência (CPIPev), em comissão mista da Câmara e do Senado, para investigar a existência do alegado déficit da Previdência Social. Nos estudos e debates apresentados ficaram muito evidentes os impactos negativos da existência da Desvinculação das Receitas da União - D.R.U. no Orçamento da Seguridade Social e que a existência desse desvio oficial das receitas que deveriam ir para a destinação social da saúde, assistência e previdência social impactava diretamente no alegado quadro deficitário. Tal iniciativa possibilitou a criação de um ambiente favorável à retirada da D.R.U porque gerava contradição ao próprio argumento do governo de que

---

219 PAIM, Paulo; MOTA, Telmário e JOSÉ, Hélio. 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 (CPIPREV). Senado Federal, Comissão Parlamentar de Inquérito. 2017, disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/539169>. Maiores detalhes serão apresentados no capítulo 3.

precisava reformar por ser o sistema deficitário. Ora, se verbas da seguridade social eram desviadas para outros fins, como se poderia defender a criação de mais receitas e redução das despesas?

Nesse sentido, já havia sido preparado um ambiente favorável à retirada da D.R.U do texto constitucional e, quando houve a reforma pela Emenda Constitucional n. 103 de 2019, foi feita a alteração do artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para a exclusão das receitas das contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social da Desvinculação das Receitas da União – DRU.

Ao final, também houve a alteração do artigo 239 da Constituição Federal, que trata da arrecadação decorrente das contribuições para PIS e PASEP, responsáveis pelo financiamento do seguro desemprego e do abono anual aos trabalhadores, para dispor, no §1º, que desses recursos, no mínimo 28%, e não mais 40% como estava na redação anterior, serão destinados para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por meio do BNDES, com critérios de remuneração que preservem o seu valor, ressaltando, conforme nova redação do §5º, que esses programas de desenvolvimento econômico e seus resultados serão anualmente avaliados e divulgados em meio de comunicação social eletrônico e apresentados em reunião da comissão mista permanente de Senadores e Deputados responsável por examinar as contas do Executivo; exercer acompanhamento e fiscalização orçamentária; e examinar e emitir parecer sobre os planos e programas constitucionais existentes, conforme artigo 166 da Constituição Federal.

Destaca-se que a inclusão do artigo 239 que destinou a arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social - PIS e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP para o financiamento do programa seguro desemprego e ao abono anual de um salário mínimo para os trabalhadores com baixa renda (dois salários mínimos) foi uma inovação relevante da Constituição Federal de 1988. Desses recursos, 40% seriam destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Sobre esse ponto, merece destaque a análise de Azeredo e Ramos:

O artigo 239 da Constituição, portanto, ao mesmo tempo em que corrigiu as notórias limitações do PIS-PASEP, assegurou recursos para a consolidação de um direito social básico do trabalhador que é a proteção financeira no momento do desemprego, sem que fosse necessário um aumento da carga tributária do país. A destinação de 40% da arrecadação das contribuições ao PIS e ao PASEP, por sua

vez, preservou os recursos públicos para investimentos produtivos. Além disso, esta dupla destinação dos recursos abriu a possibilidade de se estabelecer um mecanismo de financiamento do seguro-desemprego que financiaria a instalação produtiva de empresas, permitindo a criação de novos empregos.<sup>220</sup>

Sobre a redução do percentual destinado ao BNDES de 40% para 28% pela Emenda Constitucional n. 103/2019, José Afonso já alertava sobre os riscos da perda da receita patrimonial do FAT/BNDES, ainda quando a reforma estava em tramitação:

Não há, portanto, qualquer ganho fiscal na proposta de extinguir a poupança do FAT e direcionar tais recursos para a Previdência Social. Afinal, tudo que se arrecada de PIS/PASEP, uma receita tributária e primária, e se empresta ao BNDES, não constitui uma despesa primária – como tal já tem um efeito superavitário e redutor de dívida líquida. Pela proposta, o mesmo recurso será usado para custear uma despesa corrente e primária, os benefícios previdenciários. Para o setor público como um todo, em primeiro momento, a medida é neutra. No médio e longo prazo, porém, implicará em perdas e para todos os envolvidos, inclusive o Tesouro Nacional. O FAT será esvaziado e deixará de receber no futuro os juros do que deixará de emprestar ao BNDES a partir da reforma. Com menos juros e com mais desemprego, provocado pela recessão e pela revolução digital, o déficit do FAT só aumentará e o Tesouro terá que cobrir.<sup>221</sup>

Outro ponto relevante sobre o aspecto contributivo da seguridade social foi a inclusão, pela Emenda Constitucional n. 106 de 2020, da proibição da pessoa jurídica em débito com o sistema de seguridade social de contratar com o Poder Público e também de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Em 2021, a Emenda Constitucional n. 114 incluiu o parágrafo único ao artigo 6º da Constituição Federal, a fim de garantir que todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso devem ser determinadas em lei, observando a legislação fiscal e orçamentária.

Verifica-se, portanto, à exceção de algumas ampliações de garantias assistenciais, as alterações constitucionais relacionadas aos aspectos gerais da Seguridade Social foram, em sua maioria, para desviar os recursos destinados originariamente pela constituição para a Seguridade Social (como a D.R.U., mecanismo que ocorreu durante vinte e cinco anos pelo legislador reformador até ser extinta na Reforma da Previdência de 2019, assim como a criação de Fundos específicos para

---

220 AZEREDO, B; RAMOS, C. A. Políticas Públicas de emprego: experiências e desafios. **In Planejamento e Políticas Públicas**, n. 12, 1995.

221 AFONSO, José Roberto. FAT BNDES, exemplo a seguir e não por destruir. **Revista Conjuntura Econômica**. v. 73, n. 7. Julho de 2019, p. 21.

financiamento de certas políticas públicas específicas, esvaziando o orçamento da seguridade social como um todo<sup>222</sup>) e para ampliação dos conceitos dos fatos geradores das contribuições sociais, para proporcionar maior arrecadação orçamentária desse tributo.

Cumpre identificar, a seguir, as reformas que ocorreram em cada subsistema da seguridade social e suas motivações descritas nos respectivos projetos de emendas constitucionais submetidas ao Congresso Nacional.

### **2.3.1. Reformas Constitucionais na Saúde.**

A Constituição Federal de 1988 cria um novo paradigma na política pública da saúde, que se torna um direito universal e um dever do Estado o qual se obriga a garanti-la através de políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco doença e de outros agravos.

Esse acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a promoção, proteção e recuperação da saúde exigiu a criação de um sistema único de saúde público, como também o dever de regulamentação, fiscalização e controle da execução dessa prestação de serviço, seja por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Ocorre que a política pública da Saúde deve ser financiada por recursos do Orçamento da Seguridade Social, mas por não ter sido feita na redação originária da Constituição Federal uma determinação mínima de percentual a ser para ela destinado, acabou gerando alterações constitucionais com o intuito de estabelecer direcionamentos específicos ou destinação mínima de recursos para o sistema de saúde.

Daí por que a Emenda Constitucional n. 29 de 2000 alterou vários dispositivos constitucionais (artigos 34, 35, 156, 160, 167 e 198) e acrescentou artigo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para assegurar recursos mínimos para o financiamento das ações e dos serviços públicos de saúde, inclusive autorizando a intervenção federal ou estadual no descumprimento de tal regra pelos estados e municípios.

---

222 Um exemplo é a destinação da receita do concurso de prognósticos, que pela redação constitucional deve ser direcionada para o Orçamento da Seguridade Social, conforme preceitua o artigo 195, III, e atualmente conta com percentual, a depender do tipo de concurso de prognósticos, entre 4 a 17% da arrecadação apenas. Para maiores detalhes ver Análise da Seguridade Social 2021. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2021, p. 64 a 67.



Assim, obrigou a União a investir no setor 5% a mais do que havia investido no ano anterior, e determinou que nos anos seguintes esse valor fosse corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto - PIB, ou seja, pelo índice de crescimento de economia. Os Estados, que comprometiam 4% da receita líquida com saúde, ficaram obrigados a alcançar, até 2004, a aplicação de 12% da arrecadação de impostos na saúde. E os Municípios, 15%. Essa regra era transitória, e deveria ter vigorado até 2004, mas continuou em vigor por falta de uma lei complementar que regulamentasse o assunto até 2012, com a edição da Lei Complementar n.141.

Destaca-se que inicialmente foi a Proposta de Emenda Constitucional n. 82 de 1995 que propôs a vinculação de recursos da Seguridade Social ao financiamento de ações e serviços públicos de saúde. No texto original da proposta, a sugestão era a destinação integral para a saúde de toda a arrecadação das contribuições sociais dos empregadores sobre o faturamento e o lucro, sob o argumento de que o setor da saúde não seria arrecadador de nenhuma de suas receitas e acabaria não tendo a garantia de destinação das contribuições sociais ao Sistema Único de Saúde<sup>223</sup>.

Mas o texto aprovado na Emenda Constitucional acabou indo por outras diretrizes para garantir recursos mínimos para a saúde sem alteração do artigo 195, mas sim dos artigos dos impostos. Significa então que, em tese, a saúde teria recursos provenientes do Orçamento Fiscal e do Orçamento da Seguridade Social.

Cumpre observar que, antes de se conseguir esses recursos provenientes dos impostos, já houve pela Emenda Constitucional n. 12 de 1996, a autorização da criação da contribuição provisória sobre movimentação financeira – CPMF, pela inserção do artigo 74 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e o produto da arrecadação seria destinado integralmente ao Fundo Nacional de Saúde, para financiamento e de ações e serviços de saúde. A autorização era para a cobrança por dois anos, mas essa tributação foi prorrogada por outras emendas constitucionais até o ano de 2007, quando foi extinta.

Em relação à descentralização dos recursos para o subsistema de saúde, Balera explica que foi implementada em dois momentos com medidas distintas:

A primeira, que não considero como descentralização, consistiu na criação da Contribuição sobre Movimentação Financeira, por intermédio da Emenda Constitucional n. 12, de 1996, mediante transformação do extinto IPMF. Os recursos da CPMF foram, então, destinados com exclusividade para a saúde. As Emendas Constitucionais n. 21, de 1999, n. 37, de 2002, e n. 42 de 2003,

---

223 BRASIL. Constituição. Proposta de Emenda Constitucional n. 82, 1995, p. 2.

prorrogaram a vigência do tributo provisório até 31 de dezembro de 2007.

A segunda, que também não posso considerar como descentralização, sobreveio com a Emenda Constitucional n. 29, de setembro de 2000, que estabeleceu rígida disciplina aos recursos para a área da saúde, inclusive fixando percentual a ser destinado ao setor, dentro do orçamento.<sup>224</sup>

Em 2006 houve a edição da Emenda Constitucional n. 51 que acrescentou os §§ 4º ao 6º ao art. 198, incluindo na Constituição a atividade de agentes comunitários e agentes de combate a endemias, admitidos por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação. A atividade foi regulamentada pela Lei 11.350/2006.

A Proposta de Emenda Constitucional n. 7 de 2003 previa inicialmente a inclusão na Constituição da hipótese de agentes comunitários de saúde ao SUS pelo artigo 37 da Constituição Federal. Isto porque com o desenvolvimento do sistema único de saúde surgiu a profissão do agente comunitário de saúde (ACS), reconhecido pela Lei n. 10.507 de 2002, que sofria com a falta de definição de um modelo para a celebração do vínculo com a Administração Pública, ora engajados através de termos de parceria entre uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP e a administração, ora através de contratos temporários, ora através de cooperativas. Mas, na redação final de Emenda Constitucional n. 51 de 2006, a constitucionalização da profissão dos agentes comunitários de saúde ocorreu pela inclusão do instituto nos parágrafos quarto, quinto e sexto do artigo 198 da Constituição Federal.

Estudo do Banco Mundial de 2010 diagnosticou que os gastos com saúde no Brasil provavelmente aumentarão substancialmente como também o número de idosos necessitados de cuidados de longo prazo. Outrossim, reconhecem que as políticas de transferências públicas têm sido muito eficazes para reduzir a pobreza entre os idosos, mas as custas de uma elevada despesa para o sistema de seguridade social. Daí concluem que a organização do sistema de saúde precisa ser ajustada, incluindo alternativas aos cuidados domiciliares, para os diferentes perfis demográficos e epidemiológicos decorrentes do aumento da população idosa no Brasil<sup>225</sup>.

Em 2010 a Emenda Constitucional n. 63, com origem na Proposta de Emenda Constitucional n. 391 de 2009, alterou o §5º do artigo 198 da Constituição Federal para autorizar lei federal dispor sobre o piso salarial profissional nacional e

---

224 BALERA, Wagner. **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. 2ª Edição Revista e Ampliada. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 259-260

225 BANCO MUNDIAL. *Envelhecendo em um Brasil mais velho*. Washington. 2011, p. 15-16.

diretrizes para os Planos de Carreira dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias, competindo à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial.

Ainda sobre os agentes comunitários e agentes de combate às endemias, a Emenda Constitucional n. 120 de 2022, cuja origem veio da Proposta de Emenda à Constituição n. 22 de 2011 e só aprovada após a pandemia do COVID-19, acrescentou os §§7º ao 11 ao artigo 198 da Constituição Federal para dispor sobre a responsabilidade financeira da União, corresponsável pelo Sistema Único de Saúde (SUS), na política remuneratória e na valorização desses profissionais. Assim, constitucionalizou-se a obrigação da União em relação aos vencimentos dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias, cabendo aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios estabelecer, além de outros consectários e vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações, a fim de valorizar o trabalho desses profissionais que passam a ter piso salarial não inferior a dois salários mínimos e direito ao adicional de insalubridade, e esses recursos não serão objeto de inclusão no cálculo para fins do limite de despesa com pessoal.

Quando se faz uma evolução cronológica normativa sobre as garantias financeiras para o direito fundamental da saúde, inobstante algumas expansões na constitucionalização da valorização dos profissionais da área de saúde, verifica-se uma redução gradativa de recursos a serem gastos na área de saúde. Impactada pela institucionalização do teto de gastos públicos, que atrelou os gastos sociais na área de saúde à inflação, o Sistema Único de Saúde foi diretamente atingido. Sobre esse processo, adverte Luma Scaff que:

A consagração constitucional de garantias financeiras ao direito à saúde na busca de um orçamento mínimo social integra os direitos fundamentais, inserindo-se, inclusive, como cláusula pétrea. O quadro de hoje mostra diversas violações sucessivas que vêm sendo praticadas no apagar das luzes que gritam o retrocesso social, comprometendo aqueles que precisam do direito à saúde saudável financeiramente.<sup>226</sup>

Verifica-se que as reformas relacionadas à Saúde se concentraram em assegurar recursos para essa política pública que ainda é subfinanciada, em comparação

---

226 SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo. Financiamento do direito à saúde no Brasil: quanto você pagaria pelo sistema único de saúde?. **Interloquções entre o direito previdenciário, o direito tributário e a economia**. Coordenação por Melissa Folmann e Marco Aurélio Serau Junior. Porto Alegre: Paixão, 2017, p. 153.

com os outros países da OCDE. Sobre o subfinanciamento histórico da saúde no Brasil, pesquisas do Banco Mundial, realizadas por André Médici, inclusive, alertam para o baixo gasto público do sistema de saúde brasileiro (média de 3% do PIB ano) que, além de necessidade de maiores recursos, exige melhoria na eficiência e nos resultados com os recursos disponíveis, além de modernização da gestão para informações transparentes e ágeis para tomada de decisões e melhor integração entre o sistema público e o sistema privado<sup>227</sup>.

### **2.3.2. Reformas Constitucionais na Previdência.**

No texto original da Lei Maior de 1988 havia grandes diferenças entre os regimes públicos (RGPS e RPPS) e pouca regulamentação sobre o regime complementar. No entanto, as reformas constitucionais previdenciárias que se sucederam até os dias atuais se preocuparam em reduzir as diferenças entre os regimes públicos dos servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada, reduzir o patamar protetivo garantido pelo Estado no texto original da Constituição de 1988, e conceder maior espaço para a atuação da iniciativa privada no regime de previdência complementar, mesmo que sob supervisão do Estado em sua atuação, como se verá a seguir.

A primeira reforma constitucional em matéria previdenciária foi a edição da Emenda Constitucional n. 3 de 1993, direcionada ao regime próprio dos servidores públicos, a qual estabelecia que as aposentadorias e pensões destes servidores passariam a ser custeados, além da contribuição da União, com recursos provenientes das contribuições dos próprios servidores públicos federais.

Sua origem vem da Proposta de Emenda à Constituição n. 48 de 1991, que propunha alterações nos artigos 146, 149, 150, 153, 155, 158, 159 e 161 da Constituição Federal de 1988, que tratam de tributação, com o objetivo de promover o ajuste fiscal, diante de preocupações gerais com as disfunções, distorções e imperfeições do Sistema Tributário Nacional. Dessa tramitação, interessa mais diretamente ao presente estudo a alteração ocorrida no artigo 40, com a inclusão do §6º, que passa a dispor que as

---

227 BANCO MUNDIAL. Desafios para a Cobertura Universal em Saúde no Mundo e no Brasil. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/335240738\\_Desafios\\_para\\_a\\_Cobertura\\_Universal\\_em\\_Saude\\_no\\_Mundo\\_e\\_no\\_Brasil](https://www.researchgate.net/publication/335240738_Desafios_para_a_Cobertura_Universal_em_Saude_no_Mundo_e_no_Brasil)

aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei.

Ocorre que, quando os antigos institutos de aposentadoria de servidores foram encampados pelo Estado, não foi imposta a obrigatoriedade de financiamento direto das aposentadorias, mas somente para as pensões por morte, de modo que não havia contribuição direta, nem Plano de Custeio. Na redação original da Constituição de 1988 a aposentadoria dos servidores públicos era vista como uma contraprestação administrativa pelos serviços executados para a população enquanto ativo, em valor integral, sem uma preocupação previdenciária com o custeio dessa despesa pública. Com o estabelecimento da contribuição obrigatória, muda esse paradigma, alterando-se o sistema administrativo para previdenciário, o que forçou mudanças posteriores para ajustes fiscais decorrentes. Sobre a redação originária da Constituição Federal de 1988, ressalta Bruno Sá:

O atual Texto Maior quando da sua proclamação, influenciado pelo momento histórico e social vivido pelo País, estabeleceu um Regime Próprio de Previdência Social com regras de caráter eminentemente social que não levaram em consideração aspectos demográficos da população e por conseguinte da massa de servidores públicos existente e que viriam a integrar a Administração Pública no anos vindouros, afastando-se assim dos critérios atuariais de observância compulsória para o equilíbrio financeiro de qualquer sistema previdenciário.<sup>228</sup>

Portanto, apenas a Emenda Constitucional n. 3 de 1993, caracteriza o sistema dos servidores públicos como previdenciário *stricto sensu*, quando torna obrigatório o custeio por meio de contribuições diretas dos servidores federais (sobre a integralidade dos rendimentos), complementados pelos recursos orçamentários da União. Mas somente com a Emenda Constitucional n. 20 de 1998 e da Lei 9.717/98 houve efetiva estruturação dos regimes próprios, definindo seu caráter contributivo e critérios para o equilíbrio financeiro e atuarial. Sua origem veio da Proposta de Emenda Constitucional n. 33 de 1995, que visava a modificação do sistema de previdência social, estabelecimento de normas de transição e outras providências, e do desmembramento da Emenda Constitucional n. 21 de 1995, que pretendia introduzir reformas diversas em matéria de seguridade social.

No ano de 1998, é editada a Emenda Constitucional n. 20, que a foi a primeira reforma previdenciária ampla de direitos e que pontua o caráter contributivo do

---

228 MARTINS, Bruno Sá Freire. **Direito constitucional previdenciário do servidor público. 3 ed.** São Paulo: LTr, 2018, p. 27.

sistema previdenciário, seja ele do regime geral ou dos regimes próprios dos servidores públicos. Tanto o é que uma de suas principais mudanças foi a alteração da “aposentadoria por tempo de serviço” para “aposentadoria por tempo de contribuição”, ressaltando a necessidade de se ter contribuição sobre o tempo de serviço exercido para que haja a devida contagem previdenciária.

No RGPS, um ponto também relevante da Emenda Constitucional n. 20 de 1998 foi a desconstitucionalização das regras de cálculo do valor dos benefícios, o que facilitaria as alterações posteriores quanto ao tema. Em relação aos trabalhadores do sistema privado, as principais modificações foram: substituição de "tempo de serviço" para "tempo de contribuição" ao INSS; desconstitucionalização da regra de cálculo do valor dos benefícios; a extinção da aposentadoria proporcional; extinção das aposentadorias especiais dos jornalistas, aeronautas, e professores universitários; restrição do pagamento dos benefícios de salário-família e auxílio-reclusão aos segurados de baixa renda; fixação das idades mínimas para aposentar aos 48 anos para as mulheres e 53 anos para os homens<sup>229</sup> e tempo mínimo de contribuição 30 anos para as mulheres e 35 anos para os homens.

No RPPS, também houve extinção da aposentadoria proporcional e a criação de requisitos mais rígidos para a aposentadoria do servidor público, como idade mínima, tempo mínimo no serviço público e no cargo (com criação de regras de transição para os servidores que já se encontravam no serviço público à época da alteração constitucional). Ainda, trouxe limitações para os valores dos benefícios previdenciários (limite da remuneração do cargo e teto constitucional para os benefícios), assim como vedações às acumulações de cargos públicos e da contagem de tempo fictício.

Assim, essa emenda gerou grandes alterações nas regras dos regimes próprios: extinção da aposentadoria proporcional; estabelecimento de novos requisitos para a aposentadoria do servidor público como idade mínima, tempo de serviço público e tempo no cargo; estabeleceu limite da remuneração do cargo para o recebimento dos proventos; delimitou a cobertura de proteção apenas aos servidores efetivos; limitou o valor dos benefícios ao teto constitucional; vedou acumulações de benefícios no mesmo

---

229 Aqui ocorreu um fato curioso na votação da emenda em que, por um voto apenas, não passou o critério de idade mínima para os segurados do Regime Geral de Previdência Social, mas apenas para os servidores públicos dos Regimes Próprios de Previdência. Dessa forma, o RGPS continuou mantendo a figura da aposentadoria por tempo de contribuição, sem a imposição de uma idade mínima; enquanto nos regimes próprios há a extinção dessa modalidade de aposentadoria com o estabelecimento de idade mínima para a aposentadoria dos servidores públicos, além de tempo mínimo de contribuição.

regime, salvo os casos previstos de cumulação de cargos e vedou a contagem de tempo fictício. Contudo, a Emenda Constitucional de 1998 assegurou o direito adquirido para os trabalhadores públicos ou privados que, até 16 de dezembro de 1998, tivessem cumprido os requisitos propostos na legislação anterior.

A Emenda Constitucional n. 20 de 1998 também foi responsável por importantes alterações dos dispositivos constitucionais sobre previdência complementar. Isto porque extinguiu o §7º do artigo 201 da Constituição Federal que previa a possibilidade de prestação de seguro complementar e coletivo através da previdência social, custeado por contribuições adicionais facultativas; e criou o artigo 202 específico para tratar das bases constitucionais da previdência complementar, em caráter complementar à previdência obrigatória e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, de adesão facultativa e baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado; regulamentado por lei complementar; e garantindo o princípio da máxima transparência e a desvinculação ao contrato de trabalho.

Algo extremamente relevante nessa emenda, que também mudou o paradigma constitucional existente, foi a inserção dos §§14, 15 e 16 no artigo 40 da Constituição Federal, criando a possibilidade de criação da Previdência Complementar dos Servidores Públicos e a fixação, a partir da sua implementação pela União, Estados e Município, do limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime próprio dos servidores públicos.

Quanto à justificativa legislativa para a aprovação da Emenda Constitucional n. 20 de 1998, cumpre destacar: a diretriz de aproximação e uniformização dos regimes especiais de previdência; garantia da viabilidade financeira diante de um cenário de instabilidade macroeconômica, cujos efeitos adversos nos níveis de emprego e renda e sobre o grau de formalização das relações de trabalho comprometeriam o fluxo regular de contribuições para o sistema previdenciário, resultando o alegado “déficit” operacional da Previdência Social (contribuições menores do que as despesas com os benefícios); evolução da participação de idosos na população e diminuição da taxa de fecundidade no Brasil e aumento da expectativa de vida dos brasileiros<sup>230</sup>.

---

230 BRASIL. Constituição. Justificativa Legislativa Emenda Constitucional n. 20/1998. Mensagem n. 306 do Poder Executivo, Diário do Congresso Nacional (Seção I); Março de 1995, p. 4-6.

Em 2003 surge nova Reforma da Previdência através da Emenda Constitucional n. 41, que focou essencialmente em alterar as regras dos servidores públicos e aproximá-las das dos trabalhadores da iniciativa privada do regime geral de previdência social. Nesse sentido, extinguiu os institutos jurídicos da integralidade (garantia de aposentadoria no valor da última remuneração) e da paridade (garantia de ter os mesmos reajustes dos servidores ativos) e passa a exigir os mesmos critérios do regime geral de previdência social quanto aos cálculos dos benefícios pela média aritmética dos salários contributivos e pelo reajuste anual dos benefícios por índices inflacionários oficiais. Criou a contribuição do inativo, que obriga que o servidor inativo ou seu pensionista continue contribuindo para o sistema previdenciário sobre o valor do benefício que ultrapasse o valor máximo pago pelo INSS em seus benefícios. Trouxe também regras de transição para os servidores que já estavam no serviço público à época da edição da emenda e cria o Abono de Permanência para os servidores que continuam a trabalhar após a aquisição dos requisitos para a aposentadoria. Por fim, provocou alterações no artigo 202 da Constituição Federal em relação à previdência complementar do servidor público para torná-la mais facilmente regulamentada por lei ordinária e não mais por lei complementar.

Foram criadas também regras de transição para servidores que já se encontravam no serviço público em dezembro de 2003, com a garantia jurídica do recebimento dos extintos institutos da paridade e integralidade, desde cumpridos requisitos mais rígidos específicos (além da idade mínima de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres e tempo de contribuição mínimo de 35 anos para homens e 30 anos para mulheres; exigia-se também tempo mínimo de 20 anos no serviço público, 10 anos na carreira e 5 anos no cargo).

A Emenda Constitucional n. 41 de 2003 também alterou o §15 do artigo 40 da Constituição Federal, para determinar que a lei ordinária de iniciativa do Poder Executivo, e não mais a lei complementar como na redação anterior, ficaria responsável por regulamentar o regime de previdência complementar dos servidores públicos, por intermédio de entidades fechadas e de natureza pública, com autorização para oferecimento de benefícios apenas na modalidade de contribuição definida.

Cumprido destacar as justificativas legislativas, impressas na Proposta de Emenda Constitucional n. 40 de 2003, que culminou na edição da Emenda Constitucional n. 41 do mesmo ano. Isto porque é expressamente mencionado a



necessidade de se convergir as regras dos regimes próprios de previdência social com os Regime Geral de Previdência Social:

É sabido que a Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, modificou diversos princípios da administração previdenciária do setor público, em especial o caráter contributivo e o equilíbrio financeiro-atuarial. Não obstante, dada a abrangência incompleta e parcial da EC n. 20, persistem hoje regras bastante diferenciadas entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de Previdência Social dos servidores, com desequilíbrios nas dimensões da equidade e sustentabilidade de longo prazo. Trata-se de avançar no sentido da convergência de regras entre os regimes de previdência atualmente existentes, aplicando-se aos servidores públicos, no que for possível, requisitos e critérios mais próximos dos exigidos para os trabalhadores do setor privado. Com este vetor, busca-se tornar a Previdência Social mais equânime, socialmente mais justa e viável financeira e atuarialmente para o longo prazo<sup>231</sup>.

Ao se analisar as 26 páginas da referida justificativa legislativa percebe-se o ajuste visado diante da mudança do paradigma do sistema previdenciário dos servidores públicos iniciado com a Emenda Constitucional n. 3 de 1993, que transforma gradativamente a lógica remuneratória administrativa para uma lógica contributiva previdenciária. Assim, objetivou-se reduzir o patamar protetivo para os futuros servidores públicos aos mesmos limites do teto do RGPS, limitar os valores a serem recebidos pelos servidores já em exercício e aumentar a arrecadação previdenciária com a contribuição dos inativos. Com base também no aumento da expectativa de vida do brasileiro e no histórico pouco contributivo dos regimes próprios, em que servidores públicos aposentavam-se com base na última remuneração, mesmo tendo ingressado tarde no serviço público (média 30 e pouco anos) e sem exigência de cumprimento de tempo mínimo nesse regime, a opção do legislador reformador foi a redução do patamar protetivo e ampliação da arrecadação previdenciária.

Sobre as premissas de crise financeira que fundamentaram a Emenda Constitucional n. 41/2003, Wagner Balera condena retrocessos por ela causados, na medida em que a Constituição Federal, que em seu artigo 3º traz como fundamento a Ordem Social, cuja base é o primado do trabalho e o objetivo a atingir é o bem-estar e a justiça social, não cogita regressão das conquistas sociais já elevadas à dignidade constitucional. Pelo contrário, o artigo 195 da Lei Maior só conta com providências aptas a garantir a manutenção e a expansão da proteção social:

---

231 BRASIL. Constituição. Proposta de Emenda Constitucional n. 40, p. 6-7.

A Emenda Constitucional nº 41, de 2003, partiu do pressuposto segundo o qual o sistema de seguridade social brasileiro é gerador de insuficiências financeiras sempre crescentes e que o único corretivo possível para esse mal é a brutal redução de despesas com os planos de proteção social.

Esse pressuposto não está demonstrado.

Aliás, o que se tem visto, antes, é o corriqueiro desvio de recursos da seguridade social para outras áreas de atuação estatal e a ausência completa de aportes de recursos do Tesouro público para os programas de proteção social.<sup>232</sup>

Essas alterações nas regras previdenciárias dos servidores públicos geraram descontentamento da classe que forçou a aprovação da Emenda Constitucional n. 47 de 2005, que criou nova regra de transição para os servidores públicos mais antigos. Assim, desde cumpridos requisitos mais rígidos em relação ao tempo de serviço público (25 anos), tempo na carreira (15 anos) e no cargo (5 anos); os servidores ingressos no serviço público, antes de 1998, passaram a poder relativizar a idade mínima de 55 anos para mulheres e 60 anos para homens, subtraindo um ano na idade a cada ano a mais de contribuição que excedesse 30 anos para as mulheres e 35 anos para os homens desde que a soma da idade mais tempo de contribuição resultasse em 85 pontos para as mulheres e 95 pontos para homens.

A origem dessa emenda veio da Proposta de Emenda Constitucional n. 227 de 2004, também chamada de PEC Paralela, já que tramitou em sequência da Reforma da Previdência anterior que foi aprovada em dezembro de 2003, buscando “equacionar alguns pontos polêmicos”<sup>233</sup> da Emenda Constitucional n. 41 de 2003.

Nesse sentido, ampliou a imunidade tributária relacionada à contribuição dos inativos e pensionistas dos servidores públicos com doença incapacitante, até o dobro do valor do teto do RGPS; como também ampliou a possibilidade da criação de requisitos e critérios diferenciados para as aposentadorias das pessoas com deficiência; das atividades de risco e cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou integridade física.

Após quase uma década sem reformas previdenciárias, em 2012 é editada a Emenda Constitucional n. 70 direcionada aos servidores públicos, especialmente com objetivo de rever as regras das aposentadorias por invalidez, adequando o cálculo do benefício e criando regras de transição para os servidores mais antigos.

---

232 BALERA, Wagner. **Sistema de Seguridade Social**. São Paulo: Ltr, 2016, p. 221-222.

233 BRASIL. Constituição. Proposta de Emenda Constitucional n. 47.

A Proposta de Emenda Constitucional n. 5 de 2012 foi a responsável por criar uma regra de transição específica na aposentadoria por invalidez para os servidores públicos mais antigos que perderam a paridade e integralidade. Acrescentou, portanto o artigo 98 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para dispor que o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tivessem ingressado no serviço público até 31/12/2003 e que tivessem direito a se aposentar por invalidez permanente, com fundamento no inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, teriam direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se desse a aposentadoria, na forma da Lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes do §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal. Foi dado prazo para os entes federados, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias de entrada em vigor da Emenda Constitucional, promoverem a revisão das aposentadorias, e pensões delas decorrentes, concedidas a partir de 01/01/2004, com base na redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/98 ao § 1º do art. 40 da Constituição Federal, com efeitos financeiros a partir da data de promulgação da Emenda Constitucional (art. 2º da PEC).

Em 2015 foi editada a Emenda Constitucional n. 88, para alterar o artigo 40 da Constituição Federal, relativo ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, definindo o limite de 75 anos, e não mais 70, como a idade máxima para os Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos demais Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União. Curioso que essa alteração etária surgiu da chamada “PEC da Bengala”, Proposta de Emenda Constitucional n. 457, datada de 2005 e, quando aprovada, não abrangia todos os servidores, fato que ocorreu posteriormente com a edição da lei complementar n. 152 de dezembro de 2015.

Com essa ampliação da idade máxima no serviço público para a aposentadoria compulsória, aliada com a criação do abono de permanência, também criado nas reformas previdenciárias direcionadas especificamente aos servidores públicos, visou o legislador reformador possibilitar e incentivar a manutenção do servidor em atividade e postergar sua mudança para a inatividade, como forma de economizar em despesas previdenciárias nos regimes próprios de previdência.

Por último, a Reforma da Previdência aprovada pela Emenda Constitucional n. 103, de 2019 alterou substancialmente as regras atuais de aposentadorias e pensões dos trabalhadores da iniciativa privada e dos servidores públicos e trouxe novo mecanismo de desconstitucionalização dos direitos previdenciários, ao deixar para leis

futuras (ora ordinária, ora complementar) a competência para tratar sobre matérias antes afetadas pela própria Constituição da República.

Por ser muito ampla e abrangente, a última reforma da previdência levou mais de um governo para ser aprovada. Isso porque a redação da Proposta de Emenda Constitucional n. 6 de 2019, a qual resultou na emenda referida, manteve praticamente a mesma diretriz e aspectos da Proposta de Emenda Constitucional n. 287 de 2016 que, há época, não conseguiu consenso para aprová-la.

O texto aprovado em 2019 modificou o sistema de previdência social tanto para os servidores públicos quanto para os trabalhadores da iniciativa privada. Um aspecto interessante é que parte da emenda diz respeito aos artigos da Constituição por ela alterados e parte já regulamentou provisoriamente o novo texto constitucional, ou seja, terá validade de lei até que venha lei posterior com nova redação regulamentar dos direitos desconstitucionalizados.

Como a maior reforma constitucional até hoje realizada no texto de 1988, as mudanças realizadas pela Emenda Constitucional n. 103, de 2019, foram intensas. Como ponto central a ser destacado, houve a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição e a criação da idade mínima para aposentadoria no RGPS e a ampliação da já existente para os servidores públicos. As regras de cálculo dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte também foram alteradas, reduzindo drasticamente os valores desses benefícios. Para aqueles segurados e servidores que já se encontravam contribuindo na data da reforma, foram asseguradas algumas regras de transição. Mas as regras de transição anteriores, ainda em fruição, foram extintas e as regras de cálculo das novas regras de transição seguiram, em sua maioria, as novas regras de cálculo recém-criadas, portanto, mais rígidas.

A recente reforma da previdência alterou requisitos para as aposentadorias; mudou regras de cálculo dos benefícios de forma geral; criou novos patamares contributivos em relação às contribuições sociais dos segurados e dos servidores públicos federais; extinguiu a aposentadoria por tempo de contribuição; determinou como idades mínimas para a aposentadoria os 65 anos para homens e 62 para mulheres; extinguiu as regras de transição anteriores e criou novas regras transitórias; e buscou sistematizar o sistema de arrecadação tributária previdenciária e limitar a acumulação de benefícios.

Sobre a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição no Regime Geral de Previdência Social, cumpre destacar que já havia tempo que o Banco Mundial condenava a existência de tal modalidade de aposentadoria no Brasil:

O atual sistema previdenciário gera incentivos negativos para a participação do mercado de trabalho e para as contribuições à seguridade social. O baixo limite de idade e a existência da aposentadoria por tempo de trabalho sem idade mínima levam à aposentadoria precoce. Assim, um sistema que deveria assegurar renda de indivíduos impossibilitados de trabalhar acaba fornecendo auxílios por um período maior do que o tempo de contribuição. Além disso, a aposentadoria precoce implica que uma fração da força de trabalho produtiva não está sendo usada ou que continua trabalhando no setor informal<sup>234</sup>.

Um ponto relevante foi a não inclusão dos regimes próprios dos Estados, Distrito Federal e Municípios na reforma. Houve, portanto, uma desvinculação do eixo comum até então existentes entre as regras previdenciárias dos servidores federais e dos estaduais, distritais e municipais, cabendo a cada ente da Federação a aprovação da sua própria reforma. Entretanto, o novel texto constitucional obrigou a criação do regime de previdência complementar por todos os entes em dois anos.

Severas alterações também foram feitas nas regras das aposentadorias especiais, com a exclusão da atividade de risco do rol de aposentadorias especiais protegidas pela Constituição e criação de idade mínima para a aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos tanto no RGPS quanto no RPPS. Outrossim, houve a exclusão da possibilidade da conversão do tempo especial em comum.

Aqui se chama a atenção para a finalização de um processo de aproximação entre os dois regimes obrigatórios do país, de forma que a introdução gradual do regime de previdência complementar para os servidores públicos, outrora opcional para os entes, passa a ser a regra para todos. Aqui se define que a proteção previdenciária pelo Estado será daqui pra frente a mesma tanto para o regime geral quanto para os regimes próprios.

Outro ponto sensível provocado por essa última emenda constitucional foi em relação à limitação dos valores recebidos na acumulação de mais de uma pensão por morte ou de aposentadoria com pensão por morte, mesmo que oriundas de diferentes regimes previdenciários. Ainda houve a instituição da obrigatoriedade do rompimento do vínculo laboral quando da aposentadoria no cargo, emprego ou função pública; e

---

234 BANCO MUNDIAL. **Envelhecendo em um Brasil mais velho**. Washington. 2011, p. 12.

também houve a vedação de incorporação na aposentadoria de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou cargo em comissão.

Sobre as obrigações relacionadas às contribuições previdenciárias, ao contrário de diversos direitos que foram desconstitucionalizados, a Emenda Constitucional n. 103/2019 constitucionalizou várias novas regras. Desse modo, passa a autorizar a cobrança progressiva das contribuições previdenciárias ordinárias conforme a renda do segurado/servidor; assim como possibilita a criação de contribuição extraordinária para os servidores públicos, em caso de déficit no sistema previdenciário.

Em relação à Previdência Complementar, sob forte influência do poder econômico e bancário, a Emenda Constitucional n. 103/2019 estabelece a obrigatoriedade de instituição de previdência complementar para todos os entes da Federação em prol de seus servidores públicos e permite que tais regimes complementares possam ser administrados por entidades abertas de previdência complementar, ou seja, abriu a possibilidade de terceirização da gestão dos fundos dos servidores para bancos privados.

Fato relevante quanto à aprovação da última reforma da Previdência foi quanto à sua tramitação e aprovação. Além do governo investir recursos públicos em propagandas e publicidade, desde a Proposta de Emenda Constitucional n. 287 de 2016, para angariar apoio popular a favor da aprovação da reforma da previdência<sup>235</sup>, reduzir sobremaneira o acesso ao Congresso Nacional da população nos debates sobre o tema, a fim de acelerar o trâmite da votação em quórum qualificado nas duas casas do Congresso, foi acordado que o Senado não faria alterações profundas ao texto vindo da Câmara, mas que as deixariam para uma PEC paralela, que ocorreu sob o número 133/2019, ainda em trâmite, fazer. Portanto, a Emenda Constitucional n. 103/2019 já nasceu com outro texto em vias de aprovação sugerindo várias alterações no texto por ela recém promovido.

O objetivo da reforma, segundo explicado pelo governo na justificativa do Projeto de Emenda Constitucional n. 6, foi conter o déficit previdenciário (diferença entre o que é arrecado pelo sistema e o montante usado para pagar os benefícios) ocasionado por despesas crescentes e de difícil redução e a desconstitucionalização de regras previdenciárias, veja-se:

---

235 SCHUSTER, Diego Henrique. A propaganda in(con)stitucional pela reforma da previdência social: reformar para não acabar. **Interlocuções entre o direito previdenciário, o direito tributário e a economia**. Coordenado por Melissa Folman e Marco Aurélio Serau Junior. Porto Alegre: Paixão, 2017, p. 61

(..) A presente proposta estabelece nova lógica mais sustentável e justa de funcionamento para a previdência social, regras de transição, disposições transitórias e dá outras providências. A adoção de tais medidas mostra-se imprescindível para garantir, de forma gradual, a sustentabilidade do sistema atual, evitando custos excessivos para as futuras gerações e comprometimento do pagamento dos benefícios dos aposentados e pensionistas, e permitindo a construção de um novo modelo que fortaleça a poupança e o desenvolvimento no futuro. 2. Esta proposta de emenda constitucional demonstra ser desnecessária à definição de regras de elegibilidade na carta magna, aprimorando a estrutura legal constitucional, adotando a forma sintética semelhante às Constituições da maioria dos países e, por exemplo, os Estados Unidos.<sup>236</sup>

O aumento da dívida pública também foi argumento para justificar a criação de uma “Nova Previdência” estruturada em alguns pilares fundamentais: “combate às fraudes e redução da judicialização; cobrança das dívidas tributárias previdenciárias; equidade (...), com todos os brasileiros contribuindo para um novo regime capitalizado e equilibrado, destinado às próximas gerações”<sup>237</sup>.

Mas a tentativa de criação de um novo regime capitalizado restou frustrada ainda na votação em primeiro turno por conta do impacto do custo de transição de tal medida em outros países, como no Chile. Também não foi admitida a sistemática sugerida na proposta de emenda constitucional que autorizava o aumento das idades mínimas, tanto da regra geral quanto das regras de transição, de forma automática, conforme o aumento da expectativa de vida do brasileiro.

A transição demográfica e os desafios contemporâneos internacionais no mercado de trabalho também foram argumentos desenvolvidos para o convencimento na aprovação da emenda, assim como dados do crescimento total de idosos no Brasil, do envelhecimento populacional; o diagnóstico do fim do “bônus demográfico”; a redução da taxa de fecundidade; o aumento da expectativa de vida ao nascer e de sobrevivência em idades avançadas; a existência de aposentadorias precoces sem a exigência de idade mínima; e a deterioração da relação entre contribuintes e beneficiários da previdência social.

A justificativa de ajustes na previdência baseou-se, portanto, em diagnóstico que demonstrava a necessidade de promoção de maior sustentabilidade do sistema previdenciário, para a garantia e manutenção do pagamento de benefícios no futuro e de

---

236 BRASIL. Constituição. Proposta de Emenda Constitucional n. 6, em 20 de fevereiro de 2019, p. 42.

237 *Ibid.*, p. 44.

redução da pressão fiscal com a previdência. Para tanto, a opção adotada foi reduzir as despesas com os benefícios previdenciários e aumentar a arrecadação para o sistema, o que ocorreu sem uma análise dos riscos sociais em si, dentro de uma concepção de conjunto do sistema e orçamento da Seguridade Social, mas numa perspectiva financeira de contenção de gastos públicos com os direitos sociais.

Verifica-se, portanto, que as alterações no texto originário da Constituição Federal de 1988 em matéria previdenciária foram profundas. Por um lado, se questiona: em que medida houve alteração dos fatores reais de poder capazes de provocar tantas revisões? Por outro, se verifica em que medida a própria força normativa da constituição restaria preservada diante de tantas mudanças? Em que medida essas mudanças são estruturais ou conjunturais?

Na grande maioria das alterações realizadas nas reformas previdenciárias houve a adoção de mudanças pontuais como forma de produzir ganhos de curto prazo, facilitar as alterações futuras em decorrência da desconstitucionalização de direitos, num ambiente de pouco entendimento sobre o tema pela população e dificuldades na participação ativa dos técnicos da área previdenciária nos debates, como observa Carina Cardoso:

Logo, o quadro de constantes reformas é agravado em virtude do baixo grau de politização em torno dos direitos sociais no Brasil. O pouco espaço reservado no cenário político aos temas de direitos sociais, entre eles o direito previdenciário, propicia o intenso retrocesso social. Há baixo grau de diálogo com a sociedade a respeito do tema previdenciário, sendo as mudanças movidas muito mais em virtude de circunstâncias políticas conjunturais do que por debates sobre a melhoria da cobertura previdenciária ou sobre a sustentabilidade do sistema.

Cabe destacar que momentos de crise econômica nunca são os mais adequados para reformas em setores-chave da proteção social, apesar de sempre assim ter ocorrido em relação à previdência social.<sup>238</sup>

Muitas dessas alterações acabam sendo objeto de discussões jurídicas intensas no Poder Judiciário brasileiro, que é chamado a verificar a própria constitucionalidade dessas reformas previdenciárias, quando atingem garantias fundamentais e violações ao Princípio da Vedação do Retrocesso. Nessas discussões, há também forte poder influenciador à argumentação dos impactos financeiros e orçamentários de tais medidas.

---

238 CARDOSO, Carina Kuhn. As reformas previdenciárias, a crise econômica e uma possível política de retração dos direitos sociais. **Interlocuções entre o direito previdenciário, o direito tributário e a economia**. Coordenação por Melissa Folmann e Marco Aurélio Serau Junior. Porto Alegre: Paixão, 2017, p. 53-54.



Em uma análise mais geral da quantidade de emendas constitucionais provocadas, principalmente, pelo poder Executivo, Arantes e Couto entendem que a constitucionalização de boa parte da agenda governamental de políticas públicas pela Carta de 1988 restringiu ao legislador ordinário o campo decisório aberto, o que obriga sucessivos governos a recorrerem ao emendamento constitucional para implementar sua agenda e evitar a invalidação de políticas públicas pelo Judiciário, justamente por conta do seu marco constitucional<sup>239</sup>.

Por outro lado, por serem os riscos sociais o objeto da proteção previdenciária, há de se compreender em que medida alterações do texto constitucional não seriam necessárias por conta do ajuste necessários ao longo do tempo, como explica Kertzman:

O principal ponto para entendermos a necessidade ou não das reformas é a compreensão de que os riscos sociais são mutáveis ao longo do tempo, devendo sempre acompanhar a própria evolução da sociedade. Nestes termos, independentemente da análise das contas previdenciárias, acreditamos que de tempos em tempos surge a necessidade de reanálise da matriz de proteção social para ajustar a previdência aos riscos sociais atuais, criando novos benefícios, quando novos riscos sociais tiverem surgido, e extinguindo benefícios que não representam mais riscos sociais<sup>240</sup>.

Após a análise jurídica dos principais pontos das reformas previdenciárias, é possível identificar, por um lado, necessidades estruturais de se emendar a Constituição que, por ser muito ampla e detalhista, acaba sendo alterada a partir dos projetos de governos sucessivos; como também por necessidades conjunturais, em que se identificam disputas políticas que colocam em xeque a força normativa da Constituição em cada momento histórico de alteração.

Ocorre que o instituto da emenda à constituição, mesmo com quórum mais qualificado, tem sido amplamente utilizado na realidade jurídica brasileira, o que gera discussões sobre a força normativa da Constituição e sua necessidade de estabilidade. Sobre esse ponto, interessante a ponderação de Leonardo Barbosa:

Enfim, a ideia de que a força normativa de uma Constituição depende de sua estabilidade é, no mínimo, problemática. O instituto da emenda à Constituição não veio acompanhado de uma cláusula do gênero “use com moderação”, e sim de um procedimento cujas exigências tornam mais difícil aprovar mudanças. A defesa de que o texto constitucional mude pouco, a despeito de ser um lugar comum na Teoria da

---

239 ARANTES, Rogério Bastos. COUTO, Cláudio Gonçalves. Uma Constituição Incomum. **A Constituição de 1988: passado e futuro**. Editora Hucitec ANPOCS, São Paulo, 2009, p. 24.

240 KERTZMAN, Ivan. **Entendendo a Reforma da Previdência**. Salvador: Editora Jus Podivm, 2020, p. 19.

Constituição, não passa de recomendação “política”, em geral alimentada por um fetichismo da Constituição.<sup>241</sup>

O fato da existência de várias emendas em matéria previdenciária gera certamente uma instabilidade do texto normativo e uma insegurança jurídica na população. Nitidamente, a opção do legislador reformador foi a de desconstitucionalização de direitos e a redução do gasto social através das reformas previdenciárias, o que provocou a diminuição real do patamar protetivo outrora garantido. Nessas alterações, além de maior exigência nos critérios de acessos aos benefícios previdenciários, há substancial alteração na forma de seus cálculos, o que faz com que haja uma diminuição considerável no valor a ser recebido, tanto pelos segurados do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, quanto nos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS.

Na sequência, houve a constitucionalização de novas obrigações tributárias com a criação de alíquotas ordinárias progressivas escalonadas tanto no RGPS quanto no RPPS; e se abriu a possibilidade de contribuições extraordinárias a serem pagas pelos servidores públicos, inclusive os já aposentados e pensionistas, para pagamento dos *déficits* atuariais eventualmente identificados nos regimes próprios. Portanto, além da redução da despesa social com direitos previdenciários, se buscou aumento na arrecadação previdenciária. Entretanto, os cálculos atuariais e financeiros foram inexistentes ou incompletos, o que fragiliza a justificativa econômica alegada.

Sobre os servidores públicos, que já estavam em pleno processo de transição das reformas previdenciárias anteriores, mudanças sucessivas, que extinguem essas regras de transição em fruição, têm gerado insegurança jurídica ainda maior. Ademais, a privatização parcial de sua previdência tem despertado questionamentos jurídicos quanto à sua constitucionalidade e interesses.

Assim, o que se tem visto é a aproximação gradual entre as regras dos regimes previdenciários (RGPS e RPPS). Tal medida deve ser vista com a devida atenção, e respaldada em estudos técnicos, haja vista que, quanto ao modelo contributivo, os trabalhadores do RGPS contam com uma diversidade contributiva própria do Orçamento da Seguridade Social; diversa da dualidade contributiva do RPPS

---

241 BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018, p. 339.

em que se consideram apenas as contribuições dos servidores e de seus entes dentro do Orçamento Fiscal.

Tantas reformas em matéria previdenciária, seja para adequações do texto constitucional aos novos riscos sociais, ou mesmo para redução dessa despesa pública para propiciar adequação aos diferentes programas de governo, seja para atender aos atuais fatores reais de poder do mercado financeiro, geram preocupações quanto à estabilidade do texto constitucional, como já enunciava Hesse<sup>242</sup>.

Entretanto, quando colocada à prova em vários debates jurídicos e pelo Poder Judiciário, ainda se verificam os pressupostos que caracterizam a força normativa da Constituição Federal de 1988 que caracterizou a previdência social como um “dever ser” na busca do bem estar e justiça social da população. Portanto, há uma vontade de Constituição de se alcançar esses objetivos e a interpretação constitucional deve estar submetida ao princípio da ótima concretização na norma, sempre se balizando nos seus princípios constitucionais postos. Entretanto, essa não tem sido a tônica das reformas previdenciárias, como bem conclui Wagner Balera:

As reformas previdenciárias atacam o problema reduzindo direitos sociais, e as reformas fiscais agravam-no reduzindo receitas fiscais. Cria-se, assim, um verdadeiro círculo vicioso pelo qual de nada adianta reduzir despesa, porque, ao mesmo tempo, estão reduzindo (ou melhor dizendo, desviando) receitas. Portanto, podemos identificar que estão em marcha reformas e contra-reformas no sistema de proteção social brasileiro.<sup>243</sup>

De fato, ao se analisar as reformas até hoje aprovadas, não se identificou em nenhuma das justificativas das emendas constitucionais estudo atuarial sobre os riscos atuais da população brasileira dentro de uma perspectiva previdenciária, ou seja, sob a análise atuarial. O que foi utilizado como dados estatísticos ou científicos, para o estabelecimento de novas regras, foram poucas informações descasadas, como sobre dados econômicos do aumento da despesa previdenciária em comparação com outros países e aumento da expectativa de vida e diminuição da natalidade. Ora, o setor de atuária do governo foi extinto no governo Collor e a ausência desses dados oficiais fazem com que critérios verdadeiramente científicos não sejam utilizados para o dimensionamento dos riscos atuais, mas apenas dados financeiros (mesmo que

---

242 HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991. p.21.

243 BALERA, Wagner. **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. 2ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 266-267.

controversos – como será demonstrado no capítulo 3) para a realização de um ajuste fiscal. Ou seja, a meta é reduzir despesas, custe o que custar!

Tanto o é que, focada no ajuste fiscal, a justificativa para elaboração da Proposta de Emenda Constitucional n. 6 de 2019 finaliza suas 66 páginas com uma tabela com a estimativa de impacto da PEC na “Nova Previdência” com um sumário de impacto da reforma em dez anos (economia de mais de um trilhão de reais) e depois de vinte anos (economia superior a quatro trilhões de reais)<sup>244</sup>.

Contraditoriamente, por ironia do destino, os mais de 1 trilhão que seriam economizados na redução das despesas provocadas pelas alterações nos direitos sociais da Reforma da Previdência de 2019 tiveram que ser gastos para minimizar os efeitos dos riscos provocados pela pandemia da COVID-19, ocorrida no ano seguinte à sua aprovação. O que demonstra que, para além da tentativa de redução de despesas com a aprovação das reformas, a proteção estatal dos riscos sociais está sujeita aos efeitos da globalização, os quais geram importantes reflexões e a necessidade de ações concretas pelo Estado de Seguridade Social no Brasil, diante dos compromissos assumidos com o Bem-estar da população e os novos desafios da pós-modernidade, como será visto adiante.

### **2.3.3. Reformas Constitucionais na Assistência**

A Assistência Social passou a ser considerada um direito fundamental garantido pela Constituição dentro da estrutura do sistema de Seguridade Social. Prevista em Seção própria, abrange os artigos 203 e 204 da Constituição Federal que tratam especificamente dos seus objetivos e dos recursos para as ações governamentais respectivamente.

Para dotação da Assistência Social de fundo financeiro específico, a Emenda Constitucional n. 31 de 2000 criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, cujos recursos deveriam ser aplicados em ações suplementares de melhoria da qualidade de vida, conforme definido no artigo 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988. Esse fundo, que era para ter duração até 2010, foi prorrogado por tempo indeterminado pela Emenda

---

244 BRASIL. Constituição. Proposta de Emenda Constitucional n. 6, em 20 de fevereiro de 2019, p. 66.

Constitucional n. 67 de 2010. Sobre essa iniciativa, valiosa a observação de Wagner Balera:

Na verdade, a única reforma que ampliou o catálogo de direitos sociais, posto que mediante dotação à Assistência Social de certo fundo financeiro, foi a implementada pela Emenda Constitucional n. 31, de dezembro de 2000, que criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

A assistência social ficará ampliada porque os recursos do Fundo em referência serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida, como acentua o art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Tais medidas são oportunas, posto que a pobreza e a exclusão social seguem registrando índices alarmantes no país e, nos últimos anos, como até aqui demonstrado, a desvinculação de receitas, para efeitos fiscais, implica em redução dos gastos com programas sociais geridos pelos Poderes Públicos.<sup>245</sup>

A falta de definição formal de parcela orçamentária da seguridade social para a área assistencial fazia com que os programas direcionados aos desamparados ficassem na dependência do que restava no orçamento da saúde e previdência social, além do que já estava sendo desvinculado pela desvinculação de receitas da União – DRU.

Em 2003 foi editada a Emenda Constitucional n. 42 alterando o Sistema Tributário Nacional e, especificamente na assistência, alterou o artigo 204 da Constituição Federal para a inclusão do parágrafo único que dispõe ser facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses fundos no pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais; serviço da dívida; e qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou às ações apoiados.

Sobre os objetivos da Assistência Social, houve uma ampliação do rol da redação originária do texto constitucional, pela Emenda Constitucional n. 114 de 2021, ao o incluir o inciso VI ao artigo 203, com o objetivo da redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Essa emenda também foi a responsável pela inclusão do parágrafo único do artigo 6º da Constituição Federal para garantir que todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa

---

245 BALERA, Wagner. **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. 2ª Edição Revista e Ampliada. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 166.

permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária.

Num sistema de seguridade social que pretenda ser integral, é fundamental que a assistência social alcance os excluídos do sistema previdenciário e aqueles que se encontram de algum modo desamparados e/ou em situação de risco social, para que possa atingir a promoção de segurança social. Por isso, “é política de proteção social não contributiva, cabendo-lhe prover ações preventivas e protetivas em face da vulnerabilidade social, riscos e danos sociais”<sup>246</sup>.

Especificamente sobre a Assistência Social, o que se observa é que as emendas constitucionais vêm ampliando esses direitos, embora ainda não de forma suficiente para reduzir substancialmente as desigualdades sociais no país, o que reflete a dependência cada vez maior da sociedade dessas políticas públicas assistenciais. Com tamanhas desigualdades sociais e pobreza existentes no Brasil, é fundamental o investimento público no bem-estar da população em estado de necessidade.

Com grande parte da população desempregada e passando por estado de necessidade, a fim de concretizar o direito fundamental social da assistência social, a legislação infraconstitucional tem criado benefícios assistenciais como o Bolsa Família (Lei 10.836 de 2004) e mais recentemente com a pandemia do COVID-19 o Auxílio Emergencial (13.982 de 2020) e o Auxílio Brasil (14.284 de 2021); para atendimento das famílias consideradas de baixa renda, com fornecimento de benefícios assistenciais para minimizar os estados de pobreza e extrema pobreza, ou como ocorreu na pandemia, de limitações de renda. Destaca-se também o Benefício de Prestação Continuada (BPC), também regulado pela legislação infraconstitucional (Lei 8.742/93), que proporciona um benefício assistencial de um salário mínimo a idosos e deficientes de baixa renda.

Essas despesas com benefícios assistenciais são relevantes para redução das desigualdades sociais e atendimento de um mínimo de bem estar para a população, conforme objetivos da Ordem Social brasileira. Estudos demonstram que o Bolsa Família e a ampliação do BPC foram responsáveis por uma significativa melhoria no índice de Gini no Brasil e que a concessão do Auxílio Brasil no período pandêmico no

---

246 CORREIA, Theresa Rachel Couto. DAMASCENO, Luiz Rogério da Silva. A assistência social como política pública de combate à pobreza e o problema das desigualdades sociais. **Interlocuções entre o direito previdenciário, o direito tributário e a economia**. Coordenação por Melissa Folmann e Marco Aurélio Serau Junior. Porto Alegre: Paixão, 2017, p. 445.



## 2.4. Ajuste Fiscal e impactos na política de Bem-estar da Seguridade Social.

Como visto, a concepção moderna de risco social surge no momento “da assunção, pelo Estado, do papel garantidor da proteção social dos trabalhadores”<sup>249</sup>. Assim, os trabalhadores que não contavam com uma estrutura protetiva contra os riscos do trabalho passam a contar com um seguro social para garantia dos meios de subsistência quando acometidos por uma doença, acidente, invalidez ou velhice.

A compreensão da criação dos *Welfare States* modernos se deve a um movimento internacional mais amplo que se inicia no final do século XIX que pressiona as nações industrializadas a atuarem em face à insegurança operária e aos questionamentos à ordem liberal<sup>250</sup>. Assim, o Estado moderno passa a ocupar-se também do bem-estar social dos cidadãos e não apenas da segurança militar, da moeda e das relações internacionais.

O Estado-Nação, que passou a garantir a proteção do bem-estar dos trabalhadores por conta das auguras e instabilidades políticas provocadas pela Revolução Industrial que, segundo Habsbawm, foi “a mais radical transformação da vida humana registrada por documentos”<sup>251</sup>, avança para a proteção contra os riscos de forma mais ampla, ou seja, a garantia do bem-estar de toda a sociedade e tais fatos contaram, em grande medida, com a influência das Convenções Internacionais e dos organismos internacionais, como ONU e OIT, que atuaram fortemente para a internacionalização de direitos humanos, principalmente, nos momentos pós-Guerras Mundiais.

A criação dos *Welfare States* que privilegiam a Seguridade Social é uma invenção do século XX, cujas premissas começam a ser postas no final do século anterior. Para a compreensão de seu surgimento e posteriores alterações, se faz necessário adotar uma perspectiva de longo prazo do ponto de vista dos riscos e da solidariedade social e distinguir três momentos históricos, como explica Merrien:

O primeiro está inserido na construção do Estado Social operário do final do século XIX; o segundo nasce no meio do século XX e tem sua expressão no “consenso de Filadélfia/Bretton Woods”; e o terceiro momento nasce com o “consenso de Washington” anti Welfare. Um

---

249 BALERA, Wagner. **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. 2ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 156.

250 BALDWIN, Pete. **The politics of social solidarity. Class bases of the european welfare state, 1875-1975**. Cambridge: Cambridge University, 1990.

251 HOBBSAWM, Eric J. **Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo**. Rio de Janeiro: Universitária, 1983, p. 9.



quarto momento em emergência, ao qual correspondem a noção de Estado de investimento social e a reabilitação das políticas de proteção social, nos países em desenvolvimento, não possui ainda seus contornos definitivos.<sup>252</sup>

Assim, após a definição da condição dos trabalhadores como uma situação de risco coletivo que legitimou a criação do seguro social, a grande crise da década de 1930, as crises das democracias liberais e das Grandes Guerras Mundiais, permitiram uma ampliação dessa proteção com os nascimentos dos *Welfare States*, que se obrigam a garantir Seguridade Social para todos como forma de fortalecer a democracia, o crescimento econômico e a paz social. Com a generalização da ideia de cobertura social obrigatória, fortemente influenciada pelo sistema criado por Beveridge e divulgada pelos organismos internacionais, como OIT e ONU, todos os cidadãos deverão ser protegidos contra uma vasta categoria de riscos, que merecem intervenção do Estado do berço ao túmulo.

Após a criação de um consenso internacional, representado pelo “consenso de Filadélfia/Bretton-Woods”, em que o social é considerado como complemento indispensável ao econômico o qual deve ser regulado pelo Estado, os países assumem o controle de suas economias e moedas através de mecanismos de regulação internacional baseados em taxas de câmbio fixas que permitem ao Estado a busca de políticas de modernização e de crescimento econômico e social. Esse processo não ocorreu de forma uniforme entre os países, sendo que na América Latina sua introdução se desenvolve de forma tardia, bem quando já se reviam as premissas do Estado de Bem-estar Social na Europa.

Isso porque a crise econômica que se instaurou na década de 1970 gerou uma crise de legitimidade do consenso social que havia sido estabelecido onde os fundamentos epistemológicos do *Welfare-State* são abalados pelas quedas nas taxas de crescimento econômico, pela quebra do sistema de taxas de câmbio fixas e pelas crises do petróleo, que geram a necessidade de uma maior desregulação do mercado e aumento da competitividade entre os países. Um marco importante foi o “Consenso de Washington” que trouxe um conjunto de medidas formuladas em uma reunião em 1989 com a presença de economistas de instituições financeiras, como o FMI e Banco

---

252 MERRIEN, François-Xavier. *États providence en devenir, devenir, des État providence. Vie Sociale*, n. 10, 2015, p. 203-204. Traduzido por Lorena Porto In: ***Welfare State: Os Grandes Desafios do Estado de Bem-Estar Social***. Organização: Maurício Godinho Delgado e Lorena Vasconcelos Porto. São Paulo: LTR, 2019, p. 195.

Mundial, para estímulo da competição entre as taxas de câmbio, incentivo às exportações e gestão de finanças públicas. Nesse momento são recomendadas “receitas” para promoção do ajustamento macroeconômico dos países em desenvolvimento, em especial para a América Latina, e foram feitas recomendações de cunho neoliberais, de modo que os cuidados com a proteção contra os riscos sociais da população passam a ser vistos como geradores de custo social, que reduzem as receitas fiscais do Estado Social e que, portanto, mereciam ser revistos.

Por outro lado, o aumento da expectativa de vida e a diminuição da natalidade geram um envelhecimento da população e das despesas com aposentadorias, benefícios assistenciais por idade e saúde; o que cria um ambiente propício para a ampliação da visão neoliberal, a qual se baseia na globalização para justificar a necessidade da redução do papel do Estado na economia e ampliação da atuação da iniciativa privada no mercado, inclusive na privatização de cuidados contra os riscos, privilegiando a responsabilidade individual e não mais a coletiva. A consequência é o aperto fiscal, utilizando-se da desregulamentação de prerrogativas institucionais, que são cada vez mais delegadas aos indivíduos para a manutenção do aparato estatal cada vez menos extensivo. É quando o neoliberalismo se instala no próprio Estado, como explicam Balman e Bordoni:

A prática do neoliberalismo submete as funções sociais do Estado ao cálculo econômico: uma prática não usual, que introduziu critérios de viabilidade nos serviços públicos, como se eles fossem empresas privadas, para ordenar os campos de educação, saúde, seguridade social, emprego, pesquisa científica, serviço público e segurança sob uma perspectiva econômica.

Consequentemente, o neoliberalismo retira a responsabilidade do Estado, fazendo-o renunciar às suas prerrogativas e avançar na direção de sua gradual privatização.<sup>253</sup>

Desta feita, a Seguridade Social passa a ser vista como um empecilho ao desenvolvimento da economia de mercado e são impostas reformas priorizando a restrição de direitos e a privatização/capitalização dos regimes previdenciários. Ocorre que, embora as reformas dos regimes previdenciários sejam um fenômeno mundial, o Brasil tem realidades próprias, típicas dos países periféricos, que ainda não alcançaram um pleno Estado de bem-estar social, diferentemente dos países centrais, como bem observa Fortes:

---

253 ZYGMUNT, Bauman. BORDONI, Carlo. **Estado de Crise**. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2016, p. 28.

Com efeito, enquanto que nos países centrais discute-se a operacionalidade de um modelo estatal que garantiu, em dado momento histórico, eficácia a direitos sociais, nos países periféricos propugna-se pelo afastamento do Estado das políticas sociais, ignorando-se a agravante de que neles nunca se alcançou o nível de verdadeiro Estado de Bem-estar social. A ironia é que nos países periféricos discute-se a crise de um modelo de Estado que nunca existiu.<sup>254</sup>

Impulsionadas fortemente pela necessidade de ajuste fiscal nas contas públicas e, em especial, direcionadas para a redução de despesas previdenciárias com a justificativa do envelhecimento da população e diminuição da natalidade, como também para redução dos patamares protetivos, principalmente dos servidores públicos, verifica-se que as reformas previdenciárias sofreram forte influência da perspectiva neoliberal impulsionadas pelas forças políticas internas e internacionais.

Ocorre que a Constituição “Cidadã” nasceu em um momento político no qual ocorria, em toda a América Latina, a imposição de uma agenda liberal pelos organismos internacionais com exigências exógenas de forte controle fiscal e orçamentário. Nesse sentido, o Banco Mundial, uma instituição central no novo mundo globalizado, desempenhou relevante papel no fomento de pesquisas sobre o novo cenário internacional e influenciador de vários países a reformarem seus sistemas protetivos, editou importante e polêmico documento com direcionamentos aos países de como envelhecerem sem crise, com políticas para promover o crescimento e proteger os idosos, apontando os três principais problemas dos sistemas previdenciários: o problema demográfico (com o aumento da longevidade e queda da natalidade); a falência de sistemas públicos de aposentadoria; e a grave distorção dos sistemas públicos de previdência que privilegiam os ricos em detrimento dos pobres<sup>255</sup>.

Na década de oitenta e noventa ocorre um intenso movimento de reformas, em especial nos países latino-americanos, pela gradativa redução da presença do Estado na administração dos regimes previdenciários e o fomento de planos privados. Esse movimento variou de grau e intensidade a depender da capacidade de mobilização dos movimentos políticos e sociais; do grau de compromisso social do Estado e da população com a previdência; e da dependência econômica externa cuja recuperação econômica dependia do apoio do Banco Mundial.

---

254 FORTES, Simone Barbisan. **Previdência Social no Estado Democrático de Direito**. São Paulo: LTr, 2005, p.186.

255 BANCO MUNDIAL. *Adverting the Old Age Crisis – Policies to Protect the Old and Promote Grove*. Oxford University Press, 1994, p. 130.

Nesse quadra de reformas, MESA-LAGO<sup>256</sup> apresenta três principais modelos implementados nos países latino-americanos: o modelo substitutivo, no qual há a substituição total do regime público pelo regime privado de previdência, adotado na Bolívia, México, El Salvador, Nicarágua e República Dominicana; o modelo misto, onde há a coexistência do regime público e privado e a redução da contribuição do empregador e ampliação da contribuição do trabalhador para a previdência, como ocorreu na Argentina e no Uruguai; e o modelo paralelo; em que há uma concorrência na oferta de planos de previdência entre os regimes público e privado, como apresentado no Peru e na Colômbia. Cumpre destacar o caso do Chile, que inaugurou em 1991 o modelo mais radical indicado pelo Banco Mundial com a total privatização previdenciária.

Em 2011, após a edição de algumas reformas previdenciárias no Brasil, o Banco Mundial produz novo documento sobre implicações do envelhecimento populacional para o crescimento econômico, a redução da pobreza, as finanças públicas e a prestação de serviços. Nesse material a entidade internacional procura fazer alguns diagnósticos da situação previdenciária brasileira e sugerir medidas para os problemas identificados.

As principais conclusões apontadas são no sentido de que o Brasil se encontraria em uma profunda transformação socioeconômica impulsionada pela mudança demográfica de queda da natalidade e da mortalidade, sendo que a velocidade do envelhecimento populacional no Brasil tende a ser significativamente maior do que ocorreu nas sociedades mais desenvolvidas no século passado. Desse modo, o atual “bônus demográfico” (quando a proporção de pessoas em idade ativa é alta) começaria a cair a partir de 2020, o que motivaria a realização de medidas preventivas em relação aos perigos da inversão da pirâmide etária brasileira<sup>257</sup>.

Em 2018 o Banco Mundial publica mais um pacote de Notas de Políticas Públicas dirigido à sociedade brasileira, com novo diagnóstico para os principais desafios de desenvolvimento econômico e social do Brasil e propõe caminhos para enfrentá-los. Para a entidade, os três principais desafios seriam: o primeiro desafio seria o grande desequilíbrio fiscal que teve início em 2012 e que representa uma ameaça iminente à retomada do crescimento e à manutenção da estabilidade macroeconômica; o

---

256 MESA-LAGO. Carmelo. **La reforma de pension in America Latina – Modelos y características, mitos y desenpenos, y lecciones.** CEPAL. Unidade de Estudos Especiales. Secretaria Executiva. Chile: Nações Unidas. 2004.

257 BANCO MUNDIAL. **Envelhecendo em um Brasil mais velho.** Washington. 2011, p. 11.

segundo desafio seria a falta do crescimento sustentado da produtividade, o que coloca em risco futuros aumentos da renda *per capita* devido à projetada redução do crescimento da força de trabalho no país; e o terceiro desafio seria que o Estado brasileiro tem cada vez mais dificuldades de oferecer serviços públicos básicos, apesar de suas grandes dimensões<sup>258</sup>.

Especificamente sobre a previdência social, as recomendações do Banco Mundial foram no sentido de se fazer uma reforma da previdência com um pacote de medidas alcançando todos os trabalhadores, tanto do RGPS quanto do RPPS; a eliminação das aposentadorias por tempo de serviço e a elevação da idade mínima gradualmente fundindo as regras de benefícios de ambos os regimes públicos; revisão dos níveis de benefícios mínimo; redução de benefícios do RPPS para servidores públicos ainda ativos que assumiram seus cargos antes de 2003 (portanto com regras de transição que mantiveram a garantia da paridade e da integralidade dos proventos); aumentar a tributação dos aposentados e pensionistas<sup>259</sup>.

Em 2022, já após a edição da Reforma da “Nova Previdência” promovida pela Emenda Constitucional n. 103/2019, o Banco Mundial edita novo estudo sobre o regime de previdência para servidores estaduais e municipais no Brasil. Nesse documento, traz o contexto, a história e as lições da reforma recém-aprovada e traz recomendações para que as medidas por ela aprovadas sejam também aprovadas e implementadas pelos governos estaduais e municipais. Também indica a necessidade de maior coordenação entre os diversos órgãos e a adoção de soluções de TI inteligentes em nível federal e estadual, com maior transparência, melhor governança e aplicação de soluções de TI amigáveis para os estrategistas políticos. Discordando das regras de transição aprovadas na reforma de 2019 que ainda autorizam, embora de forma mais limitada, os institutos da paridade e integralidade aos servidores públicos, em âmbito federal, indica a revisão desses institutos e também medidas para ampliar a arrecadação previdenciária.<sup>260</sup>

Ao se identificar as principais alterações feitas pelas reformas constitucionais em matéria de seguridade social, verifica-se, portanto, que o Brasil tem atendido, em grande parte, a diretriz apontada pelo Banco Mundial: de aproximação dos

---

258 BANCO MUNDIAL. **Por um ajuste justo com crescimento compartilhado – Uma agenda de reformas para o Brasil**. Washington. 2018, p. 4.

259 *Ibid.*, p. 9-10.

260 BANCO MUNDIAL. **Regime de previdência para servidores públicos estaduais e municipais no Brasil: contexto, história e lições da reforma**. Washington. 2022, p. 81-82.

regimes públicos de previdência social; redução do patamar protetivo e ampliação da arrecadação para conseguir fazer o ajuste fiscal. Como consequência dessas principais alterações, o nível de proteção social tem sido reduzido, como observa Paulo Vaz:

As reformas nos parâmetros de seguridade social ocorridas nesses dez últimos anos no Brasil têm, em minha maneira de ver, uma forte conotação utilitarista. Não levaram em conta a segurança jurídica, reduziram o nível de proteção social dos indivíduos e apertaram os requisitos para a concessão de benefícios sociais. O que se buscava era a proteção do maior número. Partindo-se de uma premissa falaciosa de que a previdência social entraria em colapso, reduziu-se o nível de benefícios de seus titulares, em nome de toda a sociedade, em nome da preservação de um seguro coletivo que é de interesse (útil e eficiente) a todos dessa geração e das próximas. Buscaram a máxima satisfação para o maior número de pessoas, mas olvidaram a subjetividade dos direitos sociais e nunca comprovaram que o sistema de seguridade social não era autossustentável.<sup>261</sup>

Cumprе assinalar que o nível de efetividade dos direitos da seguridade social não é imune a interferências econômicas. No caso do direito previdenciário, inclusive, foi estabelecido na Lei Maior o compromisso de manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes, tanto do geral como dos próprios. Daí por que as crises econômicas acabam gerando tantos impactos no sistema previdenciário e pressionam para reformas restritivas de direitos, pois a queda na produção de riquezas gera reflexos na obtenção de fontes para o pagamento dos benefícios que, dentro de um regime de repartição simples, no qual a população economicamente ativa sustenta o pagamento dos benefícios deferidos à geração anterior de segurados<sup>262</sup>.

Além da motivação econômica, pela suposta incapacidade financeira e fiscal para sustentar os compromissos com os direitos fundamentais sociais, um ponto também muito utilizado para a realização das reformas diz respeito ao argumento do desequilíbrio na pirâmide etária ou transição demográfica e o equilíbrio financeiro nas contas públicas. Efetivamente se identifica o aumento na expectativa de vida da população não só no Brasil, mas em todo o mundo, assim como a diminuição da taxa de natalidade. Ou seja, as pessoas estão vivendo mais e tendo menos filhos.

Dentro de um regime de repartição, em que a população ativa verte contribuições para o pagamento dos benefícios das pessoas inativas, a possível inversão da pirâmide etária pode gerar relevante crise financeira do Estado de Bem-estar social

---

261 VAZ, Paulo Afonso Brun. **A judicialização dos direitos da seguridade social**. Curitiba: Alteridade Editora, 2021, p. 100.

262 MEDICE, Fernando Henrique. HORVATH JR, Miguel. **Direitos Previdenciários e o Princípio da Justiça Intergeracional**. Fernandes, Ana Paula e outros. **Nova perspectiva no direito previdenciário**. Belo Horizonte: Editora IEPREV, 2021, p. 100.

se não for bem administrada. Ocorre que o Brasil se encontra no chamado “bônus demográfico”, ou seja, sua população economicamente ativa ainda é maior do que a inativa, e a perspectiva é a de que essa estrutura se mantenha nesse formato até os anos entre 2040 e 2050.

Dados do IBGE<sup>263</sup> demonstram que a taxa de fecundidade vem caindo progressivamente no Brasil. Ou seja, as mães brasileiras estão tendo cada vez menos filhos, em média. Nas últimas décadas, o índice já despencou de uma média de 6,16 filhos por mulher no Brasil, em 1940, para 1,76 filho por cada mãe do país, no dado mais recente, de 2020. Além disso, as mulheres brasileiras estão tendo filhos cada vez mais tarde. De 2000 para 2020, a proporção de registros de nascimentos cujas mães tinham menos de 30 anos caiu de 76,1% para 62,1%. Já os registros de nascimentos cujas mães tinham 30 anos ou mais subiu de 24,0% para 37,9%.

A menor taxa de fecundidade e a tendência de gravidez tardia indica um processo de transição demográfica no Brasil. Até então, o país vive o chamado “bônus demográfico”, quando existem mais brasileiros na faixa etária adulta e apta a trabalhar – a chamada população economicamente ativa – do que nas idades mais avançadas e aposentados. No longo prazo, a expectativa é de que esse cenário se inverta.

Consequentemente, a questão demográfica acaba exercendo uma forte pressão para a realização de reformas, principalmente, no âmbito previdenciário. Porém, embora relevantes, esses dados não podem ser vistos de forma isolada, sem a total compreensão dos fatores que interferem na arrecadação e nas despesas públicas, como explica Paulo Vaz:

Inúmeras reformas previdenciárias ocorreram mundo afora, para fazer face às despesas crescentes com a Previdência Social. Atentas ao aumento geral das expectativas de vida cuidaram de aumentar a idade mínima para as aposentadorias e criaram mais obstáculos à concessão dos benefícios. O cerne do problema, todavia, permaneceu sendo tangenciado. Enquanto não se resolve o problema mundial do desemprego, continuaremos tendo uma geração sacrificada que arca com as despesas crescentes da que lhe antecede.<sup>264</sup>

Nessa quadra, os aspectos relacionados à transição demográfica se relacionam com outros fatores, como desemprego, que geram uma diminuição da arrecadação da população economicamente ativa e impossibilita a efetivação de

263 Dados retirados do Painel de indicadores IBGE in <https://www.ibge.gov.br/indicadores> .

264 VAZ, Paulo Afonso Brum. Perspectivas e desafios para os direitos da seguridade social no contexto recessivo pós-covidiano. *In: Oitenta anos do Plano Beveridge: uma nova previdência social para o pós-pandemia COVID-19?* Org: Fábio Luiz dos Passos, Jane Lúcia Wilhelm Berwanger, Curitiba: IBDP, 2022, p. 55.

contribuições suficientes para a aquisição de um benefício previdenciário futuro, assim como os problemas de gestão e arrecadação relacionados às demais fontes de custeio advindas dos segurados, empregadores, concurso de prognósticos, importação entre outras.

No Brasil, na medida em que as reformas constitucionais em matéria social acabam sendo justificadas prioritariamente pela necessidade de ajuste fiscal, cumpre aprofundar o estudo sobre custeio da Seguridade Social para se identificar em que medida há falta de recursos para essas políticas públicas e quais os principais aspectos de atenção em seu financiamento, tendo em vista que a globalização tem gerado novos riscos em uma Era cada vez mais digital.



### 3. CUSTEIO DA SEGURIDADE SOCIAL E SUA HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL: DESMISTIFICANDO O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

#### 3.1. Financiamento da Seguridade Social no Regime de Repartição Solidária

Como visto, o Sistema de Seguridade Social idealizado pelo Constituinte tem por escopo a erradicação das necessidades sociais, assegurando a cada membro da nossa sociedade o mínimo essencial para vida em sociedade. Como parte integrante da Ordem Social, é instrumental para se alcançar seus fins, quais sejam, bem-estar e justiça social. Com um mecanismo sofisticado, formado pelos subsistemas Saúde, Assistência e Previdência, o sistema conta com um orçamento próprio, previsto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988 e seu financiamento ocorre dentro de um regime de repartição solidária.

Os Regimes de financiamento podem ser, basicamente, de dois tipos: o Regime de Capitalização, que opera com uma acumulação de fundos para o financiamento dos benefícios futuros; e o Regime de Repartição, de não acumulação, ou seja, a população economicamente ativa de hoje custeia os benefícios atualmente pagos aos inativos, e assim sucessivamente. Funciona como um regime de caixa no qual o que se arrecada é imediatamente gasto. Esse regime também é conhecido como PAYG (*pay-as-you-go*). Sobre a diferenciação sobre os regimes de financiamento, explicam Balera e Fernandes:

Há tradicionalmente dois tipos de regimes financeiros de proteção social. Um é conhecido como regime financeiro de capitalização, enquanto o outro regime financeiro é o de repartição. As técnicas adotadas no regime financeiro de capitalização implicam na formação de capital, através de contribuições acumuladas ao longo de determinado período, que servirá, no futuro, para satisfazer o pagamento das prestações. É modelagem, portanto, de longo prazo. Por sua vez, de acordo com as técnicas utilizadas no sistema de repartição, todo o montante arrecadado de imediato é utilizado para o custeio das prestações pagas. A contribuição converte-se imediatamente em prestação. É modelagem de curto prazo, pois não há tempo disponível para capitalizar os recursos.<sup>265</sup>

Para que as medidas protetivas previstas na Constituição da República possam ser asseguradas, o artigo 195 da Constituição Federal delineou os meios de custeio da seguridade social, quando diz que a Seguridade Social será financiada por

---

265 BALERA, Wagner; FERNANDES, Thiago D'Avila. **Fundamentos da Seguridade Social**. São Paulo: Ltr, 2015, p. 100.

toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e de contribuições sociais.

O financiamento da Seguridade Social pode ser caracterizado como misto, composto por financiamento público e privado<sup>266</sup>. O financiamento direto é feito por intermédio das contribuições sociais prescritas no próprio artigo 195 da Constituição da República, que já estabelece fontes de financiamento a serem destinadas para o orçamento da seguridade social, cobradas de diversas pessoas privadas, tanto físicas como jurídicas. Essas contribuições sociais são tributos com destinação específica, com critérios a serem definidos pela legislação infraconstitucional. Já o financiamento indireto da Seguridade Social ocorre por intermédio de recursos orçamentários provenientes da arrecadação de outros tributos, que não as contribuições sociais, através de dotações orçamentárias devidas por distintas pessoas jurídicas, fixados na Lei Orçamentária Anual, que acabam sendo destinados para a Saúde, Previdência e Assistência Social.

Importante destacar que as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.

Após a definição dos fatores geradores passíveis de tributação, através das contribuições sociais, coube ao legislador infraconstitucional elaborar o plano de custeio do sistema, que é um conjunto de normas jurídicas que prescrevem as receitas a serem vertidas ao sistema e a forma pela qual essas receitas serão geridas. Tais normas visam a planificação econômica do regime e a busca do equilíbrio técnico-financeiro do sistema.

Conforme artigo 149 da Constituição Federal, compete exclusivamente à União instituir as contribuições sociais. Aos Estados, Distrito Federal e Municípios cabe a criação de contribuições para o custeio de seus regimes próprios de previdência dos servidores públicos.

Outrossim, a Lei Maior, no artigo 195, §4º, deixou consignada ainda uma competência residual ao legislador de criar outras fontes de financiamento que não estejam expressamente nela descritas. Desta feita, a lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da Seguridade Social. Porém, há de se

---

266 BALERA, Wagner. **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. 2ª Edição Revista e Ampliada. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 204.

observar os limites ao poder de tributar estabelecidos no texto constitucional, especialmente no artigo 154, I, que veda a tributação cumulativa e a bitributação.

Cumprido observar que as contribuições sociais possuem natureza tributária<sup>267</sup> e devem respeitar também os princípios constitucionais, já vistos no capítulo primeiro da presente tese. Afinal, esses princípios, como explica Bonavides, foram “convertidos em pedestal normativo sobre o qual assenta todo o edifício jurídico dos novos sistemas constitucionais”<sup>268</sup> e devem ser padrão a modelar as demais categorias normativas e as relações jurídicas dela derivadas. No custeio, se aplicam, em especial, o princípio da diversidade da base de financiamento; o princípio da solidariedade; o princípio da equidade na forma de participação no custeio; e a regra da contrapartida.

Ademais, por serem tributos, devem observar os princípios e os limites constitucionais ao poder de tributar gerais a todos os tributos, salvo regras específicas para as contribuições da seguridade social, como a figura da anterioridade nonagesimal, prevista no artigo 195, §6º da Constituição Federal; e as imunidades específicas previstas nos artigos 195, II, e §7º; e no artigo 149, §2º, I.

Em relação às contribuições sociais em espécie, o artigo 195 da Constituição Federal de 1998 já traz em seu bojo sujeitos e fatos geradores a serem tributados. O primeiro sujeito, previsto no artigo 195, I, é o empregador, empresa ou entidade a ela equiparada na forma da lei, com incidência sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; sobre a receita ou o faturamento; e sobre o lucro.

A Lei n. 8.212 de 1991, conhecida como Lei Orgânica da Seguridade Social, dispõe sobre a organização da Seguridade, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Entretanto, essa lei estabelece algumas disposições referentes ao sistema como um todo, mas só define algumas contribuições sociais, as demais são feitas pela legislação esparsa, como será visto.

O Plano de Custeio traz o conceito jurídico de empregador para fins de tributação, que seria toda firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e as

---

267 A natureza tributária das contribuições sociais, com o advento da Constituição Federal de 1988, é reconhecida tanto pela jurisprudência quanto pela doutrina, pois seus contornos se situam dentro da caracterização do artigo 3º do Código Tributário Nacional: prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

268 BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 237.

entidades da administração pública direta, indireta e fundacional. São equiparados à empresa o contribuinte individual e a pessoa física na condição de proprietário ou dono de obra de construção civil, em relação a segurado que lhe presta serviço, bem como a cooperativa, a associação ou a entidade de qualquer natureza ou finalidade, a missão diplomática e a repartição consular. Destaca-se que o empregador doméstico também é contribuinte obrigatório, sendo a pessoa ou família que admite a seu serviço, sem finalidade lucrativa, empregado doméstico. Verifica-se, portanto, que há um amplo potencial de sujeição passiva da contribuição do empregador, entendido este no conceito mais amplo possível<sup>269</sup>.

Sobre o fato gerador folha de pagamentos (artigo 195, I, a) há incidência da contribuição do empregador, chamada cota parte patronal, de 20% do total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos, e dos contribuintes individuais que lhe prestem serviços, independentemente do valor teto do INSS e incluindo as gorjetas. Em relação à contribuição do empregador sobre a folha, cumpre destacar que as entidades financeiras possuem alíquota de contribuição maior do que os outros tipos de empresa, de 22,5%; e o empregador doméstico uma alíquota menor, de 12%.

Também há obrigação do pagamento do Seguro Acidente de Trabalho – S.A.T., de 1%, 2% ou 3% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados ou trabalhadores avulsos a ela vinculados. E o empregador poderá ainda ter que pagar 6%, 9% ou 12% de acréscimo no SAT, respectivamente, se a empresa tiver em seu quadro funcional segurado passível de ter no futuro o direito à aposentadoria especial por estar exposto a agentes nocivos à sua saúde.

Cumpre observar que ficaram excluídas da incidência de tributação sobre a folha de pagamentos eventuais valores pagos a empresas contratadas para prestação de serviços ou cooperativas de trabalho já que, nessa situação, a relação ocorrerá entre pessoas jurídicas e não pessoas físicas<sup>270</sup>.

Já sobre o fato gerador receita ou faturamento, a Lei Complementar n. 70 de 1991 traz a obrigação do pagamento da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS, com alíquota de 3% ou 7,6% do faturamento, a depender

---

269 PAUSEN, Leandro; VELOSO, Andrei Pitten. **Contribuições no sistema tributário brasileiro**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 137.

270 *Ibid.*, p. 140.

da sua caracterização como cumulativa ou não cumulativa e se a empresa está ou não tributada no lucro real.

Ainda sobre o faturamento, a Lei Complementar n. 7 de 1970, que foi recepcionada pela Constituição Federal de 1998 no artigo 239, traz a obrigação aos empregadores de recolherem para o Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP, o percentual entre 0,65% a 1,65% a depender da caracterização especificada em lei, sobre o faturamento para o financiamento do benefício de seguro desemprego e do abono pago para trabalhadores que recebam até dois salários mínimos em média anual.

Havendo lucro nas empresas, preceitua a Lei n. 7.689 de 1988, que há ainda a obrigação tributária de recolhimento da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, cuja base de cálculo é o valor resultado do exercício, antes da provisão para o imposto de renda, no percentual de 9%, regra geral, e de 15%, para as instituições financeiras.

Os trabalhadores e os demais segurados da previdência social também são chamados a contribuir, com alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, sendo proibida a incidência de contribuição sobre aposentadoria e pensão já concedidos pelo Regime Geral de Previdência Social. As alíquotas são estabelecidas na legislação infraconstitucional, na Lei 8.212 de 1991, com as alterações das reformas posteriores, de acordo com o tipo de segurado (empregado, avulso, contribuinte individual, empregado doméstico ou segurado especial rural). É importante destacar aqui é que, pela normatização, se há a prestação de serviço, em qualquer dessas modalidades, já há a incidência tributária e a obrigação de recolhimento das contribuições previdenciárias.

Outra fonte de arrecadação do sistema são as receitas de concursos de prognósticos, ou seja, sobre os jogos autorizados pelo Poder Público, como os concursos de sorteios de números, loterias, apostas em reunião hípicas. Assim, sobre a receita do concurso de prognósticos, há o repasse parcial para o orçamento da seguridade social. As alíquotas variam conforme o tipo de jogo, e a renda tem sido cada vez mais repartida com outras políticas públicas.

Incluída na Constituição Federal em 2003, através da Emenda Constitucional n. 42, há a obrigação do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar de também recolher contribuições sociais para o sistema de seguridade social. A Lei n. 10.865 de 2004 atualmente exige desse sujeito a

contribuição para os programas de integração social e de formação do patrimônio de servidor público incidente na importação de produtos estrangeiros ou serviços – PIS/PASEP-Importação, e a contribuição social para o financiamento da seguridade social devida pelo importador de bens estrangeiros ou serviços do exterior – COFINS-Importação. Com essa obrigação, do valor aduaneiro incide o percentual de 1,65% para o PIS/PASEP e de 7,6% para a COFINS-Importação.

O sistema de seguridade social conta ainda com uma pequena parte da contribuição de terceiros (sistema “S”), que são contribuições que não se destinam especificamente ao INSS, mas a terceiros que pagam para que a Secretaria da Receita Previdenciária arrecade suas contribuições, utilizando-se da sua máquina fiscalizatória (recebe remuneração de 3,5% do montante arrecadado, desde que provenha da empresa, segurado, aposentado ou pensionista que tenha vínculo com o órgão previdenciário). São exações criadas por lei e destinadas a entidades privadas que estão fora do Sistema de Seguridade Social, mas são arrecadadas por esse sistema. Esses terceiros recebem geralmente um percentual incidente sobre a folha de pagamento das empresas, percentual esse que varia de acordo com o tipo de atividade. Exemplificativamente, são eles: o SESI – Serviço Social da Indústria; SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial; SESC – Serviço Social do Comércio, entre outros.

Sobre o conjunto de receitas destinadas ao sistema de seguridade social, Costa e Braga observam que:

O procedimento para arrecadação de receitas para o sistema em comento não se exaure nos dispositivos tributários elencados em lei, pois existem outras fontes de natureza não tributária que são utilizadas no âmbito da seguridade social. Entre as fontes em comento, podem-se citar aquelas advindas de contribuição previdenciária do segurado facultativo. Outras formas de arrecadação podem ser descritas por meio das contribuições autônomas, ou seja, contribuições de intervenção no domínio econômico, de interesse de categorias profissionais, de custeio do serviço de iluminação pública e as oriundas das contribuições gerais, como as obtidas por meio do Salário Educação (art. 212 da CRFB), SESI, SENAI, SENAT, SENAR, INCRA (art. 240 da CRFB).<sup>271</sup>

Além das contribuições sociais definidas no ordenamento jurídico conforme os fatos geradores apontados no artigo 195 da Constituição Federal, há previsão legal no

---

271 COSTA, José Ricardo Caetano. BRAGA, Juliana Toralles dos Santos. Afinal, existe déficit no sistema previdenciário? **Interloções entre o direito previdenciário, o direito tributário e a economia**. Coordenação por Melissa Folmann e Marco Aurélio Serau Junior. Porto Alegre: Paixão, 2017, p. 259.

artigo 27 da Lei 8.212 de 1991 de outras receitas da seguridade social como: multas, atualização monetária e juros moratórios; remuneração recebida por serviços de arrecadação, fiscalização e cobrança; receitas provenientes de prestação de outros serviços e de fornecimento ou arrendamento de bens; demais receitas patrimoniais, industriais e financeiras; doações, legados, subvenções e outras receitas; 50% dos valores obtidos e aplicados nos termos do parágrafo único do artigo 243, da Constituição Federal; 40% do resultado dos leilões da Receita Federal; outras receitas previstas na legislação específica, como por exemplo, o seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores, em que 50% do valor total do prêmio recolhido deve ser destinado ao SUS.

Esses regramentos gerais sobre a tributação para a seguridade social, através das contribuições sociais, por vezes, possuem regras específicas, conforme a critérios definidos pelo legislador em conformidade com o princípio da seletividade e distributividade. São os casos, por exemplo, das associações desportivas que mantêm equipe de futebol profissional, que substituem a contribuição patronal pela contribuição de percentual da receita bruta, decorrente dos espetáculos desportivos que participem em todo o território nacional, em qualquer modalidade desportiva, inclusive jogos internacionais, e sob qualquer forma de patrocínio, licenciamento de uso de marcas e símbolos, publicidade, propaganda e de transmissão de espetáculos desportivos; e dos produtores rurais que recolhem sobre a receita bruta proveniente da comercialização de sua produção rural e não sobre a folha.

Cumprе ressaltar que a Lei n. 9.317/96 criou o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte – SIMPLES, que é um sistema de pagamento opcional substitutivo de determinados tributos federais para microempresas e empresas de pequeno porte conforme conceito da Lei 9.841/99 e atualizado periodicamente pelo Poder Executivo. As alíquotas de contribuição do SIMPLES, reduzidas para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, substituem a obrigação tributária principal em relação aos seguintes tributos: IRPJ; PIS/PASEP; CSSL; COFINS; IPI; SAT; Contribuição sobre remuneração paga aos segurados e cooperados; Contribuição do Produtor Rural Pessoa Jurídica; Contribuição para terceiros. Portanto, as empresas enquadradas no SIMPLES sofrerão uma tributação mais simplificada e gerarão impacto diverso no orçamento da seguridade social, conforme será visto no próximo item.

Além da previsão da forma direta de financiamento, ou seja, com verbas já previamente definidas para o Sistema de Seguridade Social, há a forma indireta de financiamento da Seguridade Social, em que a União deve arcar com as despesas necessárias, caso as existentes não sejam suficientes. Não há a previsão de um percentual fixo, mas há uma responsabilidade subsidiária da União pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do sistema. Adverte-se que, por serem tributos, qualquer proposta de Reforma Tributária poderá gerar impactos no custeio da seguridade social, a qual conta com a destinação específica direta das contribuições sociais e indireta com os demais recursos do orçamento fiscal<sup>272</sup>.

Verifica-se que existem diversos recursos que formam, portanto, o instrumental financeiro apto a dar sustentação financeira ao Sistema de Seguridade Social<sup>273</sup>. Essas diversas fontes de financiamento, por serem tributos com destinação específica, qual seja, o orçamento da seguridade social, devem ser planejados e organizados conforme as regras orçamentárias também dispostas na Lei Maior, como se verá a seguir.

### **3.2. Orçamento da Seguridade Social – o que foi previsto e o que é desvirtuado e a insuficiência de dados do cálculo atuarial na política pública de Seguridade Social.**

A Constituição Federal de 1988 inovou na proteção do bem-estar da população ao garantir, no artigo 165, um orçamento próprio para a Seguridade Social. Esse orçamento é custeado pelas contribuições sociais, que incidem sobre diversos fatos geradores, em respeito ao princípio da diversidade de base de financiamento.

O orçamento deve ser a projeção exata das receitas com as quais o sistema de seguridade social contará no exercício seguinte, dentro do que foi identificado como metas e prioridades definidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. A partir das regras

---

272 Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o parlamento discute a necessidade de reformar o sistema tributário nacional. Foram apresentadas diversas propostas de reforma tributária e, neste momento, as atenções se concentram na Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019, em tramitação na Câmara dos Deputados, na Proposta de Emenda à Constituição nº 110, de 2019, em tramitação no Senado Federal, e no Projeto de Lei nº 3.887, de 2019, apresentado em julho deste ano pelo Poder Executivo. As Propostas de Emenda à Constituição nº 45 e nº 110, ambas de 2019, preceituam uma mudança profunda na tributação do consumo, em todos níveis da federação, com a unificação das diversas incidências em uma só, com a criação de um Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). O Projeto de Lei nº 3.887, de 2019, por sua vez, propõe que esse processo de reforma da estrutura tributária brasileira se inicie na esfera federal, com a substituição da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e da Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Fonte: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-legislativa/estrutura-1/conle/noticias-dos-destaques/reforma-tributaria>

273 BALERA, Wagner. **Sistema de Seguridade Social**. 8ª. Ed. São Paulo: Ltr, 2016, p. 25.



orçamentárias, todos os demais dispositivos relacionados à Seguridade Social poderão ou não ser concretizados, contendo, portanto, alta relevância para a concretização dessa política pública. Como explica Becker, “a regra jurídica que aprova o Orçamento Público é a regra de Direito Positivo na qual se concentra o mais intenso grau de positividade; ela é, *a priori*, a mais constitucional das regras jurídicas”<sup>274</sup>.

Respeitando as normas de direito financeiro, o Poder Executivo tem a obrigação de instituir o plano plurianual (que deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal em relação às despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada); as leis de diretrizes orçamentárias (as quais compreendem as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecem as diretrizes e metas fiscais e orientam a elaboração da lei orçamentária anual); e as leis orçamentárias em si (subdivididas em três orçamentos: o orçamento fiscal, referente aos Poderes da União, seus fundos, órgão e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimento das empresas públicas; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todos os órgãos a ela vinculados, tanto da administração direta e quanto indireta, assim como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público).

Portanto, há de se ter um planejamento na elaboração do orçamento da seguridade social para o estabelecimento de metas compatíveis com as receitas e despesas projetadas para a implementação dessa política pública como um todo. Mas operacionalmente, o sistema se sustenta com vários fundos especiais a ele consignados, como o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; Fundo Nacional de Saúde; Fundo de Previdência Social; Fundo de Amparo ao Trabalhador-FAT, entre outros.

Todos esses fundos deveriam repartir o total dos valores arrecadados pelas contribuições sociais já que fazem parte de um único sistema com um único orçamento. No entanto, na prática, há uma divergência sobre como devem ocorrer esses rateios e se há o resultado deficitário do sistema de seguridade social, o que, em parte, se deve às alterações constitucionais posteriores que quiseram resguardar verbas em fundos separados, e em parte pela falta da percepção do modelo constitucional criado pelo constituinte de 1988.

---

274 BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 12ª ed. São Paulo: Lejus, 1998, p. 234.

Sobre o tema, destaca-se a inserção do artigo 250 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional n. 42 de 2003, que autorizou a criação por lei de um fundo integrado por bens, direitos e ativos pela União com o objetivo específico de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação. A partir dessa alteração constitucional, a Lei Complementar n. 101 criou o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, e definiu que a receita das contribuições sociais para a seguridade social sobre a folha de pagamentos, tanto do empregador quanto do empregado e também dos segurados, deveriam ser exclusivas desse fundo. A partir daí, o Governo Federal tem considerado como receitas previdenciárias apenas essas contribuições, como se o fundo não pertencesse a algo maior que é o orçamento da seguridade social.

Ocorre que, ao se verificar as discussões na Emenda Constitucional n. 33 de 1996, convertida na Emenda Constitucional n. 20 de 1998, verifica-se em grande medida a formação de Fundo do Regime Geral da Previdência Social visava a formação de fundo para poupar os eventuais superávits da previdência para adequar as crescentes despesas futuras, como destaca Diego Cherulli:

Conforme exposto pelos legisladores à época, o intuito do art. 250 era muito claro: “criar mecanismos de participação do INSS na repartição das receitas derivadas da privatização das estatais, para cuja implantação, em muitos casos, foram utilizadas reservas técnicas da Previdência Social. Com a melhoria da gestão dos passivos do Tesouro Nacional, será possível transferir ao INSS alguns direitos e ativos da União, visando à criação de reservas técnicas, o que terá um impacto direto no equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social”. Ou seja, o art. 250 buscava, apenas e tão somente, ressarcir o INSS (previdência social) pelo vilipêndio das reservas técnicas para o programa de privatização das estatais, além de servir como fundo poupador dos eventuais superávits. Nada a mais.<sup>275</sup>

Ou seja, em nenhum momento houve a intenção de retirar a Previdência Social do Orçamento da Seguridade Social, como se tivesse contas apartadas de todo o conjunto do sistema. O objetivo foi o de não deixar que essas reservas financeiras fossem destinadas para outros fins, senão benefícios previdenciários. Deve-se rememorar que o modelo criado pelo constituinte para a seguridade social foi de atuar como um sistema, ou seja, dentro de um conjunto harmônico e integrado de ações.

---

275 CHERULLI, Diego Monteiro. *Hermenêutica constitucional das receitas e despesas da seguridade social e o conflito de interpretações. Interloquções entre o direito previdenciário, o direito tributário e a economia*. Coordenação por Melissa Folmann e Marco Aurélio Serau Junior. Porto Alegre: Paixão, 2017, p. 193-194.

Porém, cada um dos setores da seguridade social acaba atuando de forma autônoma numa disputa ferrenha por recursos.

Também se verifica ser prática no Brasil a realização de inúmeras mudanças das bases de financiamento da seguridade social por intermédio de medidas provisórias, assim como outras medidas que impactam na redução de receitas, como, por exemplo, a instituição de mecanismos de arrecadação fiscal simplificadas, sem a devida projeção dos impactos no orçamento.

Um aspecto invocado pelos defensores das reformas diz respeito ao enorme *déficit* do sistema previdenciário brasileiro. Em 2019, no ano da última reforma da previdência, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO indicava um déficit no Orçamento da Seguridade Social em 2018 de R\$ 281 bilhões de reais.

Este argumento do *déficit* é rebatido por vários doutrinadores, uma vez que se verifica ser prática comum no Congresso Nacional a aprovação de leis mediante as quais são desviados recursos da seguridade social para finalidades distintas das áreas de saúde, previdência e assistência social. Somente no período de 1995 a 2002, foram editadas mais de cem leis que oficializavam o inconstitucional desvio de recursos<sup>276</sup>.

Com a extinção da Desvinculação das Receitas da União – D.R.U. pela Emenda Constitucional n. 103/2019, o impacto dos desvios de 30% dos recursos da Seguridade Social deixou de existir no resultado de 2020. Entretanto, os gastos extraordinários por conta da pandemia do Covid-19, que foram financiados pelo Orçamento de Guerra, foram alocados nas contas da Seguridade Social, como se fossem despesas a serem custeadas pelas receitas das contribuições sociais, o que sustentou o discurso para o corte de direitos.<sup>277</sup>

Sobre os argumentos de *déficit* da previdência social, existem visões distintas quanto a esse quadro. Estudo científico de doutorado da autora Denise Gentil<sup>278</sup> demonstrou, ao contrário do que o Estado brasileiro teria difundido, que há autossustentabilidade financeira do sistema de seguridade social, que inclusive tem demonstrado capacidade de geração de recursos excedente caso não tivessem parcela de

---

276 BALERA, Wagner. SOBRE REFORMAS E REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS. **Revista De Direito Social**. Porto Alegre: Notadez, n. 12, ano 2, 2003, p.23.

277 Análise da Seguridade Social 2021. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2021, p. 37.

278 GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: uma história de desconstrução e de saques**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2019.

seus recursos desviados para aplicações em outras áreas pertencentes ao orçamento fiscal, com o objetivo de cumprir as metas de *superávit* primário. Pela análise dos dados constantes no Sistema Integrado de Dados de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI sobre os relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamentária da União, de 1995 a 2005, verificou-se que uma parte significativa do orçamento da seguridade social tem sido reiteradamente desviada para o orçamento fiscal para financiamento de diversas despesas, como juros e amortização da dívida pública, através do mecanismo da Desvinculação das Receitas da União – DRU. Conclui que, dentro da seguridade social, o sistema de previdência social não estaria em crise financeira que justificasse reformas que visem apenas o ajuste fiscal, pois o sistema disporia de recursos excedentes.

Tamanho são as divergências sobre as contas da Seguridade Social que, em 2017, foi realizada uma Comissão Parlamentar de Inquérito no Congresso Nacional específica para análise das contas de previdência (CPIPREV). Sua instalação foi motivada pelo grande debate que aflorou na sociedade brasileira após a apresentação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 287, de 2016, de autoria do Poder executivo, que sustentava a ocorrência de “déficit alarmante” justificador para uma nova Reforma da Previdência. Com o intuito de apurar a contabilidade da Previdência Social, historicamente atacada pelo governo com discursos altamente controvertidos entre especialistas, a CPI da Previdência Social examinou a contabilidade, as fontes de custeio, os benefícios, e os aspectos controversos que envolvem a necessidade de recursos para o financiamento do sistema, especialmente o Regime Geral da Previdência Social (RGPS).

O relatório, após a análise de 31 sessões de debates e audiências públicas, apresentou a vulnerabilidade como o maior problema da Previdência Social. A subtração via benefícios fiscais e desonerações, a fragilidade e a desvinculação das fontes de custeio do sistema também são apontadas como forma de aumento do problema. Os casos de sonegação e apropriação indébita são negligenciados por ausência de fiscalização e meios eficientes para sua efetivação representando, assim, a dificuldade de recuperação dos recursos em face da legislação vigente. É apontado no relatório a diferença de tratamento da lei em relação ao bom contribuinte em face do contribuinte que sonega ou até mesmo se apropria indevidamente. Ao analisar a existência de déficit, conclui que:

Em outra direção, as desonerações, isenções, desvinculações de receitas próprias e vinculadas ao sistema de seguridade social fazem decrescer os recursos destinados à proteção social eficiente e culminam por gerar um déficit absolutamente artificial quando considerados os recursos subtraídos.<sup>279</sup>

Outro ponto relevante apresentado no Relatório diz respeito da DRU. A Desvinculação de Receitas da União (DRU) é um mecanismo que permite ao governo federal usar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. A principal fonte de recursos da DRU são as contribuições sociais, que respondem a cerca de 90% do montante desvinculado. Criada em 1994 com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), essa desvinculação foi instituída para estabilizar a economia logo após o Plano Real. No ano 2000, o nome foi trocado para Desvinculação de Receitas da União. Na prática, permite que o governo aplique os recursos destinados a áreas como educação, saúde e previdência social em qualquer despesa considerada prioritária e na formação de superávit primário. A DRU também possibilita o manejo de recursos para o pagamento de juros da dívida pública. Prorrogada diversas vezes, a DRU ficou em vigor até 31 de dezembro de 2019, quando foi extinta pela Emenda Constitucional n. 103/2019.

Nesse aspecto, como os estudos e debates apresentados na CPIPREV deixaram muito evidentes os impactos negativos da existência da Desvinculação das Receitas da União - D.R.U. no Orçamento da Seguridade Social, como também demonstraram o impacto desse desvio oficial das receitas para outros fins que não as áreas da seguridade social, fragilizou a alegação de um quadro deficitário pelo governo e criou-se um ambiente favorável à retirada da D.R.U do texto constitucional, o que efetivamente ocorreu na Reforma da Previdência de 2019<sup>280</sup>.

Ao se fazer um histórico da Previdência Social no Brasil, verificou-se que ao final dos anos 1930, os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) detinham grandes reservas financeiras e que, com a unificação da legislação previdenciária em 1960,

---

279 PAIM, Paulo; MOTA, Telmário e JOSÉ, Hélio. 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 (CPIPREV). Senado Federal, Comissão Parlamentar de Inquérito. 2017, p. 9. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/539169>.

280 Restou consignado na Emenda Constitucional n.103/2019: Art. 2º. O art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 76. (...) § 4º A desvinculação de que trata o *caput* não se aplica às receitas das contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social."

quando a gestão dos fundos foi repassada para o Governo e uma série de gastos foram feitos de forma discricionária para outros fins como a construção de Brasília, entre outras obras. Assim, a passagem da administração do fundo previdenciário para o âmbito do Governo Federal alterou a forma de gestão dos recursos, pois agora os recursos previdenciários são utilizados de forma discricionária para atender os objetivos do Governo. Ademais, a CIPREV atestou uma verdadeira omissão do Estado brasileiro no que tange ao financiamento do sistema previdenciário:

Além disso, a parte referente à contribuição do Estado no arranjo tripartite nunca se efetivou de forma plena. Nos diferentes governos que se sucederam, a contribuição financeira estatal foi sempre mitigada, reduzida e incerta. Na prática, o arranjo tripartite, no que tange ao financiamento da previdência, nunca se efetivou.<sup>281</sup>

Outrossim, verificou-se que inobstante a alegação de “déficit” por parte do governo, tem-se aprovado leis autorizando a desoneração da folha de pagamentos para determinadas atividades econômicas sem a devida compensação ou indenização do RGPS. Pelo contrário, essas desonerações, que diminuem o valor da arrecadação previdenciária, não são contabilizadas de forma transparente no orçamento de modo a serem identificadas como eventual causa de parte significativa da arrecadação previdenciária. Receitas relevantes também deixam de ser arrecadadas por conta de renúncias fiscais autorizadas pelo governo, como também pela prescrição de débitos tributários em discussões administrativas e judiciais de morosa tramitação.

Resumidamente o relatório da CIPREV atestou que, do ponto de vista financeiro, a atuação do Estado na previdência, como parte integrante da seguridade social, é marcada por seis tipos de postura negativa que têm gerado sérios danos à saúde financeira do sistema previdenciário: a) uma reduzida e errática participação contributiva nos termos do pacto tripartite (trabalhadores, empresas e Estado); b) a utilização dos recursos do fundo previdenciário para políticas de industrialização e capitalização de empresas estatais, e de construção de grandes obras sem o devido retorno financeiro; c) a destinação de recursos da seguridade social para outros gastos de interesse do governo mediante a aplicação de mecanismos como a DRU; d) a

---

281 PAIM, Paulo; MOTA, Telmário e JOSÉ, Hélio. 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 (CIPREV). Senado Federal, Comissão Parlamentar de Inquérito. 2017, p. 38. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/539169>

leniência para com as empresas devedoras; e) o acúmulo de débitos previdenciários por parte das próprias empresas públicas; e, finalmente, f) a inexistência ou insuficiência de compensação pelas renúncias fiscais no âmbito das receitas previdenciárias.<sup>282</sup>

Pesquisas realizadas pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP, ao analisar as despesas da Seguridade Social, em valores correntes, de 2021, considera o modelo constitucional em sua amplitude, abarcando todas as receitas e despesas da seguridade social para se chegar a um resultado do sistema. Outrossim, traz em separado as despesas do Regime Extraordinário Fiscal para o Enfrentamento da Covid-19, já que temporário. Verifica-se que o resultado do orçamento da seguridade social ao longo dos anos apresentou quadro superavitário em alguns anos, sendo que não foram feitas as reservas para cobrir os resultados deficitários de outros anos, os quais foram fortemente impactados pela situação econômica e social do país, e que, na pandemia, teve que ser complementado pelo orçamento de emergência, diante da gravidade dos riscos apresentados nos anos de 2020 e 2021. Veja-se:

---

282 PAIM, Paulo; MOTA, Telmário e JOSÉ, Hélio. 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 (CPIPREV). Senado Federal, Comissão Parlamentar de Inquérito. 2017, p. 41. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/539169>

Figura 1 – Tabela de despesas e resultado do orçamento da seguridade social

**TABELA 7**  
**DESPESAS E RESULTADO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL**

Valores correntes, em R\$ milhões %

DESPESAS REALIZADAS	2005	2010	2015	2017	2018	2019	2020	2021	Diferença em relação a 2020	%
1. Benefícios Previdenciários <sup>(1)</sup>	146.010	254.859	436.087	557.235	586.379	626.510	663.904	709.583	45.678	6,9
Previdenciários urbanos	118.626	197.444	336.293	434.887	459.726	493.083	526.047	561.746	35.699	6,8
Previdenciários rurais	27.384	56.089	98.041	120.041	123.729	130.068	134.732	145.541	10.809	8,0
Compensação previdenciária <sup>(2)</sup>	0	1.325	1.753	2.307	2.924	3.360	3.126	2.296	-830	-26,5
2. Benefícios assistenciais <sup>(3)</sup>	9.335	22.234	41.798	53.148	55.161	58.656	61.643	66.281	4.637	7,5
Assistenciais Idosos - LOAS e RMV	4.067	10.365	18.460	23.145	23.944	25.505	27.056	29.163	2.107	7,8
Assistenciais Deficientes - LOAS e RMV	5.268	11.869	23.338	30.003	31.216	33.150	34.587	37.118	2.531	7,3
3. Bolsa família e outras transferências	6.769	13.493	26.921	27.784	29.426	32.615	18.884	16.393	-2.492	-13,2
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial <sup>(4)</sup>	1.052	1.535	2.226	2.047	2.029	2.247	2.102	2.054	-48	-2,3
5. Saúde: despesas do MS <sup>(5)</sup>	34.517	61.193	100.868	116.366	119.695	125.094	119.811	128.150	8.338	7,0
6. Assistência social: outras despesas <sup>(6)</sup>	1.716	3.992	5.393	4.954	5.766	5.916	4.329	4.727	398	9,2
7. Previdência social: outras despesas <sup>(6)</sup>	3.404	5.759	7.322	7.362	7.045	5.976	4.691	5.265	574	12,2
8. Outras ações da seguridade social	2.454	7.584	11.655	13.617	14.622	14.511	15.596	15.086	-510	-3,3
9. Benefícios FAT	11.378	29.204	48.180	54.236	53.627	54.912	59.338	46.388	-12.950	-21,8
10. Outras ações do FAT	543	551	506	561	542	468	378	231	-147	-38,9
<b>Despesas da Seguridade Social</b>	<b>217.179</b>	<b>400.404</b>	<b>680.957</b>	<b>837.310</b>	<b>874.291</b>	<b>926.904</b>	<b>950.678</b>	<b>994.157</b>	<b>43.479</b>	<b>4,6</b>
<b>Resultado da Seguridade Social</b>	<b>72.139</b>	<b>57.064</b>	<b>18.013</b>	<b>-56.683</b>	<b>-53.275</b>	<b>-95.574</b>	<b>-154.817</b>	<b>-35.431</b>		
Benefícios emergenciais							295.233	74.150	-221.083	-74,9
Emergência em saúde pública							44.812	54.576	9.764	21,8
Benefícios manutenção emprego							41.547	7.167	-34.380	-82,7
Despesas emergenciais de previdência social							62	40	-22	-35,3
Emergência em saúde pública (HU)							308	757	449	146,1
Outras Ações emergenciais							3.289	1.423	-1.867	-56,8
<b>Despesas do Regime Extraordinário Fiscal - enfrentamento da Covid-19 (EC nº 106)</b>							<b>385.250</b>	<b>138.113</b>	<b>-247.137</b>	<b>-64,1</b>

Notas: <sup>(1)</sup> Despesas previdenciárias líquidas, acrescidas de compensações entre outros regimes previdenciários. <sup>(2)</sup> Compensações com outros regimes previdenciários. <sup>(3)</sup> As despesas com benefícios de prestação continuada (LOAS e RMV) estão agrupadas entre os relativos a idosos e a pessoas com deficiência. <sup>(4)</sup> Corresponde às despesas com Encargos Previdenciários da União – EPU, de responsabilidade do Orçamento Fiscal. <sup>(5)</sup> Incluem despesas de pessoal ativo e todas as demais relativas ao custeio e investimento. <sup>(6)</sup> A partir de 2017, reformas administrativas extinguíram o Ministério da Previdência e transferiram essas despesas para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, e posteriormente ao da Cidadania. A identificação nessa publicação atende a classificação funcional programática das despesas.

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI - extração Siga Brasil – SF; para os dados do RGPS, o fluxo de caixa do FRGPS.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Fonte: <https://www.anfip.org.br/>

Essa tabela 7<sup>283</sup> apresenta os dados referentes às despesas e ao resultado da Seguridade Social, incluindo o conjunto das programações com saúde, assistência, trabalho e previdência social. Nota-se que as despesas do Regime Extraordinário Fiscal criado para o enfrentamento da Covid-19, pela Emenda n. 106/2020, forçou a destinação de recursos extras para o pagamento dos benefícios emergenciais tanto assistenciais quanto previdenciários, quanto dos benefícios para manutenção do emprego. A partir da ótica da proteção contra os riscos sociais, verifica-se que no

283 Análise da Seguridade Social 2021. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2021, p. 37.



momento de grandes contingências sociais, como o da pandemia, coube ao Estado atender à população com benefícios na área da saúde, assistência e previdência social. Tal fato demonstra que, diversamente do discurso neoliberal predominante nas últimas reformas constitucionais de defesa da diminuição da proteção estatal e ampliação da atuação da iniciativa privada, no momento de grandes riscos, o Estado Social ainda se faz muito necessário. Outrossim, confirmou que o modelo constitucional de seguridade social, hierarquizado e descentralizado por todo o Brasil, foi capaz de atender em grande medida as demandas da população e merece investimento e aperfeiçoamentos.

Já na análise da tabela 8<sup>284</sup>, que traz, ano a ano, as receitas e despesas que formam o resultado da seguridade social, também demonstra, matematicamente, que há inúmeras distorções nos dados apresentados no Governo quando não respeitam a concepção constitucional do sistema de seguridade social, e consideram as receitas previdenciárias como sendo apenas as contribuições sociais sobre a folha destinadas ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social.

Figura 2 – Tabela de receitas, despesas e o resultado da seguridade social.

**TABELA 8**  
RECEITAS, DESPESAS E O RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL, O RESULTADO DO GOVERNO FEDERAL E AS DESPESAS COM JUROS

Valores correntes em R\$ bilhões

	Receitas			Despesas			Resultado da Seguridade Social		Resultado do Governo Federal		Despesas com juros do governo federal
	Contribuições sociais	Outras receitas	Total de Receitas	Benefícios	Outras despesas	Total de despesas	Anual	Resultado médio	Anual	Resultado Médio	
2005	277,0	12,3	289,3	167,8	49,4	217,2	72,1		55,7		129,0
2006	299,4	12,6	312,0	193,3	57,7	251,0	61,0		51,4		125,8
2007	340,5	14,0	354,5	218,5	65,9	284,3	70,2		59,4		119,0
2008	362,4	14,8	377,2	237,4	71,6	308,9	68,3		71,3		96,2
2009	378,6	15,2	393,8	272,0	85,5	357,5	36,3		42,4		149,8
2010	441,3	16,1	457,5	307,8	92,6	400,4	57,1		78,7		124,5
2011	509,3	18,2	527,5	342,4	106,3	448,7	78,8		93,0		180,6
2012	587,6	21,6	609,3	388,6	122,4	511,1	98,2		86,1		147,3
2013	648,4	17,2	665,6	439,2	133,4	572,7	92,9	<b>16,3</b>	75,3	<b>-46,8</b>	185,8
2014	683,8	20,9	704,6	485,5	144,6	630,0	74,6		-20,5		251,1
2015	675,9	23,1	699,0	528,3	152,7	681,0	18,0		-116,7		397,2
2016	689,4	29,6	719,1	613,5	160,2	773,7	-54,7		-159,5		318,4
2017	753,7	27,0	780,6	666,7	170,6	837,3	-56,7		-118,4		340,9
2018	792,2	28,8	821,0	697,2	177,1	874,3	-53,3		-116,2		310,3
2019	804,5	26,8	831,3	742,3	184,6	926,9	-95,6		-88,9		310,1
2020	774,5	21,3	795,9	787,0	163,7	950,7	-154,8		-745,3		266,7
2021	933,9	24,8	958,7	824,3	169,9	994,2	-35,4		-43,2		407,3

Nota: foram apenas sistematizados os dados das Tabelas 6 e 7 e dos Anexos I e II, desta publicação. Em 2020 e 2021, foram excluídos no resultado do governo federal os gastos relacionados ao Combate da Covid-19 e seus efeitos, no valor de R\$ 524 bilhões e R\$ 121 bilhões, respectivamente, cobertos com o Regime Fiscal Extraordinário.

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI - extração Siga Brasil - SF, para os dados de receitas e despesas; Boletins do Resultado do RGPS, para os dados do RGPS; ANFIP, para as compensações não repassadas; e STN-ME, para o resultado do Governo Federal; BC, para juros.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

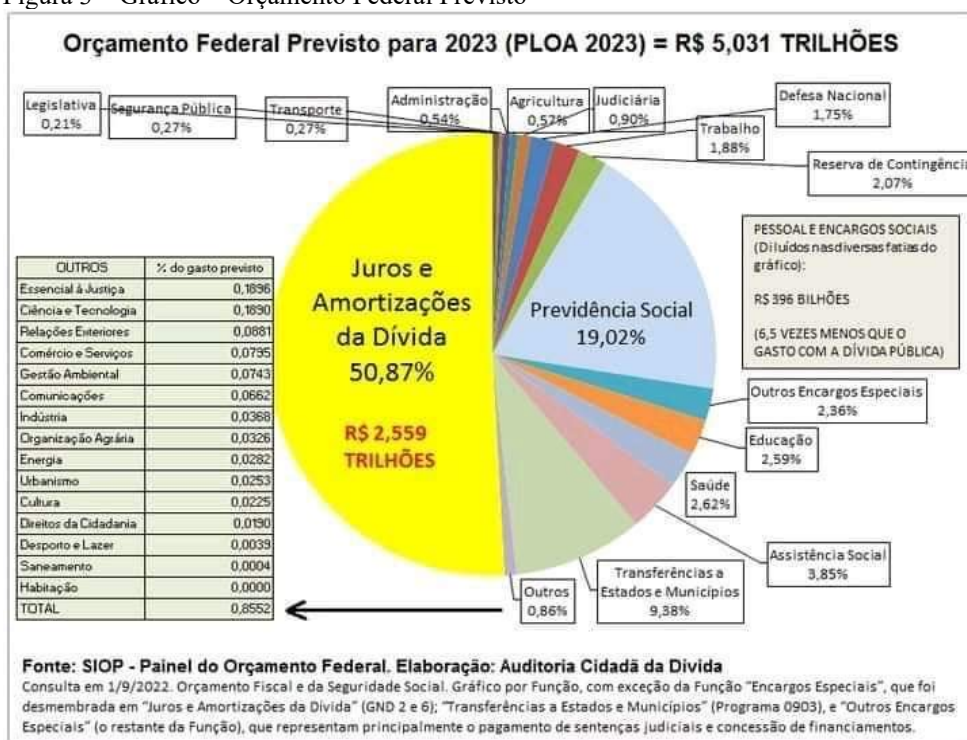
Fonte: <https://www.anfip.org.br/>

284 Análise da Seguridade Social 2021. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2021, p. 40.

Nessa tabela estão apresentados os dados das receitas, das despesas e o resultado da Seguridade Social e do Governo Federal de 2005 a 2021, como também são elencados os valores referentes às despesas com juros da dívida pública, já que essa informação é de extrema relevância no debate fiscal dos Orçamentos do Governo Federal. Sobre a Seguridade no período de 2005 a 2021, os resultados negativos ocorrem a partir de 2016, depois de um biênio de PIB negativo e os demais foram superavitários, já que ao longo desses anos foram produzidos superávits anuais médios de R\$16 bilhões. O resultado primário do governo federal, que abarca os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social também foi quase sempre positivo, porém os resultados apresentam uma média negativa de R\$ 47 bilhões. Portanto, os resultados positivos do Governo Federal são, na maioria dos exercícios, inferiores aos resultados da Seguridade Social, e somente foram positivos porque a DRU subtraía receitas de Seguridade Social para financiar despesas do Orçamento Fiscal até 2020.

Essa tabela também mostra as despesas com juros desde 2005 que foram, em média, de R\$335 bilhões ao ano e totalizando mais de R\$2,3 trilhões em todo o período considerado. Em 2021 a despesa de juros foi de R\$407 bilhões, o que representa 41% dos gastos totais da Seguridade Social no exercício e demonstra que os gastos com juros consomem relevante parcela dos orçamentos públicos. Dados do orçamento apontam projeção de despesas com pagamentos de juros para 2023, na ordem de 50,87% do PIB:

Figura 3 – Gráfico – Orçamento Federal Previsto



Fonte: <https://auditoriacidada.org.br/>

Na defesa de que o Sistema de Seguridade Social tem apresentado na sua média um histórico de superávits e não de déficits, Denise Gentil denuncia o uso desses recursos da área social para o pagamento dos juros da dívida:

O superávit da Seguridade Social tem servido aos propósitos da política fiscal, firmemente voltada para a geração de superávits primários em escala crescente. O problema do déficit fiscal, portanto, não está nos gastos excessivos da Seguridade Social, mas no montante de recursos que o governo decide empregar no pagamento de juros da dívida pública.<sup>285</sup>

No estudo da ANFIP, constatou-se que no ano de 2021 as despesas com benefícios, serviços e ações da Seguridade Social foram executadas em um ambiente delimitado pela pandemia da COVID19; adicionado a um quadro econômico de grande desemprego e subemprego o qual ampliou a pobreza no país e aumentou a demanda por benefícios e serviços da seguridade social; com a limitação fiscal do teto de gastos aprovado pela Emenda Constitucional n. 95 de 2016; com os reflexos das mudanças nas regras de concessão de benefícios decorrentes da Reforma da Previdência e Trabalhista e uma operação de desmonte dos direitos sociais através de mudanças constitucionais, legais e infralegais nos sistemas de cobertura dos serviços de saúde, previdência e assistência social que resultaram em redução de gastos, além de perdas na qualidade dos serviços prestados<sup>286</sup>. Especificamente sobre as despesas da Seguridade Social o estudo da ANFIP aponta que:

As despesas da Seguridade são determinadas principalmente pelos benefícios sociais que, entre 2005 e 2021, representam, na média, cerca de 84% desses gastos. O governo adotou várias iniciativas para reduzir esses gastos em relação ao PIB. Buscou a desvinculação, entre 2019 e 2021, do piso de benefícios do salário mínimo; além de acabar com a política de aumentos reais, reajustou o salário mínimo abaixo da inflação em diversos momentos; fez a Reforma da Previdência; manteve o teto de gastos; congelou o Bolsa Família e o seu acesso; e represou o estoque de requerimentos de benefícios previdenciários e assistenciais que, em fevereiro de 2022, chegou a 1,7 milhão. Se comparado com o total de benefícios concedidos em 2021 (1,1 milhão de aposentadorias) pode-se aquilatar o tamanho da retenção. Ao final de 2021, havia 424 mil processos aguardando perícia, um montante muito superior aos 180 mil benefícios acidentários e 108 mil aposentadorias por invalidez concedidos em 2021. Além de uma política fiscal de retenção dos direitos, apequena-se a cidadania e

---

285 GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: uma história de desconstrução e de saques**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2019, p. 13.

286 Análise da Seguridade Social 2021. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2021, p. 93.

torna-se letra morta o direito aos benefícios previdenciários inscrito no art. 6º da Constituição Federal.

A política de reajustes reais para o salário mínimo que vigorou entre 2005 e 2015 fez o valor crescer 75% em termos reais. No entanto, apesar desse aumento real, as despesas da Seguridade Social ou as despesas com benefícios cresceram muito pouco frente ao PIB. Nesse período, esses benefícios passaram de 8% para 9,2%, ou seja, o aumento dessas despesas foi quase que integralmente absorvido pelo aumento da produção de bens e serviços. Primeiro, porque a política de reajustes reais para o salário mínimo está exatamente pautada no aumento real da economia que somente depois de dois exercícios é transferido para os benefícios. Segundo, porque essas alocações têm um grande efeito multiplicador no PIB e, maior ainda, na renda das famílias, ampliando a capacidade de consumo dos seus beneficiários diretos e indiretos.

Com os benefícios da Seguridade, uma parcela importante dos tributos é devolvida diretamente às pessoas, redistribuindo renda e diminuindo a carga tributária efetiva, aquela que é deduzida das transferências às pessoas. Essas transferências são um importante agente redistributivo da renda em nosso país e o combate às desigualdades seria mais expressivo se a arrecadação caminhasse na mesma direção. Hoje, a nossa tributação é essencialmente regressiva, o que penaliza a população com menor poder aquisitivo.<sup>287</sup>

Verifica-se, portanto, que o déficit da Seguridade Social, principal argumento para fundamentar as reformas constitucionais, é algo controverso entre os pesquisadores e economistas. Para os fins da presente tese, o ponto nodal é compreender em que medida a formatação originária do Orçamento da Seguridade Social concebido na Constituição Federal de 1988 tem sido desconfigurada.

Isto porque a criação de vários Fundos Constitucionais pelas reformas constitucionais, aliada a permissões reiteradas de desvios de verbas destinadas originariamente ao orçamento da seguridade social, inclusão de despesas que não são do orçamento da seguridade social, mas sim do orçamento fiscal como benefícios de servidores públicos e militares e, ainda, com a ausência de um órgão superior como um Ministério ou Conselho da Seguridade Social, fazem com que a sofisticada construção constitucional da proteção contra os riscos sociais, em modelo de Sistema, sofra grave descaracterização a qual gera impactos nas análises financeiras sobre a existência ou não de déficit atuarial.

Ademais, por ser extremamente sensível aos impactos econômicos do mercado de trabalho, assim como às situações de riscos econômicos e sociais, o sistema de seguridade social exige avaliações complexas que devem abranger tanto fatores

---

287 Análise da Seguridade Social 2021. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2021, p. 44

relativos à arrecadação quanto no gasto dos seus recursos. O modelo criado pela Constituição de 1988 já foi criado de forma diversificada para minimizar os riscos de uma única forma de arrecadação. Mas em relação à Previdência Social o governo só considera como fonte de financiamento as contribuições previdenciárias sobre a folha de pagamentos. Como explica Denise Gentil:

O que vem sendo chamado de déficit da previdência é, entretanto, o que se conhece por saldo previdenciário que resulta da soma (parcial) de receitas provenientes das contribuições ao INSS sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho e de outras receitas próprias menos expressivas, deduzidas as transferências a terceiros e dos benefícios previdenciários do RGPS (...)

É importante ressaltar que essa forma de calcular o resultado da Previdência Social não leva em consideração todas as receitas que devem ser alocadas nesse sistema, conforme estabelece a Constituição Federal no artigo 195 e seus incisos, deixando de computar recursos significativos provenientes da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) (...) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Como consequência, o resultado é um déficit que não é real porque não segue preceitos constitucionais.<sup>288</sup>

Ocorre que quando criaram o Fundo da Previdência Social para que a arrecadação sobre a folha de pagamentos fosse destinada diretamente para o pagamento de benefícios previdenciários, buscou-se blindar esses recursos de desvios, como ocorria com a D.R.U. Mas isso não significa que a previdência não pertença mais ao orçamento da seguridade social como um todo. Pelo contrário, deve haver uma sinergia entre as pastas da saúde, assistência e previdência para que elas, em ações coordenadas, possam juntas combater os males causados pelos riscos sociais. De modo que a visão isolada das contas da previdência, sem a análise sistêmica, vai contra sua concepção original.

Em linguagem figurativa, é como se o orçamento da seguridade social fosse uma grande panela, formada por diversos ingredientes de várias fontes distintas, apta a servir a três pratos: o da saúde, o da previdência e o da assistência social. Havendo pontualmente insuficiência de recursos em um desses pratos, é possível retornar à grande panela do orçamento e adquirir maiores recursos para os pratos, já que fazem parte da arrecadação de todo um sistema. Da forma como o Governo considera as contas da previdência, é como ela só tivesse direito à porção relacionada às contribuições sociais sobre a folha, desconsiderando-se o seu pertencimento à panela maior que é a seguridade social. Portanto, a análise financeira deve ser feita sempre

---

288 GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: uma história de desconstrução e de saques**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2019, p. 23.

considerando a contabilidade de todo o sistema e nunca de forma isolada, sob pena de se ter uma visão míope e aprovação de reformas inconstitucionais.

Caso houvesse a elaboração, de forma isolada, do orçamento da Seguridade Social, seria revelado que o verdadeiro desequilíbrio orçamentário está no orçamento fiscal e não no orçamento da seguridade social; que parte substancial dos recursos do orçamento da seguridade social estão, há anos, financiando o orçamento fiscal; e que não é a previdência que causa problemas de instabilidade econômica, mas sim é a política econômica que atinge a previdência, a assistência e o sistema de saúde, precarizando serviços essenciais à população<sup>289</sup>.

Diante da complexidade do sistema de seguridade social e a sua dependência em relação à arrecadação dos tributos a ela destinados, assim como do mercado de trabalho e da economia como também dos aspectos demográficos e contingenciais que interferem nos riscos sociais a serem enfrentados, se faz necessária grande cautela na análise dos números.

Afinal, a escolha do legislador constituinte foi priorizar a proteção contra os riscos sociais através da sofisticada estruturação em sistema da seguridade social para gerar bem-estar e justiça social, fins da Ordem Social, cuja matriz tributária tem uma função fiscal, como também extrafiscal, como será aprofundada a seguir.

### **3.3. Matriz tributária brasileira e os fins da Ordem Social.**

Na tradicional classificação dos tributos existem: os impostos, as taxas, as contribuições de melhoria, as contribuições especiais e os empréstimos compulsórios. As contribuições sociais seriam uma subespécie das contribuições especiais, e se caracterizam por serem tributos vinculados a uma atuação estatal.

Para explicar o fenômeno tributário em um Estado Democrático de Direito, utiliza-se aqui a expressão matriz tributária, dentro da concepção mais ampla, com o objetivo de facilitar à compreensão a relação do fenômeno tributário com a realidade política, social e econômica existente no Estado brasileiro, como explica Gassen:

Assim, entende-se por matriz tributária o resultado das escolhas feitas em um determinado momento histórico no campo da ação social no que diz respeito ao fenômeno tributário. Incorpora, portanto, a noção de matriz tributária não só um conjunto de normas jurídicas regulando as relações entre o ente tributante e o contribuinte; não só a escolha feita das bases de incidência (renda, patrimônio e consumo) e sua

---

289 GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: uma história de desconstrução e de saques**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2019, p. 41.

consequente participação no total da arrecadação; não só as opções que se faz no plano político de atendimento de determinados direitos fundamentais; não só as espécies tributárias existentes em determinado sistema tributário; não só a estrutura do Estado a partir das suas condições materiais de existência, no caso, das condições de funcionamento do Estado ofertadas pela arrecadação de tributos.<sup>290</sup>

Na esfera da concretização do direito, o fenômeno tributário se concretiza, a partir da ocorrência no mundo fenomênico do fato gerador descrito na norma tributária. Há de ocorrer, portanto, a subsunção do fato à norma hipotética descrita em lei, como ensina Ataliba:

Subsunção é o fenômeno de um fato configurar rigorosamente a previsão hipotética da lei. Diz-se que um fato se subsume à hipótese legal quando corresponde completa e rigorosamente à descrição que dele faz a lei. É o fato imponível um fato concreto, acontecido no universo fenomênico, que configura a descrição hipotética contida na lei. É a realização da previsão legal.<sup>291</sup>

No caso das contribuições sociais, as normas regulamentarão os fatos geradores conforme autorização já previamente dada pela Constituição Federal no artigo 195, ou conforme autorização do §4º desse mesmo artigo, por novos fatos posteriormente caracterizados pelo legislador reformador, que autoriza à lei a instituição de outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecidos os limites ao poder de tributar, também já definidos em seu bojo.

Assim, o direito traz coloração jurídica aos fatos da vida<sup>292</sup> que, uma vez ocorridos, gera a relação jurídica, que definirá o conteúdo e as dimensões da obrigação gerada a partir da imposição a uma pessoa de um direito subjetivo e a correspondente imposição a outra pessoa de um dever ou uma sujeição<sup>293</sup>. Como explica Carnelutti, “a noção mais ampla e singela de relação jurídica é a de uma relação constituída pelo direito, entre dois sujeitos, com referência a um objeto”<sup>294</sup>.

Em uma relação jurídica de custeio o objeto será sempre um tributo, mais especificamente uma contribuição social. De um lado haverá o sujeito ativo que é aquele investido do poder de exigir do outro um comportamento, no caso, a União de

290 GASSEN, Valcir. *Matriz Tributária: uma perspectiva para pensar o Estado, a Constituição e a Tributação no Brasil. Equidade e Eficiência da Matriz Tributária Brasileira: diálogos sobre Estado, Constituição e Tributação*. 2 ed. Ver., atual., aum. (organizado por) Valcir Gassen, Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016, p. 4-5.

291 ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de Incidência Tributária*, 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 181.

292 MIRANDA, Ponte de. *Tratado de Direito Privado*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1965, vol. I, p. 129.

293 ANDRADE, Manoel A. Domingues de. *Teoria Geral da Relação Jurídica*. Coimbra: Almedina, 1974, vol. I, p. 2.

294 CARNELUTTI, Francesco. *Teoria Geral del Derecho*. Tradução de F.X. Osset. Madrid, 1955, p. 184.

exigir o tributo; e de outro haverá o sujeito passivo que terá o dever jurídico de agir conforme aquele comportamento, que é o contribuinte obrigado a pagar o tributo.

Esse poder do Estado de cobrar tributos é regulamentado pelo direito e, “por ferir um dos princípios fundamentais sobre o qual se erige o Direito – que é o da propriedade privada –, esta restrição só pode produzir-se nos limites autorizados pela Constituição e pelas leis”<sup>295</sup>. Em relação às contribuições sociais, como visto, há de se observar tanto os limites ao poder de tributar gerais dos tributos, quanto as específicas estabelecidas pelo próprio texto constitucional, como o princípio da anterioridade nonagesimal e as imunidades próprias das contribuições sociais.

Cabe, portanto, identificar dentro do acordo semântico em relação à expressão matriz tributária, quais foram, no plano das escolhas, a forma dos direitos de propriedade desejável pela sociedade brasileira no momento histórico da elaboração da Constituição Federal de 1998 e como isso foi moldado pela matriz tributária pelo legislador infraconstitucional.

Como visto nos capítulos anteriores, o Sistema de Seguridade Social foi criado pela Constituição Federal de 1998 para ser um instrumento para concretização dos fins da Ordem Social, quais sejam, bem estar e justiça social. Para tanto, contou com um orçamento específico, com fontes de financiamento diversificadas, justamente para minimizar o risco de ausência de recursos para o atendimento dos seus fins.

Com prestações sociais a serem atendidas no campo da saúde, previdência e assistência social, a seguridade social deverá ser financiada de forma direta e indireta, e o Estado ficou autorizado a exercer sua legitimidade de tributante, tanto na finalidade fiscal (de arrecadação de receitas para os cofres públicos), quanto extrafiscal (de intervenção no domínio econômico e social).

Desta feita, restou acordado, na Constituição Federal de 1988, o pacto social do Estado de Bem-estar Social, fundado no princípio da solidariedade pelo qual há a responsabilidade de toda sociedade em contribuir para a proteção contra os riscos sociais e o Estado deve cumprir sua função arrecadatória, com a finalidade de proporcionar políticas públicas capazes de proporcionar o bem-estar da população, como também de intervir na economia e na sociedade exigindo contribuição daqueles que possuem maior capacidade contributiva e daqueles que potencialmente produzem

---

295 BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 95.



maior risco social, seja em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado.

Como visto nos tópicos anteriores, o custeio da seguridade social deve se basear nos princípios da solidariedade, da equidade na forma de participação do custeio, e da diversidade de base de financiamento. Assim, visou o constituinte trazer diretrizes para o legislador infraconstitucional tributar sua população, a fim de se garantir a devida justiça ao se estabelecer os fatos geradores dos tributos e de se minimizar o risco do sistema com a criação de várias fontes de custeio. Como é sabido, além das contribuições previdenciárias propriamente ditas (dos segurados e empregadores), existem as contribuições sociais (COFINS e CSLL, entre outras), que são tributos que, mesmo com destinação específica para o orçamento da seguridade social, são desviados para outros fins.

Quanto à solidariedade, prevista no artigo 195 do texto constitucional, importante observar a sua relação com o fenômeno da progressividade na repartição dos tributos, como bem ressalta Nabis:

De outro lado, a ideia de solidariedade ainda é convocada pelo direito fiscal contemporâneo por uma via que não podemos deixar aqui de mencionar. Com efeito, o sistema fiscal, isto é, os impostos no seu conjunto, ainda serve à solidariedade social na medida em que é integrado por imposto ou impostos com taxa ou alíquota progressiva.<sup>296</sup>

Embora as contribuições sociais não sejam impostos, atendem à lógica dos tributos, que podem ser regressivos ou progressivos, de forma que:

Decorre dos princípios constitucionais da solidariedade e da capacidade contributiva substancial – materializada conforme critérios de equidade vertical –, bem como da própria finalidade redistributiva inerente aos sistemas tributários do Estado Social, a conclusão de que a progressividade é um princípio fundamental de todo o sistema tributário nacional e não apenas alguns tributos.<sup>297</sup>

Assim, a matriz tributária brasileira deve considerar os objetivos fundamentais do Estado consagrados no artigo 3º da Carta Magna de 1988 de forma a sempre evoluir na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o que exige a elaboração de um sistema tributário progressivo. Entretanto, no financiamento da

---

296 NABAIS, José Casalta. Solidariedade Social, Cidadania e Direito Fiscal. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (Coord.). **Solidariedade Social e Tributação**. São Paulo: Dialética, 2005, p. 25.

297 LEAL, Augusto Cesar de Carvalho. (In) Justiça Social por meio dos tributos: a finalidade redistributiva da tributação e regressividade da matriz tributária brasileira. **Equidade e Eficiência da Matriz Tributária Brasileira: diálogos sobre Estado, Constituição e Tributação**. 2 ed. Ver., atual., aum. (organizado por) Valcir Gassen, Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016, p. 92.

seguridade social brasileira há grande participação dos tributos indiretos sobre o consumo, de vocação regressiva, na medida em que várias contribuições sociais, como por exemplo a COFINS e PIS-PASEP, são repassadas aos consumidores no preço dos produtos. Sobre o tema, Soares defende que:

É preciso superar o Princípio da Equivalência – só recebe aquele que contribui – substituindo pelo Princípio da Necessidade e do Direito. É preciso explicitar que todos pagam pela Previdência Social na medida em que os custos das contribuições são repassados aos preços finais dos produtos pelas empresas. Mais do que isso, dada a atual estrutura de impostos predominantemente indireta, os pobres pagam proporcionalmente mais impostos do que os ricos.<sup>298</sup>

Ademais, a tributação por meio das contribuições sociais, além de atender sua função fiscal de arrecadar recursos para o orçamento da seguridade social, também exerce função extrafiscal, na medida em que operacionaliza redistribuição de riqueza na concessão de benefícios e serviços no campo da saúde, previdência e assistência social. Assim, o tributo acaba “sendo utilizado com a finalidade primordial de promoção de justiça social, e não de mera obtenção de receitas para o Estado, contribuindo com a construção de uma sociedade mais equalitária”<sup>299</sup>.

Nesse sentido, a função extrafiscal redistributiva se soma à tradicional função fiscal meramente arrecadadora dos tributos, como bem observa Greco:

(...) a tributação deixa de ser mero instrumento de geração de recursos para o Estado, para se transformar em instrumento que – embora tenha este objetivo imediato – deve estar em sintonia com os demais objetivos constitucionais que, por serem fundamentais, definem o padrão a ser atendido. Assim, na ponderação de valores constitucionais, o peso do valor “arrecadação” (por estar circunscrito ao âmbito tributário) é menor do que o peso do valor ‘solidariedade social’ (por ser um objetivo fundamental).<sup>300</sup>

O Estado de Bem-estar Social, ao se comprometer com a proteção social da sociedade, necessita de mecanismo capaz de redistribuir as riquezas e, assim, minimamente garantir o bem-estar e o faz de diferentes formas:

O modelo dos sistemas de tributação e seguridade social também importa em termos de custo-eficiência: o Estado de bem-estar social tem diferentes funções redistributivas, como a de reduzir a pobreza,

298 SOARES, Laura Tavares. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 133.

299 LEAL, Augusto Cesar de Carvalho. (In) *Justiça Social por meio dos tributos: a finalidade redistributiva da tributação e regressividade da matriz tributária brasileira. Equidade e Eficiência da Matriz Tributária Brasileira: diálogos sobre Estado, Constituição e Tributação*. 2 ed. Ver., atual., aum. (organizado por) Valcir Gassen, Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016, p. 82.

300 GRECO, Marco Aurélio. *Solidariedade Social e Tributação*. GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (Coord.). **Solidariedade Social e Tributação**. São Paulo: Dialética, 2005, p. 177.

limitar a desigualdade de renda e oferecer um certo nível de proteção de renda contra riscos sociais.<sup>301</sup>

Estudos focados no impacto da tributação e do gasto social na distribuição da renda familiar no Brasil<sup>302</sup> demonstram a importância da Seguridade Social, com seus benefícios previdenciários e assistenciais e na área da saúde pública, na efetivação da redistribuição de renda dos brasileiros e na redução do estado de necessidade social da população. O estudo de uma matriz da mobilidade tributária no Brasil<sup>303</sup> e na América Latina<sup>304</sup> tem adquirido grande relevância, já que demonstram os efeitos positivos na melhoria da qualidade de vida da população quando há o investimento pelo Estado em políticas públicas voltadas para o bem-estar da população.

Assim, através do Sistema de Seguridade Social são arrecadados tributos de uma forma solidária, com participação de toda a sociedade, que financiam benefícios e serviços para a população, que são distribuídos conforme a ocorrência dos riscos sociais. Essa formatação, em tese, seria capaz de gerar justiça social com a efetiva redistribuição de renda e o atingimento do bem-estar da população brasileira. Entretanto, a ausência de efetividade da proteção do risco social no Brasil, com inúmeros problemas na gestão do sistema de seguridade social, problemas na arrecadação e constantes desvios de recursos, que se relacionam também com as transformações na Ordem Econômica, que geram riscos próprios da pós-modernidade, que não têm sido adequadamente observados pelo legislador reformador, geram a crise do Estado de bem-estar social que, em relação à seguridade social, tem-se descaracterizado suas premissas balizadoras.

Portanto, as reformas constitucionais em matéria de seguridade social devem ser analisadas também pela perspectiva do seu papel promotor de justiça social. Quando se analisa o sistema como um todo, no qual saúde, assistência e previdência fazem parte de um mesmo organismo, e não como políticas públicas separadas, há de se constatar que é nessa política pública onde ocorre a maior redistribuição de renda do país. Afinal, no modelo sofisticado criado pelo constituinte o orçamento global

---

301 GIDDENS, Anthony. **O debate global sobre a terceira via**. Tradução: Roger Maioli dos Santos. São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 174.

302 HIGGINS, Sean e PEREIRA, Claudiney. **The effects of Brazil's high taxation and social spending on the distribution of household income**. CEQ Working Paper n. 7, 2013.

303 HIGGINS, Sean e LUSTIG, Nora. **Fiscal Incidence, Fiscal Mobility and the Poor: a New Approach**. Tulane Economics Working Paper Series: 2012, p. 2.

304 LUSTIG, Molina e outros. **The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolívia, Brazil, Mexico and Peru: A Synthesis of Results**. Tulane University, 2012.

envolvendo tanto financiamento direto e indireto, cria-se a tributação solidária capaz de proporcionar bem estar para aqueles que eventualmente não tiveram oportunidade de contribuir para o sistema.

Portanto, a escolha tributária feita na Constituição Federal de 1988 foi no sentido de aglutinar os sistemas de saúde, previdência e saúde em um orçamento único da seguridade social, para que houvesse, de forma preventiva e reparadora, uma atuação integrada entre as pastas na proteção da sociedade contra os riscos sociais. Esse sofisticado mecanismo protetivo contou com princípios constitucionais balizadores ao poder de regulamentação do legislador infraconstitucional em relação aos direitos fundamentais como também criou limites ao legislador reformador, para que de seus objetivos de bem-estar e justiça social, fins da Ordem Social, fossem alcançados. Saber dosar a carga fiscal em níveis que permitam a garantia do bem-estar e não impeçam o crescimento é o grande desafio, como explica Brum:

Não há como manter o Estado do Bem-estar Social sem tributação razoável dos meios de produção. O nível de atendimento das necessidades sociais se define pelo tamanho da carga tributária. Ainda que exista um espaço muito grande no Brasil para uma maior racionalidade da tributação (a folha de salários não poderia ser tão onerada) e principalmente para uma maior eficiência na arrecadação (renúncias fiscais, informalidade e sonegação fiscal são sangrias desatadas), tarefa difícil será a de conciliar os ideais de redução de carga tributária, portanto, a desoneração do capitalismo corporativista com a manutenção de programas sociais em níveis que garantam o bem-estar social. Alcançar o equilíbrio dosando carga fiscal, de forma que possibilite o crescimento econômico (investimento), constitui o grande desafio das sociedades contemporâneas.<sup>305</sup>

Conforme verificado nos debates da Assembleia Nacional Constituinte, já no nascedouro da Seguridade Social se anteviu a possível problemática de ausência de recursos e a necessidade de criação de mecanismos para a superação dessas dificuldades. Ocorre que, na prática, estão fazendo reformas das partes (saúde, assistência e previdência social) sem que haja uma coordenação integrada dessas políticas públicas (o sistema de seguridade social), tampouco há um tratamento fiscal adequado dos valores arrecadados e distribuídos, o que poderia ser feito se houvesse um Ministério da Seguridade Social, ou até mesmo a retomada do extinto Conselho da Seguridade Social. Ou seja, reformam-se as partes sem ver o todo!

---

305 VAZ, Paulo Afonso Brun. **A judicialização dos direitos da seguridade social**. Curitiba: Alteridade Editora, 2021, p. 102.

Não foi por acaso que a Seguridade Social brasileira foi formada em modelo de sistema. Etimologicamente, a palavra “sistema” deriva de “*syn-istemi*” que significa o composto, o construído<sup>306</sup>. Sua definição foi bem delineada por Plácido e Silva:

SISTEMA. Do grego *systema*, e trazendo o sentido de reunião, método, juntura, exprime o conjunto de regras e princípios sobre uma matéria, tendo relações entre si, formando um só corpo de doutrina e contribuindo para a realização de um fim. É o regime a que se subordinam as coisas. Assim, todo o conjunto de regras que se devem aplicar na ordenação de certos fatos, integrantes de certa matéria, constitui um sistema.

Portanto, a reunião dos direitos relacionados à saúde, previdência e assistência social em um sistema de seguridade social possui uma razão lógica. Esse conjunto de regras e princípios devem se relacionar entre si na busca de um fim em comum, que, no caso, é a proteção contra os riscos sociais. Nesse sentido, devem se subordinar aos aspectos, princípios e limites constitucionais definidos na Constituição Federal de 1988, de modo que o legislador reformador deve observar esse nexo existente entre os elementos formadores para que não haja a desconfiguração do sistema criado pelo legislador originário.

Ademais, o risco social, objeto de proteção do sistema de seguridade social não tem sido considerado como premissa justificadora das alterações legislativas recentes, há insuficiente cálculo atuarial embasando as emendas constitucionais do sistema público de proteção<sup>307</sup>. Não há como ignorar que os riscos, quando ocorrem em forma de contingência, geram impactos de forma também interdependente. Isso se verifica facilmente no risco doença ou incapacidade para o trabalho, por exemplo. Veja que uma pessoa que deixa de trabalhar por conta de uma invalidez, e não consegue uma cirurgia por falha no sistema único de saúde, gera despesa para o sistema de previdência social por mais tempo, enquanto um programa assistencial de reabilitação social mal feito ou ausente também obsta o seu retorno ao trabalho. Daí por que o risco deve ser visto em toda a sua amplitude no sistema de seguridade social e não apenas em suas partes.

---

306 FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Direito, Retórica e Comunicação: Subsídios para uma Pragmática do Discurso Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 1973, p. 133.

307 Para a presente pesquisa foram examinadas todas as justificativas legislativas utilizadas para a fundamentação das emendas constitucionais realizadas na seguridade social e nenhuma veio acompanhada de cálculo atuarial capaz de fundamentar cientificamente os riscos e a adoção dos novos parâmetros e requisitos legais. Quando existem dados científicos, são superficiais, baseados em parciais dados demográficos e financeiros, mas não atuariais, ou seja, não calculam o risco em sua total complexidade.

Como visto, a matriz tributária brasileira em relação às contribuições sociais destinadas à Seguridade Social, na sua função fiscal, conta com uma diversidade de bases de financiamento que, em conjunto, e não de forma separada, devem financiar as políticas públicas nas áreas sociais da saúde, previdência e assistência. É na inter-relação entre essas políticas públicas que é possível a realização da sua função extrafiscal de intervenção estatal na economia e da redistribuição de renda, pois possibilita que pessoas que não tenham contribuído diretamente para o sistema sejam beneficiadas por ele.

O que se verifica é que não há, por parte do legislador reformador, a análise sistemática do conjunto das áreas da seguridade social, cujo financiamento é solidário, com políticas públicas que se complementam mutuamente nas esferas da saúde, assistência e previdência social e não podem ser vistas de forma isolada. Tal miopia se agrava quando não são feitas as devidas análises dos novos riscos da pós-modernidade, os quais geram desafios importantes no financiamento do Estado de bem-estar social.

### **3.4. Desafios do financiamento da Seguridade Social na Era Digital.**

O atual Estado do bem-estar social, que se consolidou pelo mundo após a Segunda Guerra Mundial, e como visto, foi implementado no Brasil na década de 80 pela Assembleia Nacional Constituinte, priorizou o trabalho como um dos principais fatos geradores das contribuições sociais. Ocorre que nesses mais de trinta anos desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, mudanças relevantes na demografia brasileira, entre outras provocadas pela globalização e pelo avanço da tecnologia no mercado de trabalho, geraram importantes desafios ao custeio dessa política pública.

Tal problemática se intensifica ainda mais na previdência social, cujo custeio, a partir da inserção do artigo 250 na Constituição Federal, pela Emenda Constitucional n. 42 de 2003 e a edição da Lei Complementar n. 101 de 2010, que criou o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, passou a ser considerado como o resultado apenas das contribuições sociais incidentes da folha de pagamentos, e não do total das contribuições sociais destinadas para a Seguridade Social.

Atualmente a sociedade de risco mundial se encontra em uma nova dimensão dos avanços tecnológicos gerados pela quarta revolução industrial, também denominada Indústria 4.0., em que há a inserção da tecnologia cibernética a qual

provoca uma revolução que transforma fundamentalmente a forma como os indivíduos vivem, trabalham e se relacionam uns com os outros.

Tem-se verificado, ao longo da história humana, momentos revolucionários, nos quais novas tecnologias e novas formas de percepção do mundo provocam alterações profundas nos sistemas econômicos e nas estruturas sociais. A primeira grande mudança na forma de viver ocorreu na transição do forrageamento para a agricultura, há dez mil anos, quando houve a domesticação dos animais, que passam a ser usados em benefício da produção, da comunicação e do transporte, o que gerou a melhoria da produção de alimentos, em assentamentos cada vez maiores, levando ao surgimento das cidades e à urbanização. Com o desenvolvimento da produção, chega-se a um momento de transição da força muscular para a energia mecânica e a partir daí se identificam três revoluções industriais. A primeira revolução industrial é percebida com a invenção da máquina a vapor que iniciou a produção mecânica e a construção de ferrovias, no final do século XVIII. Já a segunda revolução industrial ocorreu no final do século XIX e se deu pelo advento da eletricidade e da linha de montagem que possibilitou a produção em massa. A terceira revolução industrial, que inicia na década de 1960 e vai até a década de 1990, foi a revolução digital, com o desenvolvimento da computação e da internet. Por fim, a quarta revolução industrial, chamada de revolução digital, também denominada como “indústria 4.0” em 2011 na feira de Hannover na Alemanha, é caracterizada por uma internet mais onipresente e móvel, pela inteligência artificial e a aprendizagem automática, em que há a fusão das diversas tecnologias e a interação entre os domínios físicos, digitais e biológicos.<sup>308</sup> Sobre a Quarta Revolução Industrial, explica Horvath:

Esta é a realidade vivenciada no Século XXI provocada pela revolução tecnológica da 4ª Revolução Industrial onde o modelo de produção atua/trabalha em tempo real, de forma descentralizada e com uso de sistemas e equipamentos que permitem a intercomunicação sem a necessidade da interação humana (com o uso da inteligência artificial).<sup>309</sup>

Essa quarta revolução se distingue das demais pela sua velocidade (pois evolui em um ritmo exponencial como resultado de um mundo multifacetado e profundamente interconectado em que novas tecnologias geram outras mais novas

---

308 SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Tradução Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016, p. 15-16.

309 HORVATH JR, Miguel. Teorias Disruptivas Uma contextualização previdenciária-laboral. **Uma crise além dos direitos sociais**. ALMEIDA, Tatiana Conceição Fiore de. (Org). Campinas: Lacier, 2021, p. 131.

tecnologias); sua amplitude e profundidade (já que sua base é a revolução digital que combina várias tecnologias e gera mudanças de paradigmas que modificam não apenas o que e como fazemos, mas também quem somos); e o impacto sistêmico que causa (abrangendo transformações de sistemas inteiros dentro e entre os países).<sup>310</sup>

Ocorre que a partir da quarta revolução industrial decorrem dois fenômenos relevantes no mercado de trabalho. Em primeiro lugar, tem ocorrido a gradual substituição dos trabalhadores por máquinas, o que gera um desemprego maciço por conta da automação na indústria e, mais recentemente, na área de serviços e comércio. Essa redução da força humana por máquina tem gerado, enquanto não é regulamentada a tributação sobre os robôs, uma diminuição dos valores arrecadados a título de contribuições sociais sobre a folha de pagamentos, relevante pilar contributivo da seguridade social, em especial, da previdência pública. Sobre os riscos da automação no mercado de trabalho, José Afonso adverte:

Os pilares dos atuais sistemas tributários estão abalados e o caso da tributação da folha constitui o risco mais grave para o Brasil, seja porque aplica alíquotas muito mais altas, seja porque é dos que mais dependem da contribuição previdenciária. Já é certo que, com o tempo, a automação destruirá cada vez mais postos de trabalho, não havendo sinais de quantos e quais novos postos que criará e destruirá. Hoje, na área tecnológica, de trabalhos mais qualificados, já há um grande contingente de pessoas trabalhando fora da CLT, sem um único empregador.<sup>311</sup>

Em segundo lugar, se intensificam arranjos mais flexíveis de trabalho, com ocupações cuja inovação e mobilidade não exigem empregados fixos. É o chamado trabalho independente (ou na literatura internacional de *gig economy*), que vão muito além da “terceirização” (na qual ainda se identifica um empregador mesmo que indiretamente), e ocorre quando há a transformação dos postos de trabalho de pessoas físicas por pessoas jurídicas (no Brasil se usa o termo “pejotização”). Nessa formatação, o empregador consegue driblar os encargos patronais ao contratar cada vez mais pessoas jurídicas de quem poderia lhe servir com emprego formal, com a consequente diminuição da contribuição social do empregador sobre a folha de pagamentos.<sup>312</sup>

---

310 SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Tradução Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016, p. 11-13.

311 AFONSO, J. R. R. **Nova (in) seguridade social**. In Revista Conjuntura Econômica. Fevereiro de 2021, p. 18-19.

312 AFONSO, J. R. R. **Trabalho independente, reforma dependente**. In Revista Conjuntura Econômica. Fevereiro de 2018, p. 18-19.



As discussões sobre o futuro do trabalho têm sido tema recorrente nas organizações internacionais como OIT, OCDE, FMI e Banco Mundial, como também entre estudiosos de vários países. Entretanto, embora o Brasil seja um dos países que tem experimentado uma das mais rápidas e intensas transformações do emprego formal para trabalhadores independentes, onde se constata de forma mais extensa e generalizada a transformação de pessoas físicas em jurídicas<sup>313</sup>, o debate nacional sobre as alterações provocadas pela automação e pela economia compartilhada ainda são incipientes

Estudos mostram que há um relevante decréscimo da quantidade de trabalhadores formais com carteira assinada (em 2017 representavam apenas 56% do total de contribuintes da previdência social) e, daqueles formalizados, há um drástico encolhimento do montante de contribuintes com salário acima do teto de contribuição, sendo que a análise da composição de contribuintes empregados por faixas, de 1988 a 2017, mostra que a participação relativa dos que recebem até três pisos previdenciários praticamente quadruplicou, enquanto aqueles com renda superior a dez pisos caiu drasticamente de 31,5% para 2,4%.<sup>314</sup> Tal fenômeno também gera grandes impactos na arrecadação previdenciária, já que a contribuição patronal, ilimitada em relação ao teto previdenciário, passa a ser feita em patamares cada vez menores.

A alta carga tributária sobre a folha de pagamentos tem sido parcialmente driblada pelas empresas com o planejamento tributário no qual os empregados mais caros passam a ter sua prestação de serviço feita não mais como empregado, mas sim como pessoa jurídica, na maioria das vezes por pressão do empregador, mas por vezes como opção do próprio trabalhador, como explica Afonso e Sousa:

Este cenário torna-se ainda mais sombrio porque, à parte continuar a motivação tupiniquim para o empregador não contratar com salários acima do teto, agora surge também a motivação do trabalhador em todo o mundo. Menos a ver com razões tributárias, esta nova postura tem origem na preferência por trabalhar sem horário fixo, local físico único ou contrato duradouro. Fora o inegável impacto dos robôs e da automação de processos, quem conseguir trabalho não mais terá necessariamente emprego formal e, como tal, poderá vir a não contribuir para a previdência.<sup>315</sup>

---

313 AFONSO, J. R. **Desenvolvimento, trabalho e seguro social: volta a Keynes para enfrentar novos desafios**. In: Revista do BNDES, v. 26, 2019, p. 226.

314 AFONSO, J. R.; SOUSA, Juliana Damasceno. **Previdência sem previdência?** In Revista Conjuntura Econômica. Fevereiro de 2019, p. 28.

315 *Ibid.*, p. 29.

Cumpra destacar que toda pessoa que exerce atividade remunerada no Brasil é considerada segurado obrigatório da previdência social (seja como empregado, doméstico, avulso, rural ou contribuintes individuais) conforme artigo 11 da Lei 8.213/91. Entretanto, muitos trabalhadores informais não contribuem para a previdência social como deveriam, seja como autônomos, microempreendedores individuais ou sobre os pró-labores de sócios de empresas, e aqueles que o fazem não terão direito ao seguro-desemprego, como também receberão os benefícios previdenciários em valores muitas vezes inferiores à sua renda laboral atual.

Outro aspecto relevante resultante de veloz e irreversível utilização da tecnologia no mercado de trabalho é o teletrabalho, em que há a ruptura do vínculo com local e horários fixos e o aumento cada vez maior da figura do trabalhador transnacional, em que o trabalhador poderá morar em um país, ser contratado em outro e prestar serviço a um terceiro país. Sobre esse mercado internacional globalizado, empresas transnacionais atuam em uma zona cinzenta do direito tributário e buscam minimizar ao máximo os custos. Assim, despesas são lançadas em lugares onde os impostos são mais elevados e os lucros são lançados em outros lugares com menores alíquotas, de forma que os governos não conseguem mais decidir sobre o valor da tributação, que é estabelecida pelos próprios empresários no fenômeno de *transferpricing* (no Brasil conhecido como Preço de Transferência, que ocorre quando duas empresas de mesmo grupo empresarial, localizadas em territórios diversos, vendem ou transferem entre elas bens, serviços ou propriedades intangíveis). Tal fenômeno exigirá um esforço multilateral para que seja possível controlar a tributação e garantir o bem estar das pessoas.<sup>316</sup>

O crescimento da concorrência internacional, o avanço tecnológico e novos padrões familiares em transformação vêm alterando significativamente as condições sob as quais se operam os sistemas de empregos nacionais. Dessa forma “o desafio básico para uma política de empregos efetiva está, portanto, em reconciliar a flexibilidade do mercado de trabalho com medidas para combater a crescente exclusão social e a emergência de uma classe de operariado empobrecido”<sup>317</sup>. Portanto, o grande desafio será conciliar trabalhos mais flexíveis sem significar redução de proteção social.

---

316 MARTIN, Hans-Peter; SCHUMANN, Harald. **A armadilha da globalização: o assalto à democracia e ao bem-estar social**. São Paulo: Globo, 1998, p. 273-312.

317 GIDDENS, Anthony. **O debate global sobre a terceira via**. Tradução: Roger Maioli dos Santos. São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 175.

As mudanças globais que vêm ocorrendo e as que continuarão a ocorrer no futuro cada vez em maior velocidade, conforme as novas tecnologias se desenvolvem e são incorporadas por mais países e pessoas, geram impactos que comprometerão empregos, preços, receitas tributárias, despesas públicas, distribuição de renda, regulamentação e outros campos.

Especificamente sobre os efeitos e riscos nos sistemas fiscais, destacam-se: a) o aumento dos deslocamentos das pessoas em viagens internacionais (já que permite a compra de artigos em locais de menor tributação e provoca incentivos de redução de impostos em alguns países como uma forma de exportação de impostos e de concorrência fiscal que reduzem progressivamente o grau de liberdade de imposição de impostos de consumo); b) o aumento da execução de atividades de trabalhadores de alta qualificação fora de seus países (o que permite omitir o real valor dos seus rendimentos e investimentos externos, possibilitando a sonegação de impostos); c) o avanço no uso do comércio eletrônico e de transações eletrônicas (que ocorrem em grande parte à margem do sistema fiscal, já que as transações virtuais e a produção e venda de produtos digitais dificultam a fiscalização); d) a utilização de paraísos fiscais e empresas sediadas no exterior como canais de investimento financeiro pelo fluxo de informação digital, o qual facilita que o dinheiro e conhecimento sejam transferidos de forma menos custosa e em tempo real); e) a ampliação de novos instrumentos financeiros e de agentes para canalizar poupanças, como derivativos e fundos multimercados (cuja baixa regulamentação dificulta a taxação); f) tendência de arranjos fiscais entre empresas multinacionais (o comércio entre diferentes partes delas em diferentes países permitem o *transferpricing*); g) a dificuldade dos países tributarem o capital financeiro e as rendas de pessoas com habilidades altamente comerciáveis (pois os contribuintes podem transferir o capital para jurisdições exteriores com menor tributação e assumirem residência em países de impostos menores); h) a possibilidade do dinheiro real ser substituído pelo dinheiro eletrônico (o que dificulta a fiscalização tributária e exige maior regulamentação em âmbito mundial).<sup>318</sup>

Para o Estado, a manutenção e expansão do bem-estar da população dependerá também da capacidade de arrecadação e gestão dos tributos destinados às áreas sociais. Alguns países do mundo têm encontrado alguns conjuntos de bem-sucedidas políticas para enfrentar tais desafios. O Brasil precisa urgentemente

---

318 GIDDENS, Anthony. **O debate global sobre a terceira via**. Tradução: Roger Maioli dos Santos. São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 274-278.

desenvolver estudos e medidas relacionadas à garantia do bem-estar da população em meio ao cenário globalizado e digitalizado. Como ressaltam Afonso e Biasoto:

Os desafios do Estado brasileiro no século XXI não serão os de antes, mas serão imensos, dado que exigirão uma nova forma de pensar a ação pública num mundo de forte concorrência empresarial, mercados permanentemente em renovação, extinção e recriação de formas e qualificações do trabalho, além de imensas tensões no campo social. É tremendo o desafio para criar um Estado 4.0 para um Brasil que já está 4.0.<sup>319</sup>

Por sorte, o Brasil já conta com o sofisticado instrumento do sistema de seguridade social, que precisa ser resgatado quanto às suas premissas formadoras e se adequar aos novos riscos exigidos pela pós-modernidade, a fim de se alcançar o patamar de Seguridade Social 4.0., como será visto a seguir.

---

319 AFONSO, José Roberto; BIASOTO Jr, Geraldo. Por um Estado 4.0 para um Brasil já em 4.0. *Revista Conjuntura Econômica*. Outubro de 2022, p. 89. <https://bit.ly/3ysD5o5> Acesso em 03/11/2022.

## 4. O FUTURO DA SEGURIDADE SOCIAL

### 4.1. Riscos exigidos pela pós-modernidade e a necessidade de adequações para a Seguridade Social 4.0.

A pós-modernidade não é um processo que nasce, ou mesmo se desenvolve, sozinho e se relaciona com a ideia de um estado atual das sociedades pós-industriais, cuja noção é esclarecida por Bittar:

A pós-modernidade, na acepção que se entende cabível, é o estado reflexivo da sociedade ante as suas próprias mazelas, capaz de gerar um revisionismo completo do seu *modus actuandi et faciendi*, especialmente considerada a condição de superação do modelo moderno de organização da vida e da sociedade.<sup>320</sup>

Caracterizada pelas alterações no processo produtivo, no desenvolvimento tecnológico, na forma em que o capital se apropria dos bens, e na precarização das relações de trabalho em escala mundial, o fenômeno da pós-modernidade se relaciona intrinsecamente com a globalização, que alude à redução do papel dos estados no encaminhamento dos interesses sociais e na condução das relações entre o capital e trabalho<sup>321</sup>.

Toda a certeza e garantia de que a ciência e o conhecimento seriam capazes de resolver os problemas da humanidade são substituídas por uma era do medo, numa verdadeira globalização negativa na qual a retirada do Estado Social aliada ao enfraquecimento dos laços sociais, desde a insegurança no emprego ao desaparecimento da coesão social gerada pelo processo de individualização e da “ausência de classes”, dissemina no corpo social uma incerteza quanto ao presente e ao futuro<sup>322</sup>.

Chamada de modernidade reflexiva, na pós-modernidade há a superação da primeira modernidade em que os perigos socialmente decididos e produzidos sobrepõem os limites da segurabilidade e gera a sociedade de risco identificada como uma etapa da evolução da sociedade moderna em que há tamanha inovação tecnológica

---

320 BITTAR, Eduardo C. B. **O direito na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, p. 120.

321 SILVA, Reinaldo Pereira da. **O Mercado de Trabalho Humano: A Globalização Econômica, As Políticas Neoliberais e A Flexibilidade dos Direitos Sociais no Brasil**. São Paulo: LTr, 1998, p. 62.

322 VAZ, Paulo Afonso Brum. **Judicialização dos Direitos da Seguridade Social**. Curitiba: Alteridade Editora, 2021, p. 59-60.

que os riscos, sejam eles individuais, políticos, sociais, ou ecológicos, escapam das instituições de controle e proteção da sociedade industrial.<sup>323</sup>

Especificamente em relação aos sistemas de seguridade social, que outrora foram apresentados como uma promessa final e acabada da modernidade em relação à proteção da sociedade contra os riscos sociais, resta fracassada e exige novas reflexões, como afirma Balera:

Surge, então, a pós-modernidade como momento histórico que permite o ideário da seguridade social e a indicação de caminhos possíveis para a libertação de todas as necessidades de que padecem as pessoas humanas.

E, neste momento, cumpre indagar se a causa desse fracasso pode ter sido a imposição de uma política econômica neoliberal que, ao exigir a redução do peso das políticas sociais no orçamento do Estado, demonstrou a falta de percepção, pelos atores sociais que comandavam o mundo, de que tudo isso nos estava a conduzir a uma sociedade de riscos.<sup>324</sup>

A pós-modernidade, com toda sua complexidade e dimensões, gera riscos próprios de difícil previsão e controle que são capazes de gerar catástrofes para toda a humanidade, sem distinção de classe social ou nacionalidade.<sup>325</sup> Portanto, independentemente da condição econômica, todos os cidadãos se sujeitam às contingências sociais geradas por esses novos riscos sociais, como explica Ibrahim:

Os riscos da pós-modernidade, apesar de atacar os mais vulneráveis, também possuem um efeito bumerangue, de modo a atingir, também, aqueles que o ocasionaram, por mais fortes e desenvolvidos que sejam. Ninguém está a salvo; o que, ao menos, pode propiciar maior consciência sobre a necessidade de ação efetiva frente a tais eventos. A consciência da vulnerabilidade global é importante instrumento de motivação à mudança.<sup>326</sup>

Desse modo, os riscos globais da pós-modernidade não fazem distinção em relação ao grupo o qual o indivíduo pertença. Abrangem as ameaças nucleares; mudanças climáticas, contaminações globais, crises econômicas, pandemias, alterações na organização produtiva que aniquilam marcos regulatórios sociais que representam patamares mínimos civilizatórios. Ademais, a sociedade pós-moderna sofre alterações

---

323 BECK, Ulrich. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. GIDDENS, Anthony; BECK, Ulrich; LASH, Scott. **Modernização Reflexiva. Política, tradição e estética**. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: UNESP, 1997, p. 15.

324 BALERA, Wagner. **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. 2ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 162-163.

325 BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: Rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2011, p. 28.

326 IBRAHIM, Fábio Zambite. **A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação**. Niterói, RJ: Impetus, 2011, p. 6-7.

no perfil social, cujas tecnologias permitem uma hiperconexão, o teletrabalho e a ruptura da estrutura laboral que antes garantia estabilidade no emprego e segurança social. Como consequência, surgem novas doenças psicossociais que exigem alterações nas políticas de proteção social.<sup>327</sup>

A Quarta Revolução Industrial, também denominada Indústria 4.0 ou Segunda Era da Máquinas, qualificada pelas transformações em curso no mundo produtivo, como o advento de novas tecnologias de informações e comunicações, alcançam não apenas o mercado de trabalho, seja a indústria, o serviço, comércio ou as finanças, mas também as relações sociais e culturais com todas as situações de risco inerentes, objetos de proteção pelo Sistema de Seguridade Social.

Sem pretender exaurir cada um dos riscos próprios da pós-modernidade, cumpre pontuar os principais desafios para uma Seguridade Social 4.0 e seus mecanismos de proteção social.

Como já inicialmente abordado no item 3.4. sobre os desafios do financiamento da Seguridade Social na Era Digital, o desemprego assume papel de destaque no estado atual da questão social. Com propriedade, já advertia Castel que “o desemprego é seguramente, hoje, o risco social mais grave, o que tem os efeitos desestabilizadores e dessocializantes mais desastrosos para os que os sofrem<sup>328</sup>.”

Afinal, o desemprego é um risco que acaba com a possibilidade de financiamento dos outros riscos e, portanto, impede a possibilidade de cobrir-se a si mesmo<sup>329</sup>. Ademais, há um crescente “déficit de lugares” que alcança tanto os que estão envelhecendo, já que não conseguem lugar no mercado de trabalho, quanto os jovens que não conseguem se inserir na vida laboral. Como já afirmava Castel, “a identidade do trabalho está perdida”<sup>330</sup> já que cada vez mais uma grande parcela da população ativa está em situação de inatividade forçada.

Com a generalização do desemprego ocorre a chamada “desestabilização dos estáveis” e surge a figura do “precariado”, que é o antigo proletariado, mas agora com utilização intensiva de trabalho aleatório, sem emprego e proteção social, de modo

---

327 PESSOA, Rodrigo Monteiro; CARDOSO, Jair Aparecido; CASTRO, Rogério Alexandre de Oliveira Castro. A pandemia por COVID-19 na sociedade de risco criado – uma nova contingência para os sistemas previdenciários? **Oitenta anos do Plano Beveridge: Uma nova previdência social para o pós-pandemia Covid-19?** Organização Fabio Luiz dos Passos, Jane Lúcia Wilhelm Bewanger. Curitiba, PR: IBDP, 2022, p. 86-87.

328 CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Tradução de Iraci D. Poletti. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 584.

329 *Ibid.* p. 511.

330 *Ibid.* p. 531.

que os precariados “estão flutuando, à deriva e potencialmente furiosos, capazes de desviar politicamente para a extrema direita ou para a extrema esquerda e apoiar a demagogia populista que tira proveito dos seus medos e suas fobias”<sup>331</sup>.

Outrossim, a realidade vivenciada pela 4ª Revolução Industrial, na qual o mundo analógico vira digital com uso intenso da inteligência artificial que geram novos modelos de negócios, exigem o desenvolvimento de pesquisas e tecnologias de informação cada vez mais seguras, e alteram profundamente o mercado de trabalho com a criação de novas demandas especializadas e com a extinção de postos de trabalho e profissões.<sup>332</sup>

Como já visto no final do capítulo 3, a substituição dos trabalhadores por máquinas, os arranjos mais flexíveis de trabalho, sem carteira de trabalho assinada e com possibilidade de trabalho remoto geram riscos reais ao financiamento do Sistema de Seguridade Social, assim como fragilizam a proteção social que lhe é inerente. Sobre esse ponto, como há cada vez uma parcela menor da força de trabalho coberta pela rede oficial de proteção, em especial por não se valer do seguro-desemprego e por ter dificuldades em cumular os requisitos para uma aposentadoria futura, há de se repensar os esquemas vigentes. Sobre a situação brasileira, alerta José Afonso:

Enfim, Keynes parece que via no novo sistema social uma forma de combater os males do capitalismo, especialmente porque se lograria criar uma nova forma de gerar renda sem ligação direta com o mercado. Ao criar um mecanismo de renda permanente, estar-se-ia contribuindo para redistribuir a riqueza e, principalmente, para sustentar a demanda agregada.

Mas décadas e décadas depois, estão abalados os alicerces da construção do seguro social ou do Estado do Bem-estar social, em muito inspirada por Keynes. Trabalho não mais se converte em emprego. Ao contrário, há uma tendência estrutural advinda da revolução digital em que, pela natureza dos negócios e também pelas aspirações das novas gerações de trabalhadores, a se trabalhar sem vínculo empregatício, sem um horário fixo e nem mesmo o local é único. Se a remuneração do trabalho não mais passará necessariamente pelo salário, todo o aparato de custeio do seguro social baseada na folha salarial está abalado.

O Brasil parece já estar na vanguarda dessas mudanças no mercado de trabalho. Por outras razões, de planejamento tributário, para contornar o maior custo mundial de contratação de um trabalhador, os empregadores flexibilizaram seus contratos ao exigir daqueles que se convertessem em firmas e fossem contratados para trabalhos pontuais ou temporários. Quem lesse os originais de Keynes não estranharia esse fato porque ele já tinha alertado para essa

331 STANDING, Guy. **O Precariado: A nova classe perigosa**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2020, p. 19.

332 ALVIM, J. Eduardo. A indústria 4.0 e a sustentabilidade do modelo de financiamento do Regime Geral de Segurança Social. **Cadernos de Direito Actual**, n.055, 2017, p. 246.



possibilidade de empresários reagirem a custos demasiado elevados de contratação de um empregado.<sup>333</sup>

É nítido que a evolução da automação provoca um brutal desemprego estrutural que, conseqüentemente, gera uma pressão sobre os gastos públicos com o seguro desemprego. Ademais, as alterações nas relações de trabalho que têm transformado os empregados formais em trabalhadores por conta própria, que passam a trabalhar sem horário e local fixos (chamado economia de bico ou *gig economy*), seja em firma própria, ou mesmo na informalidade, fazem com que haja redução da contribuição previdenciária sobre a folha, importante pilar contributivo do sistema de seguridade social. Estudos mostram que o Brasil é um dos países do mundo em que se consta de forma mais generalizada o fenômeno da “pejotização”, que é a substituição da contratação dos empregados como pessoa física para pessoas jurídicas por eles constituídas, muito por conta da tentativa de redução pelos empresários da alta tributação da mão de obra no país.<sup>334</sup>

Ainda, a tecnologia tem provocado a extinção de certas profissões e a criação de outras novas, o que exige a formação e requalificação da mão de obra atual, não apenas na ampliação da educação tradicional ou profissionalizante, mas na competência de habilidades exigidas pelas novas profissões. Importante destacar que conquanto haja a criação de novas profissões, elas ainda são em número inferior do que a de postos de trabalho extintos. Além disso, as novas tecnologias não têm substituído apenas as atividades manuais, mas também as atividades intelectuais, de forma que há riscos para todos.<sup>335</sup>

Nesse processo, as mulheres ainda são as mais prejudicadas visto que possuem maior risco de desemprego e de piores condições de trabalho do que os homens. Embora existam avanços conquistados pelas mulheres no mercado de trabalho e na economia, ao ponto de a força de trabalho feminina representar grande parte da população economicamente ativa no Brasil e serem, cada vez mais, responsáveis pelo sustento da família, a inserção da mulher no mercado de trabalho continua a ocorrer muitas vezes em bases discriminatórias, o que contribui para manter e reproduzir as

---

333 AFONSO, José Roberto. **Seguro-Social e o desenvolvimento: o velho Keynes e os novos desafios**. In: Trabalho 4.0. São Paulo: Almedina, 2020, p. 260.

334 Ibid. p. 266-268.

335 HORVATH JR, Miguel. Teorias Disruptivas Uma contextualização previdenciária-laboral. **Uma crise além dos direitos sociais**. ALMEIDA, Tatiana Conceição Fiore de. (Org). Campinas: Lacier, 2021, p. 131.

desigualdades entre os gêneros<sup>336</sup>. Ao se verificar os dados sobre a inserção de homens e mulheres no mercado de trabalho não há como negar as desigualdades de gênero ainda existentes:

As mulheres apresentam taxas de participação significativamente inferiores às masculinas, 57% e 79%, respectivamente. É importante reter que a diferença na participação no mercado de trabalho entre homens e mulheres está relativamente estável desde 2005. (...) Quando as mulheres se lançam no mercado, têm maiores dificuldades de encontrar emprego, apresentando taxas de desemprego muito superiores às masculinas, de 11,6% contra 7,7% respectivamente, de acordo como PNAD 2015. Quando encontram emprego, têm menor jornada de trabalho, inserção mais precária e remuneração que apresenta, em média, 70% da remuneração masculina.<sup>337</sup>

Existe ainda outro aspecto que é o da divisão sexual do trabalho no qual ainda se verifica uma naturalização do “feminino” ao destinar às mulheres a grande maioria das ocupações que tenham ligações a atividades domésticas e de cuidados. Assim, as mulheres ainda são, na maioria dos casos, as que cuidam de idosos, de pessoas com deficiência e do companheiro, condições essas que geram o fenômeno da precificação do mercado de trabalho, já que as mulheres, mesmo as jovens sem filhos, se deparam com taxas de desemprego maiores que os jovens, recebem menores salários e possuem piores perspectivas de progressão funcional na carreira. Portanto, os aspectos sociais relacionados ao gênero ainda atribuem às mulheres uma demanda maior de trabalhos não remunerados ligados à reprodução social, e conseqüentemente, de menor remuneração dos trabalhos relativos à esfera da produção social.<sup>338</sup>

Além da atividade laboral remunerada, existe outra atividade tão importante quanto a primeira, que se desenvolve no âmbito familiar, cujo papel ainda é atribuído majoritariamente às mulheres. Dados estatísticos apontam que 88% das brasileiras acumulam tarefas domésticas e trabalho remunerado, enquanto os homens que acumulam esses dois papéis representam apenas 46%<sup>339</sup>. É a chamada “dupla jornada, decorrente da divisão sexual do trabalho, em que se reserva à mulher a missão

336 OLIVEIRA TEIXEIRA, Marilane. **O desmonte da previdência social e as mulheres**. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/wpcontent/uploads/2017/03/Previdencia-e-as-mulheres.pdf>>. Acesso em outubro.

337 MOSTAFA, J.; VALADARES, A.; SOUZA, M.; REZENDE, M.; FONTOURA, N.; Previdência e gênero: por que as idades de aposentadoria de homens e mulheres devem ser diferentes. Nota Técnica nº 25. 2017. p. 7-8.

338 SILVEIRA, F. G.; MOSTAFA, J.; CAETANO, M. A.; SANTOS, M. P. G. dos. Previdência dos Servidores Públicos: Reflexões em Torno da Proposta de Instituição da Previdência Complementar. IPEA: Texto para discussão nº 1679, Rio de Janeiro, dezembro de 2011.

339 ANDRADE, Tânia. Mulheres no mercado de trabalho: onde nasce a desigualdade. **Brasília: Câmara dos Deputados**, 2016.

de executar os afazeres domésticos e os cuidados com a família e que gera, no total, uma maior carga de trabalho.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA fez importante pesquisa, a partir da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), em que se traçou o perfil das pessoas inativas, para identificar as barreiras que as separam do mercado de trabalho e as causas determinantes de sua inatividade e concluiu, então, que quanto maior o número de filhos e menor a idade deles, maior a propensão à inatividade feminina em face da desigualdade na divisão sexual do trabalho. A média de idade das mulheres inativas é de 52 anos, muito menor do que a média masculina, que ultrapassa 64 anos. Sendo que menos da metade dos homens inativos têm filhos *versus* quase dois terços das mulheres nessa condição. A idade média dos filhos é menor entre as mulheres inativas e o número médio de filhos delas é maior.<sup>340</sup> Tais dados demonstram, portanto, que os desiguais riscos no mercado de trabalho existentes para as mulheres, ainda nos dias atuais, geram reflexos na empregabilidade e na sua condição de aposentadoria futura.

Conclui-se que o desenvolvimento normativo quanto à proteção do risco social exige também um maior avanço cultural quanto à atribuição ao homem do trabalho doméstico e com os cuidados familiares. Medidas como a extensão da licença paternidade, por exemplo, com o respectivo salário, refletiriam a importância desses afazeres para a sociedade, independentemente do sexo de quem as façam. No Brasil, a legislação avançou quando assegurou o direito ao salário-maternidade aos homens adotantes, mas ainda há muito a avançar para se alcançar o mesmo patamar de proteção entre os gêneros. Em acordo com Helen Wilkinson:

Os políticos devem tentar fortalecer as famílias intactas de várias maneiras. A ênfase deve ser a garantia de que as famílias trabalhadoras usufruam cuidados infantis subsidiados de alta qualidade, vários tipos de licenças-paternidade e maternidade remuneradas e um sistema de impostos e benefícios “propícios à família”.<sup>341</sup>

No aumento da expectativa da população mundial também se evidenciam novos riscos da longevidade: o risco da esperança de vida (em que o rendimento disponível na velhice pode ser insuficiente, seja por falha pública ou dos mercados na

---

340 IPEA. Mulheres e trabalho: breve análise do período 2004-2014. Nota Técnica n. 24. IPEA: Brasília, 2016.

341 WILKINSON, Helen. A via da família: seguindo uma terceira via na política familiar. **O debate global sobre a terceira via**. Organização: Anthony Giddens. São Paulo: Editora UNESP, 2007, p. 319.

oferta de proteção, seja por imprevidência dos indivíduos enquanto ativos no mercado de trabalho); o risco de doença e dependência crônica (pois muitos idosos não possuem condições financeiras para as contingências que exigem cuidados com a saúde e assistência continuados e integração social adequada); o risco de exclusão (por conta da absoluta insuficiência de recursos, às ameaças da falta de empregabilidade aos mais velhos, a infoexclusão e à solidão na idade avançada)<sup>342</sup>.

Reformas paramétricas têm sido feitas mundo afora com objetivo de dar maior sustentabilidade nos sistemas previdenciários, com medidas tais como: ajustes na idade mínima e no tempo de contribuição necessário para aposentadoria, aumento das alíquotas contributivas e alterações das fórmulas para o cálculo dos benefícios. Ocorre que na relação entre a população ativa e inativa e o mercado de trabalho tende a haver uma provável crise geracional, como explica Eliane Costa:

Por outro lado, há suposta crise geracional quando novas gerações ingressam na cadeia de repartição com o presente fluxo deficitário encadeado pelo desemprego dos mais jovens e daqueles que ainda não atingiram a idade para a aposentadoria, interrompendo a contribuição, ou mesmo quando atingem a idade avançada sofrendo com a redução do poder aquisitivo. Em contrapartida ao processo descrito, a longevidade promove urgência em benefícios e serviços para os mais longevos, especialmente quando, em face da idade avançada, os recursos se tornam mais escassos para custear despesas e serviços necessários para manutenção da saúde.<sup>343</sup>

Um fenômeno presente decorrente dessa maior longevidade é o chamado “etarismo”, em que pessoas em determinadas faixas etária sofrem risco de discriminação no mercado de trabalho. É como se a idade se transformasse em um justificador de exclusão e desigualdade, formando um sistema de hierarquização com base na idade na qual é construída uma imagem negativa sobre o trabalhador, seja o jovem porque não tem experiência, seja o idoso que, por ser velho, perde a sua função, não sendo mais útil à produção<sup>344</sup>. Embora a velhice não seja uma experiência homogênea, alguns autores observam, ainda, que as mulheres, na velhice,

---

342 MENDES, Fernando Henrique. HORVATH Jr., Miguel. **Segurança Social: o Futuro hipotecado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Francisco Manuel dos Santos e Fernando Ribeiro Mendes, 2011, p. 95-96.

343 COSTA, Elaine Romeiro. **Previdência e velhice: Direito ao trabalho e à seguridade no processo de envelhecimento**. Curitiba: Juruá, 2016, p. 148.

344 SILVA JÚNIOR, Paulo Isan Coimbra da. **Ação afirmativa para o trabalhador velho**. São Paulo: Ltr, 2010, p. 23.

experimentariam uma situação de dupla vulnerabilidade, já que sofrem uma dupla discriminação por serem mulheres e idosas<sup>345</sup>.

Pelo desemprego estrutural instalado pelas mudanças de cunho tecnológico-científicas e organizacionais, assim como a precarização das relações de trabalho fundadas na ideologia neoliberal de não intervenção estatal nos mecanismos de mercado, esses riscos etários acabam não sendo suficientemente combatidos pelos Estados e compõem o rol de situações de risco que caracterizam a pós-modernidade. Merecem atenção, entretanto, iniciativas internacionais de produção de diplomas legais apontando esse tema como de relevância no mundo globalizado, como a edição de Convenções e Recomendações pela Organização Internacional do Trabalho, assim como a edição do Plano de Ação Mundial sobre o Envelhecimento proposto pela Organização das Nações Unidas – ONU<sup>346</sup>.

Curiosamente, em direção oposta à expectativa dos estudiosos, no ano de 2020 houve a redução da expectativa de vida dos idosos pela crise pandêmica de Covid-19. Regredindo a patamares de 2013, a expectativa de vida do brasileiro em 2020 foi reduzida, em média, 1,94 anos e a expectativa de sobrevida dos idosos na faixa etária de 65 anos teve um recuo de 1,6% ao ano, ou seja, uma queda de 19 para 17,4 anos de sobrevida. As razões para tamanha redução seriam: o alto número de hospitalização e uma campanha de imunização proporcionalmente baixa; redução na prevenção, no tratamento e no diagnóstico de doenças; frequência de sintomas e sequelas pós-covid; aumento da desigualdade e da pobreza da população desencadeados pelos impactos econômicos da pandemia; e reduções no orçamento da saúde e mudanças no sistema de financiamento do SUS.<sup>347</sup>

Outro risco da pós-modernidade relacionado ao mercado de trabalho é referente às novas incapacidades laborais. Isso porque nas sociedades industrializadas, os problemas de saúde mental e os custos que destes advêm, seja na saúde pública, seja na concessão de benefícios por incapacidade temporária ou permanente, alcançaram uma amplitude considerável. Ocorre que vários estudos demonstram que o ritmo

---

345 DEBERT, Guita Grin. **A reinvenção da velhice: socialização e processos de reprivatização do envelhecimento**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo – Fapesp, 2004, p. 140.

346 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Plano de Ação Mundial sobre o Envelhecimento**. 2002. Organização das Nações Unidas. Tradução de Arlene Santos. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003.

347 Dados retirados de estudo conduzido por cientistas da Universidade Federal de Minas Gerais em parceria com as universidades de Harvard, Princeton e da Universidade do Sul da Califórnia nos Estados Unidos, intitulado “Reduction in the 2020 Life Expectancy in Brazil after COVID-19”. Disponível em: <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2021.04.06.21255013v1.full.pdf> Acesso em: 04/11/2022.

acelerado, os constrangimentos cotidianos, a pressão por produção, e a ameaça do desemprego têm gerado aumento das incapacidades laborais e que essas transformações na organização do trabalho têm influenciado de forma consideravelmente negativa a saúde mental dos trabalhadores<sup>348</sup>. Como afirma Anne-Marie Laflamme, “a epidemiologia do sofrimento mental mediado pelo trabalho manifesta-se como uma verdadeira pandemia dos tempos modernos, na medida em que apresenta um padrão similar, quando se observa o conjunto dos países industrializados”<sup>349</sup>.

Essas mudanças na organização do trabalho, em que a concorrência por cargos e salários se acirra, fazem com que recaiam sobre os trabalhadores as pressões pela conquista de parâmetros estabelecidos como ideais e ameaça constante de reprovação e desemprego. Em decorrência, tem-se visto cada vez mais quadros de transtornos psíquicos, depressão e ansiedade entre os trabalhadores, como adverte Javier Reverter:

*Los trastornos psíquicos son cada vez causa más frecuente de incapacidad permanente y no solamente para la profesión habitual, sino muchas veces, por cuanto afectan a la capacidad de la persona em su globalidad, tanto a nivel personal/familiar/social, como, especialmente y respecto a lo que aqui nos interesa, a nivel laboral, son causa de incapacidad permanente absoluta para todo tipo de trabajo, toda vez que inhabilitan a la persona como trabajador para la realización de cualquier actividad laboral, por leviana que sea la misma.*<sup>350</sup>

A introdução e generalização de técnicas de avaliação individual de desempenho; a generalização dos critérios de gestão pela Qualidade Total; e a tolerância do Estado com as transgressões em matéria de direito e proteção da saúde no trabalho, são elementos que permearam a organização do mercado nas últimas décadas e têm gerado consequências graves no bem-estar dos trabalhadores.<sup>351</sup>

Não se quer dizer que antes da pós-modernidade não havia ambientes laborais patogênicos, mas a inclusão desses fatores de risco ocupacionais como pertencentes à “categoria de novos riscos” se deve pela sua mudança de *status* para um “risco de fato”. Como explica Baruki, “são novos aqueles riscos que, embora possam há muito ser conhecidos, somente agora passam a ser considerados como um “risco de

348 BARUKI, Luciana Velos. **Riscos Psicossociais e Saúde Mental do Trabalhador: por um regime jurídico preventivo**. 2ª ed. São Paulo: Ltr, p. 49.

349 LAFLAMME, Anne-Marie. **Le droit à protection de la santé mentale au travail**. Canadá (Quebec): Editions Yvon Blais, 2008, p. 8.

350 REVERTER, Javier Bruna. **La Incapacidad Laboral: Problemática legal, jurisprudencial y médica**. Granada: Editorial Comares, 2012, p. 277.

351 DJOURS, Christophe. **Travail, usure mentale**. Paris: Bayard, 2008, p. 10-11.

fato”, em função dos novos conhecimentos científicos e da alteração na percepção que o público tem sobre esses fatores”<sup>352</sup>. Assim, além dos riscos físicos, químicos e biológicos que tradicionalmente eram cientificamente causa de doenças diagnosticadas como acidentes de trabalho, os novos conhecimentos científicos têm apontado para a necessidade de melhor identificação desses riscos psicossociais.

Embora os casos de doenças psíquicas relacionadas ao trabalho ainda sejam muito subnotificados no Brasil, estudo<sup>353</sup> realizado sobre a epidemiologia das licenças do trabalho por doenças mentais entre 1999 e 2002 concluiu que as doenças mentais como causas de incapacidade para o trabalho representam na atualidade um elevado impacto social e econômico. Esses quadros patológicos se diferenciam bastante entre os ramos de atividade, sendo que os distúrbios afetivos são mais presentes entre as mulheres e os distúrbios mentais desencadeados pelo uso de substâncias psicoativas predominam entre os homens. Por serem causadoras de incapacidade, essas doenças geram elevados custos para o sistema previdenciário, tanto em quantidade quanto em valores dos benefícios concedidos e, caso não fosse tão alta a subnotificação dessas doenças ocupacionais, as despesas ainda seriam maiores.

O avanço tecnológico, a automatização e a robotização que, em tese, poderia levar a uma diminuição da carga de trabalho, tem gerado um aumento expressivo de patologias de sobrecarga, dentre as quais se destacam a tecnoestresse, a síndrome de *Burnout* (quadro no qual o indivíduo não consegue mais manter suas atividades habituais por total falta de energia), o *Karoshi* (acidente vascular cerebral ou insuficiência cardíaca aguda pela sobrecarga de trabalho e pouco repouso) e as disfunções musculoesqueléticas<sup>354</sup>.

Dessa forma, os riscos psicossociais alcançam hoje dimensões planetárias ao ponto da Organização Internacional do Trabalho ter publicado, em 2010, relatório no qual afirma que “numerosos trabalhadores encontram-se expostos a novos riscos originados pela evolução das formas de trabalho, pelo emprego precário ou por pressões acrescidas pelo fato de se ter que fazer face às exigências da vida ativa moderna”<sup>355</sup>. No

---

352 BARUKI, Luciana Velos. **Riscos Psicossociais e Saúde Mental do Trabalhador: por um regime jurídico preventivo**. 2ª ed. São Paulo: Ltr, p. 64.

353 BARBOSA-BRANCO, Anadergh. **Doença do trabalho: uma questão de risco ou de organização de classe**. Assessoria de Comunicação da Unb. Junho de 2004.

354 BARUKI, Luciana Velos. **Riscos Psicossociais e Saúde Mental do Trabalhador: por um regime jurídico preventivo**. 2ª ed. São Paulo: Ltr, p. 79.

355 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Riscos emergentes e novas formas de prevenção num mundo do trabalho em mudança**. Genebra, Suíça, 2010, p. 1. Disponível em

referido estudo, conclui-se que os riscos profissionais novos e emergentes podem ser causados por inovações técnicas ou por mudanças sociais ou organizacionais, tais como: novas tecnologias e novos processos de produção, como nanotecnologias e biotecnologias; novas condições de trabalho que levam a cargas de trabalho mais elevadas e intensas diante da redução dos salários, más condições associadas à migração laboral e empregos informais; formas emergentes de empregos, como o trabalho independente, contratos temporários e terceirização.

Certas soluções apontadas pelos neoliberais para desenvolvimento econômico dos países, como a flexibilização da legislação trabalhista e da legislação previdenciária, não geraram o crescimento econômico esperado. Ao contrário, o que se verifica é o aumento do desemprego e da informalidade. A maior flexibilidade do mercado de trabalho não está sendo acompanhada de proteção social, o que exige um repensar das políticas públicas de proteção contra o novo risco chamado “não trabalho” que deverá conferir algum tipo de cobertura para o alcance mínimo de bem-estar. Afinal, o trabalho é elevado no artigo 1º, IV da Constituição Federal à categoria de valor social, em destaque como fundamento da República Federativa do Brasil. De modo que os riscos da pós-modernidade, ligados intrinsecamente com a globalização, devem ser analisados profundamente a fim de se encontrar, a partir de um esforço de cooperação transnacional, um novo pacto mundial.

A sociedade pós-industrial, com todo o avanço tecnológico que lhe é próprio, gera novos riscos sociais<sup>356</sup> que demonstram que os Estados de Bem-estar Social ainda se fazem necessários, mesmo que em novas configurações para se adequar ao período atual de pós-modernidade com uma Seguridade Social 4.0. A pandemia causada pelo Covid-19 veio para mostrar que o mundo é definitivamente globalizado e os riscos sociais hoje são mundiais o que, dentro da perspectiva da importância da prevenção de riscos, exige um Estado Previdente, como será visto a seguir.

---

[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms\\_718134.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_718134.pdf). Acesso em: 02 nov. 2022.

356 Nos estudos de Direito Previdenciário, existem outros temas também relevantes nominados “novos riscos” como: a aposentadoria dos transgêneros; a proteção dos refugiados; os direitos humanos dos deficientes físicos; novos aspectos dos benefícios diante das mudanças familiares no século XXI, entre outros. Entretanto, aqui focou-se nos riscos mais diretamente relacionados aos desafios da pós-modernidade no mercado de trabalho e sua relação com a Seguridade Social 4.0.



#### **4.2. Pandemia do COVID-19 e o Estado Previdente.**

Com os primeiros casos registrados ainda no ano de 2019 na China, o mundo tomou conhecimento da existência de um novo vírus, denominado coronavírus ou Covid-19, como denominado pela Organização Mundial da Saúde. Ocorre que a globalização, e os avanços tecnológicos a ela inerentes, possibilitaram o movimento crescente de pessoas entre os países e com eles, a ampliação dos riscos de contágio de doenças, o que facilita o surgimento de epidemias e até pandemias mundiais como foi a que se sucedeu a do Covid-19 no ano de 2020.

No Brasil, o reconhecimento oficial da epidemia ocorreu pela edição da Portaria n. 188 do Ministério da Saúde, em 3 de fevereiro de 2020, em que se declarou estado de emergência em saúde pública de importância nacional em decorrência da infecção humana pelo novo Coronavírus. Em seguida, em 6 de fevereiro do mesmo ano, foi aprovada a Lei n. 13.919 com medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Nessa lei, portanto, determinou-se a adoção pelas autoridades de medidas de isolamento social, quarentena, uso de máscaras de proteção individual, realização compulsória de exames médicos e testes laboratoriais, vacinação e tratamentos médicos específicos.

A existência de uma situação de alto risco provocada por uma doença nova e letal, a qual ainda estava sendo estudada pelos cientistas quanto o seu diagnóstico, uso de vacina preventivas e tratamento médico, provocou grande impacto na economia e no mercado de trabalho, já que naquele momento não seria possível a presença física das pessoas na maioria dos ambientes de trabalho. Como forma de estabelecer um regime jurídico temporário para resguardar os empregados e as empresas durante o período de emergência em saúde pública, foi editada, em 1º de abril de 2020, a Medida Provisória n. 936, a qual foi posteriormente convertida na Lei n. 14.020, de 6 de julho de 2020. Através dessa legislação foi criado o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, o qual passou a disciplinar temporariamente as relações de trabalho enquanto durasse o estado de calamidade pública causado pelo Covid-19. Dentre as diversas medidas, destacam-se a criação do Benefício Emergencial de Manutenção de Emprego e Renda, a redução proporcional da jornada de trabalho e do salário e a suspensão temporária do contrato de trabalho.

Dentre as medidas tomadas pelo Estado brasileiro, destaca-se edição da Lei n. 13.982, de 2 de abril de 2020, que alterou os parâmetros de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC) trazendo a ampliação do critério de miserabilidade da renda familiar para recebimento dos benefícios assistenciais e do auxílio emergencial para meio salário mínimo *per capita* e a garantia do valor de R\$600,00 (seiscentos reais) de benefício.

Entretanto, essas medidas não conseguiram evitar o alto índice de desemprego no país. Em 2021 o número de desempregados no Brasil e informais eram aproximadamente de 60 milhões de pessoas que representam mais de 52% da população economicamente ativa. A taxa de desemprego chegou a 14,2% e a taxa de informalidade alcançou o patamar de 39,7%. Já o nível de ocupação, ou seja, o percentual de pessoas em idade de trabalhar efetivamente ocupadas ficou em 48,7%.<sup>357</sup>

Para os que conseguiram se manter no emprego, o contexto de restrição dos relacionamentos sociais acelerou uma tendência de implementação em larga escala do teletrabalho. Dessa feita, a questão da jornada de trabalho no regime de teletrabalho, até então regulada de forma geral pela Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT, passou a ser abruptamente adotada nas relações de trabalho. Mas pela necessidade de adequar situações específicas dos diferentes ambientes de trabalho, empresas e empregados passaram a promover ajustes acerca do tema por meio de acordos individuais ou convenções coletivas de trabalho.

Porém, a adoção não planejada e em caráter emergencial do novo regime de teletrabalho provocou várias dificuldades, principalmente relacionadas à jornada de trabalho. Afinal, o regime de teletrabalho oferece flexibilidade na execução das tarefas o que, por um lado pode melhorar a produtividade, mas por outro permite mais amplamente abusos de ambos os lados.<sup>358</sup> Um risco da pós-modernidade, já mencionado no item 4.1, que se intensificou na pandemia, foi o de doenças psicossociais por excesso de trabalho por meio digital, o que levou, inclusive, a Organização Internacional do Trabalho – OIT a emitir orientações aos governos de todo o mundo para regular as

---

357 Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD realizada em 2021 pelo IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em 03 de outubro de 2022.

358 KALÉD, Gabriela Schellenberg Pedro Bom. **O Regime de Teletrabalho e o Direito à Desconexão**. Curitiba/PR, v. 1, n. 32, jan. 2020. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/percurso/article/view/4266/371372544>. Acesso em 03 de outubro de 2022.

relações de trabalho baseadas em teletrabalho de maneira a se resguardar o “direito à desconexão” dos trabalhadores<sup>359</sup>.

De acordo com a Associação Internacional da Seguridade Social – AISS, as posturas de enfrentamento da pandemia do Covid-19 pelos países giraram em torno das seguintes medidas: benefícios temporários em dinheiro pagos conforme condições de renda, configuração familiar ou perda de emprego; pagamentos em dinheiro de parcela única para apoio aos vulneráveis; aumento dos pagamentos dos benefícios existentes; pagamento antecipado de benefícios; mitigação temporária das condições de elegibilidade de acesso aos benefícios; pagamento antecipado de benefícios; e ampliação da cobertura dos benefícios existentes a grupos populacionais que até então não estavam cobertos pela seguridade social<sup>360</sup>.

Apesar de todas as mazelas causadas pela pandemia na vida de milhares de famílias, o nível de risco instalado em âmbito mundial demonstrou a grandeza da Seguridade Social. Após anos de ditames neoliberais para redução do papel do Estado, inclusive com reformas constitucionais redutoras de direitos sociais, uma contingência de extrema gravidade ocorre e atinge todas as pessoas do planeta, restando aos Estados Nações voltarem a reinvestir em gastos sociais para redução do estado de necessidade da população. O que parece ter demonstrado que os ideais de Beveridge, ao estender a visão de Bismark de seguro social aos propósitos de redistribuição de renda e proteção social ampla, independente de filiação prévia, coadunam-se com a atual sociedade de risco que vivemos, ou seja, uma sociedade “catastrófica por natureza”<sup>361</sup> com riscos cada vez mais imprevisíveis cuja “incerteza do futuro”<sup>362</sup> amplia a busca por segurança.

Na pandemia houve um aumento sistêmico das necessidades e dos riscos sociais, o que ampliou drasticamente a busca por serviços e prestações da Seguridade Social e gerou novas reflexões com a constatação de que, opostamente à linha predominante nas reformas constitucionais anteriores, é preciso avançar na proteção

---

359 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO- OIT. Relatório “O trabalho em domicílio: da invisibilidade ao trabalho decente. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS\\_766231/lang-pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_766231/lang-pt/index.htm) . Acesso em 06 de outubro de 2022.

360 ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE LA SEGURIDADE SOCIAL – AISS. Respostas da seguridade social à pandemia de COVID-19 – Américas. Disponível em: <https://www.issa.int/es/analysis/social-security-responses-covid19-pnademic-america> Acesso em: 05 de novembro de 2022.

361 BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2011., p. 30.

362 LUHMANN, Niklas. **Sociología del Riesgo**. 3. ed en español. México: Universidade Iberoamericana, 2006, p. 52.

contra os riscos sociais, agora comprovadamente mundiais, pela garantia dos direitos relativos à saúde, previdência e assistência social. No Brasil, a Constituição Cidadã já havia delineado de forma muito inteligente, há mais de trinta anos, o Sistema Único de Saúde, de caráter público e universal, formado por uma rede regionalizada e hierarquizada, capaz de realizar atendimento em todo o país, o que poderia ter tido resultados melhores, caso não fosse subfinanciado, como demonstram estudos da ANFIP:

O SUS, com sua rede descentralizada e espalhada por todo o território nacional, foi capaz de sustentar bons níveis de atenção básica e a hospitalar. Poderia ter tido mais estrutura, não fossem as políticas de austeridade que desfinanciaram o setor nos últimos anos e até mesmo durante a pandemia. Se o governo federal tivesse cumprido o seu papel na formulação e implementação de melhores políticas para o enfrentamento à pandemia, o país estaria em melhores condições e muitas mortes poderiam ter sido evitadas.<sup>363</sup>

Graças ao SUS, um braço fundamental do Estado de Bem-estar Social, milhares de vidas foram salvas e outras atendidas em sua rede de proteção, seja de forma preventiva através das vacinas e medidas de segurança em saúde, seja de forma reparadora no serviço público hospitalar; o que não ocorreria se a saúde fosse totalmente privada.

Em adição ao desempenho do Sistema Único de Saúde é de se ressaltar também o papel da Assistência Social, que também já é organizada há décadas em um Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que foi capaz de atender mais rapidamente inúmeras famílias em estado de necessidade durante a pandemia:

Também a Assistência Social, com a experiência do Cadastro Único e a capilaridade da rede pagadora do Bolsa Família, permitiu um grande acesso ao benefício emergencial. Houvesse o governo sido mais ágil e mais eficaz na atualização dos cadastros e na liberação dos recursos, o sofrimento das famílias que ficaram mais dois meses sem renda e sem o socorro dos benefícios teria sido menor.<sup>364</sup>

O benefício emergencial, que constitui uma prestação assistencial pecuniária típica do *Welfare State*, representou apoio financeiro essencial àqueles que perderam a renda com a pandemia e foi muito importante para o enfrentamento da crise, pois possibilitou a sobrevivência digna de milhares de pessoas, como destaca Paulo Vaz:

---

363 Análise da Seguridade Social 2021. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2021, p. 150.

364 *Ibid.*, p. 150.

O Auxílio Emergencial escancarou o paradoxo capitalista e confirmou tudo o que os economistas e cientistas políticos de bom senso de há muito já diziam acerca do papel imprescindível do Estado de Bem-estar Social no amparo e assistência social aos vulneráveis, as sobras do capitalismo desumano, sustentando a conexão estreita, a interdependência e a imbricação necessárias entre o desenvolvimento social e o econômico (*Welfare* e liberdade econômica). Também ratificou um prognóstico que se tem confirmado a cada crise do capitalismo democrático: é sempre o Estado (maqueiro, alcunhou o saudoso J. Chevallier), que, embora criticado e perseguido, será chamado para socorrer a economia, como já havia acontecido nas crises anteriores (2008, principalmente).

Além de reduzir, em boa medida, os índices de pobreza no país, ao final e ao cabo, foi o Auxílio Emergencial prestado pelo Estado de Bem-estar Social que salvou a economia daquela que seria a recessão mais profunda que o Brasil teria enfrentado.<sup>365</sup>

E, ainda, aqueles que se encontravam protegidos contra os riscos sociais por serem segurados da Previdência Social durante a pandemia, e foram acometidos pelas contingências sociais, seja de incapacidade temporária ou definitiva; ou os dependentes dos segurados falecidos por contágio do vírus COVID-19, com direito às pensões por morte, tiveram o recebimento dos seus benefícios previdenciários, embora com requisitos mais rígidos e em valores reduzidos por conta da Reforma da Previdência de 2019 a qual alterou a fórmula de cálculo, meses antes da pandemia, visando economia com o gasto público de benefícios previdenciários.

Um ponto relevante que merece destaque é a ineficiência no processo de análise e concessão dos benefícios pelo Estado brasileiro. Há uma grande demanda reprimida, e que se intensificou com a pandemia do COVID19, quanto à análise pela autarquia previdenciária dos requerimentos administrativos postulando direitos previdenciários e assistenciais pela população brasileira. Conforme dados da ANFIP:

Para os segurados, os problemas relacionados à fila de espera dos benefícios aumentaram desde 2016. Somente considerados os processos que aguardam manifestação do INSS, ao final de 2019, eram 689 mil processos; um ano depois, 1,3 milhão; ao final de 2020, 1,5 milhão. Uma parcela grande desses processos espera perícias, para o desespero de quem aguarda, muitas sem outra renda, aposentadorias e benefícios acidentários. Em um ano que se perde o emprego e as perspectivas de substituí-lo, o benefício negado significa a supressão da renda das famílias.<sup>366</sup>

---

365 VAZ, Paulo Afonso Brum. Perspectivas e desafios para os direitos da Seguridade Social no Contexto Recessivo Pós-Covidiano. **Oitenta Anos do Plano Beveridge: Uma nova previdência social para o pós-pandemia Covid-19?** Organização Fabio Luiz dos Passos e Jane Lúcia Wilhelm Berwanger. Curitiba: IBDP, 2022, p. 52.

366 Análise da Seguridade Social 2021. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2021, p. 150.

Essa demora na concessão dos benefícios tem gerado, conseqüentemente, uma procura pelo Poder Judiciário para a implementação judicial desses benefícios. Dentre os principais pedidos requeridos judicialmente, apresenta-se o de realização de perícia médica aos segurados da Previdência Social que necessitam do recebimento de benefícios previdenciários por conta de uma incapacidade temporária ou permanente para o trabalho, ou para recebimento do benefício assistencial de prestação continuada aos idosos e deficientes, conforme delimitação legal. Essa lentidão na análise acaba motivando milhares de ações individuais e coletivas na Justiça Federal de todas as regiões do país solicitando providências judiciais em relação à demora na concessão de benefícios previdenciários, principalmente as que dependam de perícia médica para seu deferimento, dentre elas o estabelecimento de prazos para análise e conclusão dos processos administrativos. A demora na concessão dos benefícios, que foi intensificada no período pandêmico, além de gerar mais custos para o Estado depois que judicializados, representa uma forma de contenção com gastos sociais às custas dos direitos ao bem-estar da população brasileira, garantidos pela Constituição Federal de 1988.

Assim, verifica-se que a Pandemia Covid-19 ocasionou impactos relevantes. Por um lado, ressaltou uma realidade de desigualdades sociais e de transformações nos riscos do mercado de trabalho já existentes. Por outro, intensificou os riscos já latentes e exigiu aumento do gasto social público, mesmo num quadro de menor arrecadação. Inicialmente, por ampliar assustadoramente o desemprego e a informalidade, gerou forte diminuição das receitas previdenciárias. Na sequência, a drástica redução dos postos de trabalho implicou no recebimento do seguro desemprego para quem era empregado formal e, portanto, aumento dessa despesa social. Para os que não tinham direito ao seguro desemprego, como autônomos e informais, houve o recebimento do Auxílio Emergencial. Com a redução drástica das rendas familiares, há o aumento dos pedidos de benefícios assistenciais. Com o adoecimento por conta do contágio do coronavírus ampliam-se os pedidos de benefícios por incapacidade, e com as mortes geradas pela doença, as famílias buscam desesperadamente a pensão por morte.

Ocorre que, em 2016, a Emenda Constitucional n. 95 havia instituído um Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, chamado popularmente como Teto de Gastos, com duração de vinte anos, pelo qual limitaram os gastos com despesas primárias ao valor pago no exercício imediatamente anterior, corrigido apenas pela inflação do ano anterior. Foi necessário, então, o reconhecimento

do estado de calamidade pública e a criação de um Regime Extraordinário Fiscal, pela Emenda Constitucional n. 106, para afastar as limitações do teto fiscal e permitir a ampliação de gastos sociais exigidos para pagamentos de direitos sociais desencadeados pela Covid-19.

Outrossim, a pandemia evidenciou que o Estado deve estar preparado para contingências sociais cada vez mais amplas e inesperadas num mundo cada vez mais globalizado. Sem distinção de quem é rico ou pobre, rapidamente um vírus gerou uma pandemia com riscos para toda a população mundial. Nesse quadro, o ideário de justiça social coincidente no artigo 3º, IV com a promoção do bem-estar de todos, presente na Constituição Federal de 1988, exige uma solidariedade na proteção contra os riscos sociais e não admite a exclusão de quem quer que seja<sup>367</sup>.

O princípio da solidariedade, uma das principais diretrizes da Seguridade Social, deve ser dimensionado em uma nova solidariedade na sociedade de riscos, entre pessoas diferentes, não apenas pela divisão do trabalho, mas sim na necessidade da divisão dos riscos.<sup>368</sup> Como bem elucidado por Marco Serau, “a solidariedade corresponde à ideia de responsabilidade de todos pelas carências ou necessidades de qualquer indivíduo ou grupo social”<sup>369</sup>, e a pandemia demonstrou que a imprevisibilidade das contingências sociais no mundo globalizado, somada com a dificuldade de gestão completa das medidas necessárias para seu controle, requer a repartição dos riscos por toda a sociedade, e não apenas àqueles “filiados” à Previdência Social. Mais do que cada um se prevenir individualmente dos riscos, há de se gerar uma consciência coletiva de que a “concepção de responsabilidade solidária, pela qual todos cooperam para a efetiva integração das comunidades locais e mundial, modifica o cenário social que a brutalidade da globalização econômica vinha montando”<sup>370</sup>.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos já dizia, em seu artigo XXIX, que o indivíduo tem deveres para a comunidade, fora da qual não é possível o livre e pleno desenvolvimento da sua personalidade<sup>371</sup>. De modo que os direitos sociais não são somente tarefas prestacionais que vinculam o Estado, mas são também deveres fundamentais que responsabilizam cada um face aos restantes membros da sociedade,

---

367 BALERA, Wagner. **Sistema de Seguridade Social**. 8ª. Ed. São Paulo: LTr, 2016, p. 27.

368 IBRAHIM, Fábio Zambite. **A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação**. Niterói, RJ: Impetus, 2011, p. 14.

369 SERAU JR. Marco Aurélio. **Economia e Seguridade Social: análise econômica do direito - seguridade social**. Curitiba: Juruá Editora, 2010, p. 39.

370 BALERA, Wagner. **Sistema de Seguridade Social**. 8ª. Ed. São Paulo: LTr, 2016, p. 23.

371 BALERA, Wagner (coord.). **Comentários à Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 2ª edição – Revista e Ampliada. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p. 177.

ou seja, cada indivíduo é responsável pela integridade do tecido social. Assim, fala-se de uma quarta geração de direitos fundamentais que são designados “direitos de solidariedade” que integram o Estado preventivo de risco que deve responder aos desafios de uma sociedade tecnológica, globalizada e de risco, atenta em garantir os bens comunitários para as gerações futuras.<sup>372</sup>

Para lidar com esses riscos, os quais hoje podem ser mais amplamente conhecidos graças a uma melhor compreensão científica, a Organização Mundial do Trabalho defende ser fundamental a promoção de uma cultura de prevenção em matéria de segurança e saúde no trabalho<sup>373</sup>.

Cumprir observar que a Constituição Federal de 1988, ao estabelecer o direito constitucional à saúde, enfatiza no artigo 198 que as ações e serviços públicos de saúde devem seguir a diretriz do atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais. Isso demonstra que o constituinte já renunciava a relevância de focar em políticas públicas preventivas dentro do sistema de seguridade social, ou seja, de se ter um Estado Previdente.

Afinal, custa bem menos para os cofres públicos o investimento com prevenção de riscos do que o gasto com benefícios por incapacidade, pensões por morte por acidentes no trabalho, auxílio acidentes e tratamentos médicos. Entretanto, o que se verifica é que o Brasil ainda não tem conseguido atender esse ditame constitucional, pois se encontra, ainda que com grande subnotificação, como um dos recordistas mundiais em quantidade de acidentes do trabalho, o que se intensificou com o crescente quadro de doenças psicossociais.

Nos debates existentes nas reformas constitucionais relacionadas à Seguridade Social, pouco se aprofunda sobre a economia possível caso haja mais investimento em medidas preventivas contra os riscos sociais. Dentro da visão neoliberal, preponderante entre os defensores da redução de despesas com direitos sociais, há uma visão míope de cada subárea e não a do sistema como um todo, sem a percepção de que há relação íntima entre as áreas. Como exemplo, é possível verificar a nítida interdependência do risco da área de saúde com a área previdenciária. Afinal,

---

372 BOTELHO, Catarina Santos. **Os direitos sociais em tempo de Crise ou revisitar as normas programáticas**. Coimbra: Edições Almedina, 2017, p. 101-102.

373 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Riscos emergentes e novas formas de prevenção num mundo do trabalho em mudança**. Genebra, Suíça, 2010, p. 2. Disponível em [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms\\_718134.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_718134.pdf). Acesso em: 02 de nov. 2022.



quanto melhor for a prevenção de riscos de acidentes e doenças do trabalho, assim como mais eficiente for o tratamento médico ou cirúrgico para uma habilitação e reabilitação profissional, menores serão as despesas com benefícios por incapacidade. Ou seja, os gastos públicos com prevenção e medidas curativas e reabilitatórias na área da saúde influenciam nos gastos públicos com a previdência social. Não são políticas estanques, mas um conjunto integrado formando a seguridade social.

Do mesmo modo, caso houvesse maior investimento em políticas públicas favorecendo a integração no emprego, como maior investimento em programas de habilitação e reabilitação profissional, especialmente focado na criação de infraestruturas de conhecimento dentro do mercado de trabalho e fomento à inovação, o Estado Social Previdente se veria em uma nova postura ativa e não apenas passiva, investindo para que pessoas, hoje representando despesas públicas, por serem dependentes de benefícios assistenciais, pudessem se inserir no mercado de trabalho e passarem a contribuir com a previdência social e se prevenirem, mais e melhor, contra os riscos sociais.

A pandemia internacional da Covid-19 piorou a situação social e econômica de grande parte da população brasileira, bem como ressaltou as dificuldades a serem equacionadas pelas políticas públicas, dentre elas a seguridade social. Além de explicitar os efeitos negativos das desigualdades sociais já existentes, evidenciou os efeitos da insegurança social provocada pelas transformações no mercado de trabalho e na macroeconomia. Quando trabalho não é mais sinônimo de emprego, quando há a ampliação da terceirização, pejetização, robotização, trabalho remoto e fortalecimento do trabalho independente (*gig economy*) e ocorre uma elevada situação de risco que ressalta as já existentes e provoca a ampliação das contingências sociais relacionadas ao desemprego, doença, morte e pobreza, as quais exigem grandes despesas com prestações sociais para a população pelo Estado Social, “é hora de aproveitar a crise para repensar instituições, regras e práticas” e “reordenar as políticas sociais”<sup>374</sup> a fim de redesenhar as políticas públicas para vencer os tempos de insegurança social ampliados pela pandemia.

---

374 AFONSO, J. R. R. Reordenar políticas sociais. **Revista de Conjuntura Econômica**. Julho 2021, p. 20.

### **4.3. Revendo o pacto social da Constituição Federal de 1988: como evitar o Estado de (In) seguridade Social**

Como visto no capítulo 2, a Constituição Federal de 1988, que consolidou o Sistema de Seguridade Social dentro de uma perspectiva de pacto social em prol da proteção da sociedade contra os riscos social e a garantia do bem estar da população, vem sofrendo alterações por reformas pressionadas pela visão neoliberal que se proliferou pelo mundo. Por outro lado, discussões necessárias sobre os novos riscos sociais, em especial relacionados ao trabalho do futuro e os desafios do financiamento da Seguridade Social 4.0. se encontram atrasados e sem muitas evidências científicas. Outrossim, a pandemia causada pelo Covid-19, ocorrida logo após a última reforma da previdência em 2019, acentuou os riscos já existentes e exigiu uma maior atuação do Estado de Bem-estar Social, o que gera debates relevantes sobre como evitar um estado de inseguridade social.

Em sentido oposto ao viés reducionista do papel do Estado na economia neoliberal predominante nas reformas dos ordenamentos jurídicos, a pandemia do Covid-19 fez a humanidade experimentar fortemente, às custas de muitas mortes, doenças e desemprego, o que significa a proteção estatal contra os riscos sociais em um momento de crise. Resgatando o sentimento social de ajuda mútua, como ocorreu nos períodos pós-guerras mundiais, desperta hoje questionamentos mundo a fora sobre como fazer uma rede de segurança social para o mundo pós-covid.

Ocorre que vários países tiveram que adotar políticas públicas na área social, dentre elas, o pagamento de benefícios e até mesmo dinheiro em espécie para minimizar os efeitos da pandemia. Diante da alta situação de risco social, o dogma predominante da contenção de gastos sociais teve que ser revisto, o que também foi aprovado de forma massiva durante e no pós-covid, pela população e governos agora mais sensíveis à necessidade de se criar novos sistemas de bem-estar social que sejam acessíveis e que ajudem os trabalhadores a prosperarem em uma economia que enfrenta disrupção tecnológica<sup>375</sup>.

---

375 Artigo da Revista The Economist intitulado “How to make a social safety net for the post covid world” traz dados interessantes sobre a mudança da opinião pública mundial sobre a importância de ampliar gastos públicos com medidas sociais após a pandemia da Covid19. Disponível em <https://www.economist.com/leaders/2021/03/06/how-to-make-a-social-safety-net-for-the-post-covid-world>

Crises, como guerras ou colapsos econômicos, revelam aspectos fracos e fortes das sociedades e a experiência da pandemia do Covid-19 tornou mais favorável a adoção de políticas públicas capazes de gerar o resgate social a todos os cidadãos, e não apenas àqueles abarcados pelo seguro social. Forçou, portanto, “uma reavaliação do contrato social, em particular de como o risco deve ser dividido entre indivíduos, empregadores e o Estado”<sup>376</sup>.

Diante dos compromissos de garantia do bem-estar outrora assumidos e a permanente necessidade de proteção da população contra os riscos sociais, algumas questões relevantes se apresentam: Como assegurar os direitos dos trabalhadores em um novo mundo em que cada vez menos se terá emprego com carteira assinada? Como gerar trabalho na era dos robôs e demais máquinas, que são mais rápidas, econômicas e não adoecem? Como financiar a previdência baseada em contribuições sobre a folha quando salários deixam de ser a forma de renda dos trabalhadores? Como amparar os trabalhadores em direito ao seguro-desemprego se eles sequer tinham empregos? Como evitarmos um estado de (in) seguridade social? O que aprender com a experiência da pandemia do Covid-19? Quais transformações são necessárias para a adequação da Seguridade Social 4.0? Necessitamos de um novo pacto social?

Pensando nesses questionamentos em relação ao novo quadro de trabalho sem emprego tanto no Brasil quanto no mundo, José Afonso defende a necessidade de se adequar a proteção social para se evitar o estado de (in) seguridade social:

“A proposta é um novo seguro social, com o qual se busca construir uma nova forma de proteção a todos os trabalhadores – e não apenas àquela parcela que tem emprego formal. Condicionar este novo benefício à formação e retreinamento desses trabalhadores para se tornarem melhores microempreendedores, não só para produzir mais, como para trabalhar em serviços públicos e comunitários”<sup>377</sup>.

Diante da crise do Estado Social que se desenvolve em tempos de recessão econômica, diminuição de rendas dos trabalhadores, desemprego e informalidade, se

---

376 Artigo da Revista *The Economist* intitulado *Covid-19 has transformed the welfare state. Which changes will endure* – faz referência às medidas tomadas em vários países durante a pandemia e sugere revisões dos modelos de seguridade social para abranger contratos flexíveis de trabalho, seguro desemprego capaz de abranger o trabalhador autônomo, a criação de uma renda básica universal, melhoria de políticas de cuidados infantis e melhorias na infraestrutura digital governamental em relação aos cadastros sociais e simplificar as burocracias para processamento dos benefícios sociais. Para maiores detalhes acessar: <https://www.economist.com/briefing/2021/03/06/covid-19-has-transformed-the-welfare-state-which-changes-will-endure> . Acesso em: 07 de nov. 2022.

377 AFONSO, J. R. R. **Desafios do Distanciamento: Propostas de Seguro-destrabalho e Inovação Social**, 2020.

torna necessária a superação do paradigma do trabalho formal assalariado como critério de acesso às prestações da Seguridade Social. Como pontua Sonilde Lazzarin:

Conclui-se que o Estado deve ser reinventado. Não é mais possível atrelar a Seguridade Social ao trabalho. A automação, a robotização, o analfabetismo digital, os desalentados, somados aos precarizados já constituem a maior parte da população. É a nova questão social, a qual exigirá uma refundação do modelo do Estado social, um novo pacto social. A renda básica universal e incondicionada, frente ao quadro atual de exclusão e desigualdade, garantiria condições materiais de vida digna e cidadã ao conjunto da população, propiciando segurança e estimulando as relações saudáveis de trabalho, bem como a valorização do trabalho não remunerado.<sup>378</sup>

Uma discussão que foi retomada após a pandemia do Covid-19 foi a defesa de uma Renda Básica Universal pelos sistemas protetivos estatais. Sobre o tema, há uma diversidade de conceituações entre os estudiosos sobre as características dessa renda, como também das vantagens e desvantagens à sua adoção, mas a maioria dos especialistas concorda que o instituto deve observar três princípios: a) a necessidade de alcançar uma ampla parte da sociedade; b) ser oferecida sem condicionalidade; e c) ser paga em dinheiro. Esses princípios podem ser adotados em regimes diferenciados pelos países e cada opção pode trazer maiores vantagens ou desvantagens. As principais vantagens apresentadas para a adoção da Renda Mínima Universal seriam: a sua contribuição para erradicação da pobreza e redistribuição de renda; a maior facilidade de administração; redução dos estigmas dos programas sociais onde há condicionalidades; e ser uma poderosa arma para o combate ao desemprego tecnológico. Suas desvantagens seriam o alto custo de implementação; a possibilidade de promover um desincentivo ao trabalho e inibir a busca por emprego; e o seu potencial para gerar inflação.<sup>379</sup>

O Banco Mundial, em estudos sobre as mudanças da natureza do trabalho ao abordar sobre a Renda Básica Universal, ressalta que a adoção dessa natureza não abarcaria os programas de educação, saúde e outros serviços públicos essenciais. Já sobre o que os governos podem fazer para lidar com os novos desafios do mundo do trabalho, a sugestão conferida é no sentido de: ampliar o investimento no capital

---

378 LAZZARIN, Sonilde Kugel. **A (in) seguridade social em tempos de pandemia: a renda básica universal como possível solução ao precariado e à crescente desigualdade social no Brasil**. Porto Alegre: HS Editora, 2020, p. 85.

379 REZENDE, Fernando. **Um novo modelo de financiamento para o Estado do Bem-Estar Social do século XXI**. Instituto Índigo, p. 21. Disponível em : <https://indigo.org.br/um-novo-modelo-de-financiamento-para-o-estado-do-bem-estar-social-do-seculo-xxi/> Acesso em: 20 de jul. 2022.

humano, para desenvolvimento de habilidades cognitivas de alta ordem e socioemocionais; aumentar a proteção social, garantindo um mínimo social sólido e o fortalecimento da previdência social; e criar espaço fiscal para o financiamento público do desenvolvimento do capital humano e da proteção social inovando na tributação de novos fatos geradores (como, por exemplo, inovar em imposto sobre a emissão de carbono e sobre o consumo de açúcar e tabaco); eliminar as técnicas de evasão fiscal e otimizar sua política tributária pelo aperfeiçoamento da administração para aumentar receitas sem aumentar alíquotas.<sup>380</sup>

Como demonstra Merrien, a proteção social que foi denunciada na década de 1990 como antieconômica não sucumbiu como previam os neoliberais e retorna à agenda do novo milênio como condição da coesão social e do crescimento, ainda que de formas diferentes nos países desenvolvidos e subdesenvolvidos:

Na Europa, o Método Aberto de Coordenação (MAC) preconizado pela Cimeira de Lisboa (2000) é a expressão mais clara desse retorno. A agenda europeia afirma que é necessário reformar o Estado Social na Europa para considerar o novo contexto internacional e estrutural (entrada das mulheres na vida ativa, envelhecimento da população, transformação das estruturas familiares). Para chegar a isso, é indispensável estabelecer objetivos comuns levando em conta a diversidade dos regimes de Estado de Bem-Estar Social existentes na Europa. O objetivo final fixado é a passagem de um Estado Social passivo (isto é, que favorece os subsídios) para um Estado Social ativo que favorece a integração no emprego e reforça as oportunidades ao longo da vida; em outras palavras, é necessário substituir um Estado que se contenta em assumir os riscos sociais por um Estado de investimento social.<sup>381</sup>

Portanto, verifica-se, a partir da reunião do Conselho Europeu 2000 (Cimeira de Lisboa), a tentativa de acordar um novo objetivo estratégico para a União Europeia tendo em vista reforçar o emprego, a reforma econômica e a coesão social no âmbito de uma economia baseada no conhecimento, através da adoção de um “novo método de coordenação” que se baseia na comparação entre as melhores práticas e na avaliação dos resultados em função de metas comuns, devidamente calendarizadas e

---

380 BANCO MUNDIAL. **World Development Report – The Changing Nature of Work**. Washington, DC, 2019. Disponível em:

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/232751580940525237/pdf/Overview.pdf>

Acesso em: 12 de nov. 2022.

381 MERRIEN, François-Xavier. États providence en devenir, devenir, des États providence. *Vie Sociale*, n. 10, 2015, p. 203-204. Traduzido por Lorena Porto In: **Welfare State: Os Grandes Desafios do Estado de Bem-Estar Social**. Organização: Maurício Godinho Delgado e Lorena Vasconcelos Porto. São Paulo: LTR, 2019, p. 195.

quantificadas, para articulação dos planos de ação das nações europeias diante dos desafios do mundo globalizado<sup>382</sup>.

Essa retomada de iniciativas associando a importância de um crescimento econômico sustentável, com mais e melhores empregos e com maior coesão social passa a ser um caminho a seguir, também é percebida quando a proteção social se mostra como um instrumento importante para se alcançar os Objetivos do Milênio para o Desenvolvimento (OMD). O Banco Mundial, em 2001, eleva a proteção social à categoria dos principais instrumentos da estratégia de redução de pobreza em escala internacional. As organizações internacionais, como OIT, OMS e ONU tomam iniciativas de campanhas e programas para a extensão da proteção social aos países em desenvolvimento para estabelecimento de pisos de proteção social. Destaca-se, inclusive, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que ressalta o papel essencial da proteção social nas políticas de desenvolvimento que, entre outras medidas, demonstra uma nova prioridade atribuída à proteção social que ainda merece ser melhor desenvolvida. Observa-se que a OCDE<sup>383</sup> e o Banco Mundial<sup>384</sup> têm sido enfáticos em tornar a seguridade social mais universal.

Em 2018, o Fundo Monetário Internacional sugeriu que, para se adequarem à nova realidade digital, um novo contrato social deveria ser firmado para que a taxa de cobertura dos programas sociais possam cobrir quatro anéis de proteção: o primeiro anel de proteção seria o direito a um mínimo garantido, puramente financiado pelo setor público a partir de despesas gerais dentro de uma base tributária mais ampla; o segundo anel seria obrigatório e financiado individualmente; o terceiro seria incentivado e financiado pelo setor privado; e o quarto seria puramente voluntário e financiado pelo setor privado. Assim, defende-se a oferta de um programa de rendimento mínimo, no qual os benefícios sejam gradativamente diminuídos conforme o aumento da renda. Poderia haver também a instituição de uma renda básica universal capaz de proporcionar transferências monetárias incondicionais para todas as pessoas ou também a instituição de uma menor garantia de rendimento mínimo suplementado por outros programas, como abonos universais para crianças e pensões sociais. Sugere-se, de forma alternativa, a figura do imposto de renda negativo, a ser pago anualmente conforme

---

382 Sobre maiores informações sobre as conclusões da Cimeira de Lisboa, acessar o site [https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_pt.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_pt.htm). Acesso em: 12 de nov. 2022.

383 ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT – OCDE. **The future of social protection: what works for non-standard workers?** OECD Publishing, Paris, 2018.

384 BANCO MUNDIAL. **World development report 2019: the changing nature of work.** Washington, DC: World Bank, 2019.

declaração pessoal, com o fornecimento de recursos para pessoas abaixo de determinada renda com retirada gradual do benefício.<sup>385</sup>

O financiamento de um novo contrato social a fim de possibilitar a adequação do sistema protetivo diante do impacto da revolução digital no mundo do emprego sugere diversificação e alteração das fontes de custeio. Os países que concentram o seguro social com contribuições baseadas isoladamente na folha de salários se viram diante do desafio de ampliar os horizontes. O Brasil já possui o arcabouço jurídico constitucional necessário, desde 1988, para não depender somente dessa fonte de financiamento (embora tenha equivocadamente destinado as contribuições previdenciárias sobre o salário apenas para o Regime Geral de Previdência Social). Tanto o é que assertivamente José Afonso faz a crítica de que:

Quando promulgou a Constituição em outubro de 1988, o Brasil fez uma reforma ousada para ampliar e universalizar a seguridade social e diversificar suas fontes de financiamento. O princípio geral parece que nunca foi colocado em prática, nem mesmo como políticas sociais de governos. No custeio, a emenda constitucional voltou a vincular a contribuição sobre salários exclusivamente ao custeio dos benefícios previdenciários. A desvinculação das receitas redirecionou o arrecadado com demais contribuições sociais para servidores inativos e depois qualquer dotação fiscal, inclusive serviço da dívida. Nem com o recente debate nacional da reforma previdenciária se tentou resgatar o conceito de seguridade social. O foco das decisões foi exclusivo na Previdência, Governo, parlamentares e acadêmicos sequer tentaram colocar no debate uma visão estratégica e harmônica das diferentes ações públicas que compreendem a seguridade social, tendo monopolizado toda a atenção ao acesso e ao pagamento de benefícios. Quanto mais rápido se adiantar o futuro e crescer o contingente de sem emprego e sem previdência, mais inevitável será debater e promover uma nova reforma, só que agora da seguridade social do país.<sup>386</sup>

Ao rever o pacto social brasileiro firmado na Constituição Federal de 1988, verifica-se que a estruturação do financiamento da Seguridade Social em fontes diversificadas se mostrou coerente com o propósito original de garantia de bem-estar da população pela proteção contra os riscos sociais, pois lhe garante maior sustentabilidade e menor dependência da instabilidade do mercado. Considerar apenas as contribuições sociais da folha de salários como fonte de financiamento do seguro social vai de encontro com a engenhosa dinâmica de múltiplas fontes de receitas sobre diferentes

---

385 INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Reimagining social protection: new systems that do not rely on standart employment contracts are needed.** Washington, DC: World Bank, 2018, p. 12.

386 AFONSO, J. R. R. A (in) seguridade social do futuro. **Revista Conjuntura Econômica.** Outubro de 2019, p. 28.

fatos geradores e sujeitos que sustentam o orçamento da seguridade social. Estrutura essa que, se não fosse os desvirtuamentos de recursos e má aplicação de receitas, teria total condições de minimizar os efeitos financeiros do alto índice de desemprego e de informalidade no país.

Nesse sentido, quando se analisa a formatação constitucional desenhada pelo legislador constituinte da seguridade social, que possui um orçamento próprio com uma grande amplitude de fontes de financiamento, verifica-se que os alicerces jurídicos para a readequação do sistema aos novos riscos da pós-modernidade já existem. Entretanto, providências são necessárias.

O primeiro passo deve ser do governo em passar a tomar decisões em suas políticas públicas com mais evidências científicas<sup>387</sup>. Como visto no capítulo 2, as reformas constitucionais em matéria de seguridade social, de forma geral, não são fundamentadas em cálculos confiáveis quanto às alterações dos riscos sociais, e são feitas sob forte pressão política para redução de despesas muitas vezes mal dimensionadas, com diagnósticos por vezes desatualizados ou equivocados, vistos isoladamente sem a consideração do sistema de seguridade social como um todo. Esse novo *modus operandi* se aplica também para as discussões sobre a Reforma Tributária, que pode gerar grandes impactos para a Seguridade Social, já que as contribuições sociais são tributos, como visto no capítulo 3.

Ainda sobre a tributação, faz-se mister encontrar alternativas para a progressiva redução da contribuição da folha de salários. Além da necessidade de se efetivar melhorias nas já existentes leis de desoneração na folha, implementando política tributária que penalize o empregador com alta rotatividade e valorize o empregador que prioriza as relações de trabalho em sua empresa, é preciso inovar na tributação para promoção de melhorias no mercado de trabalho. Ademais, como várias atribuições antes executadas por humanos estão sendo transferidas para robôs, uma alternativa seria a criação de uma tributação do trabalho executado pela inteligência artificial (robotax). Afinal, estudos apontam que há grande economia por parte dos empregadores quando se tem uma legislação que favorece mais o capital do que o trabalho<sup>388</sup>. A tributação sobre o trabalho executado com inteligência artificial é

---

387 AFONSO, José Roberto. Políticas Públicas sem (com) evidências. **Revista Conjuntura Econômica**. Outubro 2021, p. 20.

388 ACEMOGLU, Daron; MANERA, Andrea; RESTREPO, Pascual. **Taxes, Automation, and de the future of labor**. MIT Work for the future.



complexa, na medida em que exige atualização dos termos jurídicos às tecnologias envolvidas<sup>389</sup>, mas merece ser criada.

Tendo em vista os efeitos no mercado de trabalho brasileiro pela Revolução 4.0., cujo modelo de produção e organização se baseia no uso intenso de tecnologias de informação e comunicação e com a substituição do trabalho humano pelos robôs, Miguel Horvth também traz a importante discussão sobre a sociedade de risco e seus desafios quanto ao desemprego, novas formas de se realizar trabalhos remotos sem descuidar dos estudos e lazer (ócio criativo) e ao financiamento da seguridade social:

A questão do ócio criativo tem que ser associada ao mecanismo e às formas de manutenção, sustentação econômica dos trabalhadores privados de trabalho em face da revolução tecnológica. Nossos sistemas de proteção social foram elaborados com mecanismos e engrenagens próprias da sociedade industrial. Necessitando de severos ajustes ou mesmo substituição por outros modelos. O ócio criativo só será possível se houver garantia da manutenção dos mínimos vitais e a inserção de novos mecanismos de financiamento. Dentre eles são apontados a tributação verde (*green tax*) e a tributação dos robôs (*robotax*).<sup>390</sup>

Priorizar tributação financeira em detrimento da tributação salarial também é apontado como uma medida necessária. A expansão das cadeias globais de geração de valor (GVCs), que se ampliam com o avanço das inovações tecnológicas e globalização dos mercados, fazem com que as transações comerciais sejam virtuais e em níveis transnacionais, assim como os trabalhadores e consumidores interligados nesse circuito. Como há uma dificuldade nos países em controlarem nacionalmente essa dinâmica internacional, faz-se mister a união de esforços, em âmbito internacional, para que governos formalizem pactos que consigam tributar a transação financeira realizada e, preferencialmente, alocarem para a área social boa parte desses recursos. Essa união de esforços deve abarcar também o controle das condições dos trabalhadores de plataformas digitais e o incentivo na tributação do capital verde.<sup>391</sup>

Atualizar o modelo tributário nacional, assim como o trabalhista e o previdenciário para se adequarem às novas realidades tecnológicas se faz imprescindível. Para o Brasil, uma possibilidade é o aprimoramento da tributação do

389 SILVEIRA, Paulo A. Caliendo V. da Silveira. Tributação e Inteligência Artificial. **Tributação 4.0**. Coordenadores: José Roberto Afonso e Hadassah Laís Santana. São Paulo: Almedina, 2020, p. 466.

390 HORVATH JR, Miguel. A sociedade de informação e a tributação dos Robôs. **Revista de Estudos Tributários**. Porto Alegre: Síntese, Set/Out 2022.

391 REZENDE, Fernando. **Um novo modelo de financiamento para o Estado do Bem Estar Social do século XXI**. Instituto Índigo, p. 21. Disponível em : <https://indigo.org.br/um-novo-modelo-de-financiamento-para-o-estado-do-bem-estar-social-do-seculo-xxi/> Acesso em: 20 de jul. 2022.

faturamento e/ou lucros das gigantes da tecnologia. Sobre o tema, como essas grandes empresas de tecnologia são espalhadas em vários países do mundo, José Evande Araújo e José Afonso advertem que “o que precisa mudar radicalmente é o sistema tributário e a administração de receitas. Os fiscos em volta do mundo precisam ser competentes e capazes não só de atualizarem suas legislações e seus aparatos fiscalizadores, como sobretudo de firmar acordos para atuarem de forma coordenada e integrada”<sup>392</sup>.

Especialmente em relação ao financiamento da seguridade social, uma diversificação possível, já que o sistema constitucional atual já permite, é aprimorar a tributação dos lucros e/ou receitas das grandes empresas em tecnologias, com contribuições sociais destinadas ao orçamento da seguridade social para financiamento de benefícios sociais. Afinal, uma das principais motivações para os governos reformarem a previdência no país com redução de direitos sociais tem sido a falta de recursos. Ao invés de aprimorarem as fontes de financiamento, atualizando as bases contributivas e o modo de fiscalização, o caminho tem sido corte de direitos e o desrespeito aos fundamentos do orçamento da seguridade social.

Outrossim, a crise econômica e a digitalização confirmaram a necessidade de uma melhor proteção social para os trabalhadores de plataformas digitais<sup>393</sup> e para os trabalhadores independentes. Uma proposição para a criação de financiamento para essa proteção inclui a criação do sistema de Segurança Social Digital (Digital Social Security - DSS) no qual um mecanismo digital seria anexado diretamente a todas as plataformas existentes. Através desse sistema, haveria retenção automática de certo percentual sobre a remuneração como contribuição social para a “conta DSS” diretamente na plataforma toda vez que um trabalho fosse concluído. As contas do DSS acumulariam as contribuições das atividades da plataforma de uma pessoa e as transfeririam regularmente para o sistema nacional de previdência social e, assim, esses trabalhadores passariam a ter acesso aos benefícios sociais. Outra ideia é ter uma carteira de previdência social em um sistema no qual as pessoas pagariam contribuições sociais adicionais em uma conta pessoal do DSS além do nível de seguro preestabelecido e

---

392 AFONSO, José Roberto. ARAÚJO, José Evande Carvalho. A Tributação dos Lucros das Gigantes de Tecnologia: Possibilidades para o Brasil. **Tributação 4.0**. Coordenadores: José Roberto Afonso e Hadassah Laís Santana. São Paulo: Almedina, 2020, p. 412-413.

393 PESOLE A.; URZI BRANCATI, M.C; FERNANDEZ-MACÍAS, E.; BIAGI F, GONZALEZ VÁZQUEZ, I. Platform Workers in Europe. **Publications Office of the European Union**. Luxembourg, 2018.

obrigatório. Esse valor acumulado seria revertido para necessidades futuras e poderia ser utilizado de forma flexível ao longo da vida<sup>394</sup>.

Sobre a fundamentação constitucional para a criação de novas contribuições sociais, como um “DSS brasileiro”, por exemplo, conforme visto no primeiro capítulo sobre os princípios da seguridade social, verifica-se que mais uma vez a Constituição Federal foi visionária e priorizou o bem-estar da população, já que deixou autorizada no artigo 195, §4º, a instituição por lei de outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, desde que respeitados os limites constitucionais ao poder de tributar, mas especificamente os do artigo 154, I, do texto constitucional, ou seja, mediante lei complementar, desde que não cumulativos e nem tenham fatos geradores ou base de cálculo próprios dos já discriminados na Constituição.

Como emprego já não significa necessariamente trabalho, já que há cada vez mais trabalhadores sem registro ou na informalidade, assim como trabalhadores independentes, autônomos, por vezes formalizados como microempreendedores (MEI) ou como empresas individuais ou até coletivas de um grupo de profissionais, uma medida interessante seria a transformação do seguro-desemprego em seguro-destrabalho<sup>395</sup> capaz de garantir benefício no caso de perda de renda e não apenas de perda de salário.

Sem querer exaurir aqui toda a complexidade que o tema envolve, a ideia defendida por estudiosos no Brasil seria oferecer o seguro a quem provar que trabalhava em algum arranjo formal (seja como autônomo, microempreendedor ou firma individual) por períodos nos quais haveria esforço de colocação e requalificação profissional, como já existe hoje no seguro-desemprego, mas somente aos ex-empregados celetistas<sup>396</sup>. Uma ideia complementar que se apresenta também é a inserção dos microempreendedores em ações públicas alternativas e a criação do MEI-Social que lhes permitiria ter acesso ao sistema “S” para terem acesso aos cursos de formação, treinamento e requalificação disponíveis<sup>397</sup>.

---

394 VALTONEN, Elina; WEBER, Enzo. Welfare Reform in Post-COVID-19 Europe: New Thinking for a Post-Crisis World. **The Lisbon Council**. Disponível em: <https://lisboncouncil.net/wp-content/uploads/2021/01/LISBON-COUNCIL-Welfare-Reform-in-Post-COVID-19-Europe-New-Thinking-for-a-Post-Crisis-World-1.pdf> Acesso em: 18/11/2022.

395 AFONSO, José Roberto. Isolamentos, seguro-destrabalho e empreendedorismo social. Poder 360, Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniao/isolamentos-seguro-destrabalho-e-empreendedorismo-social-escreve-jose-roberto-afonso/> Acesso em: 07 de nov. 2022.

396 AFONSO, José Roberto. Desenvolvimento, trabalho e seguro social: volta a Keynes para enfrentar novos desafios. **Revista do BNDES**, v. 26, 2019, p. 217-222.

397 AFONSO, José Roberto. Reordenar políticas sociais. **Revista de Conjuntura Econômica**, julho de 2021, p. 21.

Um dos eixos estruturais dessa mudança envolve o mecanismo hoje já existente no artigo 239 da Constituição Federal que destina os recursos provenientes do PIS/PASEP para Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, responsável pelo financiamento do atual seguro-desemprego e abono para trabalhadores de baixa renda. Pela sua regulamentação infraconstitucional e sua inter-relação com o Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES o objetivo também é dar amparo ao trabalhador do financiamento ao investimento até a formação e treinamento profissional para que haja sua requalificação e inserção no mercado.

O FAT tem suas verbas alocadas no orçamento da seguridade social, e também teve seus recursos desviados para outros fins até 2019, pela Desvinculação das Receitas da União – DRU, e deve ser reinventado para conseguir proteger os trabalhadores de forma ampla e não apenas os empregados com carteira assinada. Essa reinvenção inclui identificar meios para ampliação da proteção do seguro desemprego como também melhorias no fomento do mercado de trabalho feito pelo BNDES, como adverte José Afonso:

Também o BNDES terá que rever drasticamente sua forma de atuação e precisará equacionar o desafio de financiar projetos de investimentos em outras áreas diferentes das que historicamente apoiou, de modo a estimular cadeias de produção e de serviços e, obviamente, buscar maximizar a geração de emprego.<sup>398</sup>

Diante das inovações no mercado de trabalho e as grandes desigualdades sociais existentes, verifica-se que, “atualmente, as tecnologias permeiam a maioria dos processos de produção industrial e de bens de consumo, mas estão cada vez mais longe do sentido comum e do entendimento da grande maioria das pessoas”<sup>399</sup>, de modo que a educação científica para a capacitação da população para novas formas de trabalho da pós-modernidade se faz imprescindível e deve ter a devida atenção das políticas públicas.

Convém ressaltar, entretanto, que a preocupação com a taxação e melhoria da administração de recursos públicos destinados à área social devem, primordialmente, ser acompanhadas do aprimoramento da proteção social. Ainda temos bases de dados

---

398 AFONSO, José Roberto. Seguro Social e desenvolvimento: o velho Keynes e novos desafios. **Trabalho 4.0**. Coordenador José Roberto Afonso. São Paulo: Almedina, 2020, p. 273.

399 SCHWARTZMAN, Simon. **Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo**. São Paulo: Augurium Editora, 2004, p. 158.

distintas para a saúde, para a previdência e para a assistência social<sup>400</sup>. Essencial se faz a reorganização de toda política social, com a modernização de sua gestão (o que não significa apenas digitalizar os processos, como o fez o INSS, mas investir em eficiência na gestão dos benefícios) e priorizar a unificação das informações sociais no Cadastro Único, de modo que todos os brasileiros pudessem ser acompanhados e atendidos pelas diversas políticas públicas ao longo da vida.<sup>401</sup>

A política social previdenciária tem que ser desenvolvida a longo prazo e, para isso, há de ser inculcada uma cultura previdenciária básica e complementar com atuação preventiva, que, conforme Miguel Horvath e Vera Queiroz, deve priorizar:

- 1) Na via da educação e capacitação profissional, pois um dos grandes gargalos atualmente apontados para a continuação do crescimento econômico atual é a falta de mão de obra qualificada;
- 2) Na geração de empregos/atividades, posto que somente pessoas ocupadas têm possibilidades de sair da miséria e construir para si e para seus entes familiares uma vida digna.<sup>402</sup>

A educação previdenciária deve integrar a matriz escolar obrigatória no ensino público ao privado. Como visto no capítulo 1, o sistema brasileiro conta com regimes públicos e privados de previdência, previstos na Constituição Federal brasileira, mas que não estão conseguindo cumprir seu papel na proteção do bem-estar. Dados apontam para a diminuição progressiva da contribuição previdenciária obrigatória e a baixa capacidade poupadora da população brasileira. Para agravar tal quadro, há um processo de envelhecimento da população mundial, aliado a uma progressiva ampliação da informalidade no trabalho no país, o que exige um repensar mais profundo do sistema, que tem sido cada vez mais desacreditado da população, como demonstra Cardoso:

Tem-se que a retração dos direitos sociais acaba ocorrendo não apenas pela diminuição ou extinção de benefícios, mas pelas repercussões sociais que as reformas ocasionam na sociedade. Um sistema sem credibilidade não incentiva a sua filiação. A ausência de certeza de futura aposentadoria desestimula a regularização das contribuições. Em uma sociedade em que a maioria das famílias tem renda baixa, investir um valor considerável em uma previdência incerta não é possível. Isso provavelmente justifica a informalidade do trabalho no

---

400 BALERA, Wagner. **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. 2ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 256.

401 AFONSO, José Roberto. Reordenar políticas sociais. **Revista de Conjuntura Econômica**, julho de 2021, p. 22.

402 QUEIROZ, Vera Maria Corrêa. HORVATH JUNIOR, Miguel. A Previdência Social e o Dever Fundamental de Pagar Tributo. **Interloquções entre o direito previdenciário, o direito tributário e a economia**. Coordenação por Melissa Folmann e Marco Aurélio Serau Junior. Porto Alegre: Paixão, 2017, p. 346.

Brasil, com grande parcela da população trabalhando desprotegida de direitos previdenciários ou trabalhistas.<sup>403</sup>

O financiamento entre gerações está abalado com as alterações da pirâmide etária brasileira. Ainda que a população seja majoritariamente jovem, a velocidade do envelhecimento da população brasileira e a diminuição da natalidade que a acompanha já alertam de que o financiamento exclusivo entre ativos e inativos para o bem-estar previdenciário não se sustentará. Como já previa o constituinte quando incluiu a previdência social na seguridade social, deve haver diversidade de custeio. Refletir sobre demografia e os riscos sociais dela inerentes não pode se resumir à ampliação de critérios para aquisição dos direitos e diminuição dos valores a serem recebidos, como tem sido feito pelas reformas constitucionais paramétricas. É claro que é extremamente importante ter responsabilidade fiscal e preocupação com a gestão financeira do sistema, mas também há de se ter uma responsabilidade social com o bem comum. Sobre a partilha dos riscos entre as gerações, Axel Gosseires observa que “o que importa, sejam as reformas financiadas por capitalização ou por repartição, é dispor de diretrizes claras sobre a maneira de tratar o problema dos riscos que afetam de modo não uniforme as diferentes gerações”<sup>404</sup>.

Resgatando o princípio constitucional do caráter democrático e descentralizado da administração, presente no artigo 194, VII, da Constituição Federal, exige a transformação do Estado Providência em um Estado de Serviços, baseado em ajudas solidárias, com diálogo contínuo e permanente entre a cada vez mais pluralista sociedade com a mediação do Estado, como defende Paulo Vaz:

Desse modo, solucionar o déficit de mediação depende de um novo pacto de solidariedade social, a partir da criação de instâncias específicas nas quais os indivíduos possam se reunir em grupos de interesses para levar as demandas sociais ao Estado, exercitando um modelo de democracia participativa que conferirá maior visibilidade social aos seus pleitos, com reflexo positivo na redução das desigualdades, sem a fixação de um objetivo gerador de identidade.<sup>405</sup>

Urge, portanto, retomar o espírito de solidariedade presente no pacto social firmado na Constituição Federal de 1988, pelo qual optou-se em garantir o bem-estar da população e promover a justiça social através da garantia de direitos sociais, presentes

403 CARDOSO, Carina Kuhn. As reformas previdenciárias, a crise econômica e uma possível política de retração dos direitos sociais. **Interlocuções entre o direito previdenciário, o direito tributário e a economia**. Coordenação por Melissa Folmann e Marco Aurélio Serau Junior. Porto Alegre: Paixão, 2017, p. 55.

404 GOSSERIES, Axel. **Pensar a Justiça entre as gerações**. Edições Almedinas, 2015, p. 204-205.

405 VAZ, Paulo Afonso Brum. **A Judicialização dos direitos da seguridade social**. Curitiba: Alteridade Editora, 2021, p. 164.

na Ordem Social, e em especial para fins do presente estudo, para a proteção da população contra os riscos sociais através da Seguridade Social. É preciso, portanto, tratar de forma consistente e harmônica os pilares da saúde, a assistência e previdência, sendo que o trabalho, valor fundamental da República Federativa do Brasil, conforme artigo 1º, IV da Constituição Federal, deve ser o amálgama entre elas, a fim de direcionar o sistema de seguridade social para o atingimento dos seus fins de proteção contra os riscos sociais.

Fundamental medida é a retomada e o aprimoramento de um órgão único, como o extinto Conselho Nacional de Seguridade Social – CNSS, “instância executiva máxima, central, do sistema, situada na cúpula do organograma da seguridade social”<sup>406</sup>, capaz de gerar diagnósticos intersetoriais entre os pilares da seguridade social, revisar a gestão e destinação dos recursos destinados ao orçamento da seguridade social com estudos técnicos e atuariais sobre os riscos existentes e colaborar para tomada de decisões em relação às políticas públicas de proteção contra os riscos sociais de forma ampla e harmônica, colocando em prática, assim, o ideal da seguridade social concebido na Constituição Federal brasileira.

Por também fazerem parte da Ordem Social, previstas, portanto, no Título VIII da Lei Maior, as demais políticas públicas relacionadas ao trabalho, à educação, à cultura, ao desporto, ao meio ambiente, à ciência e à tecnologia, devem ser integradas à seguridade social, formada pela saúde, assistência e previdência, para que haja maior eficiência e maior responsabilidade dos gestores quanto ao compromisso de todas para com o bem-estar e a justiça social. Sobre o tema, existem autores que defendem a criação de um Código da Ordem Social e a edição de uma Lei de Responsabilidade Social, focada no aprimoramento e na integração dessas políticas públicas<sup>407</sup>.

Sobre o desafio do financiamento da proteção contra os riscos sociais pela seguridade social, parte da solução já foi apontada na origem, com a criação de um orçamento específico, formado por diversas fontes de financiamento (e não apenas a contribuição social sobre a folha de salários), mas que precisa ser desmistificado quanto aos desvios e equívocos na gestão de seus recursos e modernizado em relação aos riscos sociais da pós-modernidade. Na constante busca pelo alcance da universalidade da

---

406 BALERA, Wagner. **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. 2ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 257.

407 AFONSO, José Roberto. Reordenar políticas sociais. **Revista de Conjuntura Econômica**, julho de 2021, p. 20.

cobertura e do atendimento, a sociedade de riscos tem sido limitada financeiramente na implementação dos programas sociais, mas tem, dentro das suas possibilidades, e apesar das configurações que são feitas do seu desenho original, cumprido seu papel, como defende Balera:

No quadro de incertezas do tempo presente, resta-nos, porém, como certo, que a seguridade social já comprovou ser modelo eficiente para, mesmo na sociedade de riscos, cumprir o papel histórico que lhe incumbe, de caminho privilegiado no rumo do bem-estar e da justiça social.<sup>408</sup>

Portanto, há meios de se buscar a garantia, a manutenção e até a expansão dos sistemas de proteção social e das políticas de inclusão social. Porém, esse processo deve ocorrer com base no espírito de solidariedade, através de uma “globalização equitativa” cujo conceito de igualdade social passa, necessariamente, pela sua adequação, para que seja capaz de converter a atual situação de insegurança social em uma nova ordem social, como muito bem desenhada pela Constituição Federal de 1988. Em linha de acordo com Miguel Horvath, “dentro de uma perspectiva histórica e cíclica precisamos de adequação do sistema sem que isso gere um Estado de mal-estar social ou retrocesso social”<sup>409</sup>.

#### **4.4. O direito fundamental à Seguridade Social e o Princípio da Vedação do Retrocesso.**

Como visto nos capítulos anteriores, a seguridade social é um direito de conquista, resultado do avanço civilizatório da humanidade na proteção contra os riscos sociais. Criada em um momento de redemocratização do país, foi alçada pela primeira vez pela Constituição Federal de 1988, em modelo de sistema, com princípios e orçamento próprios e com suas dimensões da saúde, assistência e previdência social como direitos expressamente previstos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, inserido dentro do Título dos Direitos e Garantias Fundamentais.

Ao longo dos anos foram editadas leis regulamentando esses direitos e estruturas foram criadas para a implementação concreta da seguridade social no objetivo

---

408 BALERA, Wagner. **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. 2ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 200.

409 HORVATH JR, Miguel. Teorias Disruptivas Uma contextualização previdenciária-laboral. **Uma crise além dos direitos sociais**. ALMEIDA, Tatiana Conceição Fiore de. (Org). Campinas: Lacier, 2021, p. 133.



de contribuir para os fins da Ordem Social, quais sejam bem-estar e justiça social. Entretanto, desde sua promulgação, há pressões para realização de alterações do ordenamento jurídico para a redução dos direitos outrora garantidos, em muito sob influência da visão neoliberal de privatização de direitos e pelo argumento de suposto déficit orçamentário que influencia na opinião do legislador reformador. Em relação aos direitos fundamentais sociais, sem dúvida, direitos de segunda geração, que exigem uma prestação por parte do Estado e têm custo a ser programado, um princípio muitas vezes invocado sobre as alterações legislativas e constitucionais em matéria de seguridade social é o Princípio da Vedação do Retrocesso.

Com origem atribuída à doutrina alemã, Martin Wolf deixou as bases doutrinárias que levaram à construção do Princípio da Vedação do Retrocesso, como explica Ingo Sarlet:

“(...) a gênese filosófica que embasa a proibição do retrocesso é atribuída a Martin Wolf que, ao analisar o artigo 153 da Constituição de Weimar, defendia que o direito de propriedade abrange todos os direitos subjetivos patrimoniais e resulta no conceito funcionalista da propriedade. Assim, a garantia do direito de propriedade não se encerra nos direitos reais, mas se lhes atribui função conservadora de direitos, de modo a assegurar à pessoa segurança jurídica quanto aos direitos patrimoniais reconhecidos pelo ordenamento jurídico e gerar confiança quanto ao conteúdo dos direitos”.<sup>410</sup>

Conforme a lógica desenvolvida, uma vez concedido um direito ao sujeito há sua incorporação ao patrimônio jurídico de forma que não haveria mais a possibilidade de o retirar. A doutrina de Canotilho em Portugal foi mais além e desenvolveu conceito próprio do princípio da proibição do retrocesso social em que:

o núcleo essencial dos direitos sociais já realizados e efetivado através de medidas legislativas (“lei da segurança social”, “lei do subsídio do desemprego”, “lei do serviço de saúde”) deve considerar-se constitucionalmente garantido sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática numa “anulação”, “revogação” ou “aniquilação” pura e simples desse núcleo essencial<sup>411</sup>.

---

410 SARLET, Ingo Wolfgang. O estado social de direito, a proibição de retrocesso e a garantia fundamental da propriedade. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 17, 1999. p. 111-132.

411 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4ª Ed. Coimbra: Almedina, 2001, p. 332-334.

Especificamente sobre os direitos fundamentais sociais, ainda na doutrina portuguesa, Cristina Queiroz esclarece que o princípio da vedação do retrocesso social “determina que uma vez consagradas legalmente as prestações sociais (ex. assistência social) o legislador não poderá depois eliminá-las sem alternativas ou compensações”<sup>412</sup>.

Como visto no capítulo 1, os princípios podem se apresentar de forma expressa ou implícita e são normas carregadas de forte conotação axiológica as quais inserem valores importantes para o sistema e influem vigorosamente na ordem jurídica<sup>413</sup>. No Brasil, embora o princípio da vedação do retrocesso não seja nominalmente expresso na Constituição Federal de 1988, esse princípio já foi muitas vezes reconhecido pela doutrina, diplomas internacionais<sup>414</sup> e jurisprudência pátria, principalmente em matéria de direitos sociais.

Tal princípio decorre implicitamente do texto constitucional, pois se encontra intimamente ligado ao princípio da segurança jurídica e proteção da confiança e, em conjunto com o princípio da máxima eficácia e efetividade dos direitos fundamentais, vai ao encontro da afirmação do Princípio do Estado Democrático de Direito, que abrange a manutenção de um patamar mínimo de segurança contra medidas retroativas e atos retrocessivos, que incluem a coisa julgada, o ato jurídico perfeito e o direito adquirido, e ao princípio da dignidade da pessoa humana<sup>415</sup>.

Além dos princípios mencionados, na Constituição brasileira é possível identificar dispositivos específicos que tratam do Princípio da Vedação do Retrocesso, mesmo que de forma implícita. Por exemplo, cita-se os art. 5º, §2º e art. 7º, *caput*, que preveem que os direitos e as garantias expressos no texto legal não excluem outros a serem adicionados por outros decorrentes do regime dos princípios ou dos tratados internacionais firmados; além de outros direitos que visem à melhoria da condição social; o que demonstra o aspecto de continuidade na ampliação de direitos e não sua

---

412 QUEIROZ, Cristina. **O princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais**. Portugal: Coimbra Editora, 2006, p. 66.

413 CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário: linguagem e método**. São Paulo: RT, 1991, p. 230.

414 Diversos diplomas internacionais como Protocolo de Salvador; Convenção Americana sobre Direitos Humanos; o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; entre outros, reconhecem que os direitos sociais devem ser aplicados progressivamente, sem recuos e retrocessos.

415 SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição do retrocesso social no direito constitucional brasileiro. **Revista de Direito Social**, Porto Alegre: Notadez, n. 4, 2004, p. 35.

diminuição. Destacam-se também os incisos I e III do artigo 3º que traz como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a erradicação progressiva da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais, assim como o artigo 170 que traz para a ordem econômico-financeira o mesmo objetivo.

No mesmo sentido, entende Luis Roberto Barroso, o princípio da vedação do retrocesso existe de forma implícita dentro do sistema jurídico constitucional brasileiro:

Por este princípio, que não é expresso, mas decorre do sistema jurídico-constitucional, entende-se que se uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser arbitrariamente suprimido.

Nessa ordem de ideias, uma lei posterior não pode extinguir um direito ou garantia, especialmente os de cunho social, sob pena de promover um retrocesso, abolindo um direito fundado na Constituição. O que se veda é o ataque à efetividade da norma, que foi alcançada a partir da sua regulamentação. Assim, por exemplo, se o legislador infraconstitucional deu concretude a uma norma programática ou tornou viável o exercício de um direito que dependia de sua intermediação, não poderá simplesmente revogar o ato legislativo, fazendo a situação voltar ao estado de omissão legislativa anterior.<sup>416</sup>

Dentro desse espírito de progressividade dos avanços dos direitos sociais na Constituição Federal de 1988, entende-se que quando o legislador retornar a um estado correlato a uma primitiva omissão inconstitucional ou diminuir o grau de concretização de uma norma definidora de direito social, haverá retrocesso social. Ou seja, sempre que houver avanço na concretização na esfera legislativa de normas definidoras de direitos fundamentais sociais, fica vedada a conduta do legislador, que, ao editar lei que revoga, total ou parcialmente, legislação anterior,

[...] retorna arbitrariamente ao estado originário de ausência de concretização legislativa da norma constitucional definidora de direito social ou reduz o nível dessa concretização a patamar inferior ao compatível com a Carta Magna.<sup>417</sup>

A indagação que leva ao princípio da vedação do retrocesso, portanto, é se seria possível a supressão de determinado direito fundamental social conquistado

416 BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de Suas Normas**. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 158 e 159.

417 DERBLI, Felipe. Proibição do retrocesso social: uma proposta de sistematização à luz da Constituição Federal de 1988. **A reconstrução democrática do direito público no Brasil**. Organização Luís Roberto Barroso Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 477.

progressivamente no Estado de Bem-estar Social e já constitucionalizado, seja por emenda à Constituição ou por revogação de norma regulamentadora de dispositivo constitucional voltado à proteção e garantia dos direitos sociais.

O objetivo do princípio é, portanto, proteger os direitos fundamentais sociais em seu núcleo essencial. Ou seja, o poder reformador do legislador teria limites no núcleo essencial já concretizado. Entretanto, o dimensionamento desse princípio nos casos concretos apresenta certas complexidades, como explica Ester Vieira:

A maior dificuldade para discorrer sobre o Princípio da Vedação do Retrocesso não está só na definição, mas principalmente no que diz respeito ao perímetro que esse princípio atinge quando se fala de direitos fundamentais, pois os avanços e conquistas sociais fazem expandir esse núcleo na medida em que são implementadas normas que dão efetividade à dignidade da pessoa humana, essas normas representam um avanço social e a conquista de um Estado Social e Democrático de Direito que não permite recuos e retrocessos, por isso o princípio da vedação do retrocesso está implicitamente presente em todo ordenamento constitucional brasileiro (...).<sup>418</sup>

A maior discussão sobre o tema, entretanto, ocorre em relação ao alcance desse princípio em relação aos direitos sociais prestacionais. A doutrina<sup>419</sup> traz distinções entre uma vedação genérica do retrocesso, que seria aplicável às normas constitucionais em geral, impossibilitando que a legislação infraconstitucional responsável por densificar as normas constitucionais delas demandantes seja, pura e simplesmente, revogada sem substituição alguma; e uma proibição específica, que afirma a impossibilidade de redução do patamar jurídico alcançado especificamente quanto aos direitos sociais.

A concepção de que as normas consagradoras de direitos fundamentais sociais seriam irreversíveis, no entanto, não é pacífica. Existem autores contrários ao princípio da vedação do retrocesso por entenderem que estes direitos são apenas normas programáticas e que há uma liberdade do legislador em regulamentá-las. Assim, no âmbito das conquistas sociais, o conteúdo dos direitos fundamentais sociais não se encontraria definido no texto constitucional, sendo, portanto, indeterminável sem uma

---

418 VIEIRA, Ester Moreno de Miranda. O que são princípios e sua função no direito previdenciário. **O Princípio da Vedação do Retrocesso na Previdência Social**. Orientação Wladimir Novaes Martinez; coordenação Dirce Namie Kosugi. São Paulo: LTr, 2018, p. 28.

419 MENDONÇA, José Vicente dos Santos. Vedação do Retrocesso: o que é e como perder o medo. **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**. Coordenação de Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Lumen Juris, Direitos Fundamentais, v. XII, 2003, p. 222-224.

intervenção do legislador<sup>420</sup>. Sem determinação constitucional alguma, haveria conflito com o princípio da autonomia do legislador<sup>421</sup>.

Outros autores entendem que os direitos fundamentais sociais prestacionais custam aos cofres públicos e estariam, portanto, limitados pelo princípio da reserva do possível. Esse princípio foi inicialmente desenvolvido no Tribunal Constitucional alemão e também tem sido bastante aplicado no Tribunal Constitucional italiano e sustenta que as limitações de ordem econômica podem comprometer plenamente a implementação dos direitos sociais.<sup>422</sup> Como existem diferentes densificações de direitos fundamentais, apenas seria protegido contra retrocessos aquilo que um indivíduo poderia exigir da sociedade, havendo uma dependência dos direitos fundamentais sociais dos recursos econômicos existentes e a necessidade da cobertura financeira no orçamento. Nessa linha de entendimento, Catarina Botelho afirma que:

Seja como for, uma linha de continuidade na jurisprudência pode entender-se ser a de que os direitos sociais possuem “certo grau de vinculatividade normativa”, vivendo em normas jurídicas vinculantes que impõem positivamente ao legislador a realização de determinadas tarefas através das quais se pode concretizar o exercício desses direitos. Consensual parece ser também que estes se tratam de direitos “sob reserva do possível, não sendo diretamente determináveis no seu *quantum* e no seu modo de realização no nível da Constituição”.<sup>423</sup>.

Influenciado por essa visão limitativa quanto ao grau de proteção possível diante das limitações orçamentárias dos Estados Sociais, cumpre observar que José Gomes Canotilho, o qual foi um grande entusiasta do Princípio da Vedação do Retrocesso, relativizou posteriormente esse seu posicionamento na linha da mudança jurisprudencial do Tribunal Constitucional português frente a formação da “Jurisprudência de crise” pelas dificuldades financeiras do país nos anos 2010 e 2011, afirmando que “a tese da irreversibilidade de direitos sociais adquiridos se deve entender com razoabilidade e com racionalidade, pois poderá ser necessário, adequado e

---

420 MENDONÇA, José Vicente dos Santos. Vedação do Retrocesso: o que é e como perder o medo. **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**. Coordenação de Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Lumen Juris, Direitos Fundamentais, v. XII, 2003, p.218.

421 BARROS, Suzana de Toledo. **O Princípio da Proporcionalidade e o Controle de Constitucionalidade das Leis Restritivas de Direitos Fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 1996, p. 163.

422 NETTO, Sérgio de Oliveira. O princípio da reserva do possível e a eficácia das decisões judiciais **Revista da AGU** n. 7, Brasília: 2005, p.147.

423 BOTELHO, Catarina Santos. **Os direitos sociais em tempo de Crise ou revisitar as normas programáticas**. Coimbra: Edições Almedina, 2017, p. 101-102.

proporcional baixar os níveis de prestação essenciais para manter o núcleo essencial do próprio direito social”<sup>424</sup>.

Assim, a crise fiscal do Estado Social acabou por atenuar a vedação do retrocesso, sob o argumento da impossibilidade material de manutenção dos níveis das prestações sociais outrora garantidos. Em contraponto, Jorge Miranda defende que ainda que se compreenda na disponibilidade do legislador modificar um regime jurídico, não estará já na sua disponibilidade “subtrair supervenientemente a uma norma constitucional a exequibilidade que esta tenha, entretanto, adquirido”<sup>425</sup>.

O Tribunal Constitucional Português tem assumido ao longo dos anos uma posição moderada. No Acórdão n. 39, de 1984<sup>426</sup>, declarou a inconstitucionalidade de uma lei que havia revogado boa parte da Lei do Serviço Nacional de Saúde sob o fundamento de que com esta revogação estava o legislador atentando contra o direito fundamental à saúde, alicerçado no artigo 64 da Constituição da República Portuguesa. Afirmou-se que a tarefa constitucional a que o Estado estava obrigado constituía uma garantia do direito constitucional, de modo que a tarefa é a realização de um serviço público, e se ele já foi criado, a sua existência passa a gozar de proteção constitucional, já que a sua abolição implicaria um atentado a uma garantia institucional de um direito fundamental, de modo que uma obrigação positiva se tornaria uma obrigação negativa de proteger a concretização do direito já existente. Assim, a Corte portuguesa decidiu que haveria um retrocesso social caso se decidisse pela revogação da lei do Serviço à Saúde, que seria extinto sem colocar nada no seu lugar.

Já no Acórdão n. 148, de 1994<sup>427</sup>, sobre o pagamento de certa quantia para acesso ao ensino superior público, o Tribunal Constitucional português entendeu que esse seria um direito colocado sob a reserva do possível, por ser um direito de realização gradual, uma meta que se quer atingir. Entenderam que não estava sendo discutida a garantia de um acesso universal ao ensino superior, mas a garantia de uma igualdade de oportunidades no processo de acesso e seleção.

---

424 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre direitos fundamentais**. Portugal: Coimbra Editora, 2008, p. 266.

425 MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**, II, 4ª Ed., Coimbra, 2000, pp. 254-255.

426 Acórdão Tribunal Constitucional português n. 39/84. Cf. Diário da República, 1ª série, n. 104, 5 de maio de 1984.

427 Acórdão Tribunal Constitucional português n. 148/94.

Em 2002<sup>428</sup>, no Acórdão n. 509 sobre o rendimento social de inserção, o Tribunal Constitucional português detalhou o “dever de proteção”, observando que a proibição do retrocesso social só operaria: a) quando se pretenda atingir o “núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana, ou seja, quando sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios se pretenda uma anulação, revogação ou aniquilação pura e simples desse núcleo essencial; b) ou quando a alteração redutora do conteúdo do direito social se faça com violação ao princípio da igualdade ou do princípio da proteção da confiança<sup>429</sup>; c) ou quando se atinja o conteúdo de um direito social cujos contornos se hajam iniludivelmente enraizados ou sedimentados no seio da sociedade.

Diante desses critérios balizadores para a ocorrência ou não de vedação ao retrocesso, passa-se a desenvolver a questão sobre o que seria esse “núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana” e a existência, portanto, de um “direito ao mínimo existencial”.

Sobre o tema, Ricardo Torres afirma que “há um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas” e que a proteção ao mínimo existencial seria pré-constitucional, fundamentada na ética e na liberdade, na ideia de felicidade, nos direitos humanos e nos princípios da igualdade e dignidade humana.<sup>430</sup>

Destaca-se que a noção de mínimo existencial se baseia na dignidade que não se exaure no conceito de autodeterminação, mas que deve ser preservada também por ação positiva, quer frente aos demais particulares, quer frente ao Estado<sup>431</sup>. Também há uma dificuldade na mensuração concreta do que seria o “mínimo existencial”, até porque não tem conteúdo meramente econômico, pois envolve outras dimensões como a

---

428 Acórdão Tribunal Constitucional português n. 509/2002.

429 Sobre o princípio da proteção da confiança, Victor Souza explica que sua finalidade “é assegurar ao cidadão a estabilidade de suas expectativas legítimas em face de mudanças de posturas estatais que surpreendam o cidadão e/ou retroajam em seu desfavor, pois normas e atos emanados do Estado não podem ter um olhar oblíquo e único para o presente e projetar um futuro que desconsidere inteiramente as consequências dos atos individuais realizados sob um contexto passado, até então autorizado”. (SOUZA, Victor. **Proteção e promoção da confiança no direito previdenciário**. Curitiba: Alteridade Editora, 2018, p. 145).

430 TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 8

431 NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **A Cidadania Social na Constituição de 1988 – Estratégias de Positivização e Exigibilidade Judicial dos Direitos Sociais**. São Paulo: Verbatim, 2009, p. 112.

prestação de serviços públicos essenciais e a garantia de acesso universal a tais serviços; assim como a disponibilização dos meios de tornar efetivos estes direitos<sup>432</sup>.

Em estudo específico sobre os direitos previdenciários, Miguel Horvath e Fernando Médici destacam a importância do estudo do princípio da justiça intergeracional na discussão sobre os limites do legislador reformador, na medida em que a decisão da geração atual em modificar ou não o sistema previdenciário impactará nas condições das gerações futuras. Adotando a filosofia de John Rawls<sup>433</sup> (de que haveria um pacto social original, onde haveria uma posição de estabelecimento de regras de convivência, em que os pactuantes devem escolher princípios cujas consequências estejam dispostas a aceitar, seja qual for a geração a qual pertençam), defendem que cada geração tem um papel na sustentabilidade das conquistas e preservação das instituições angariadas pelas gerações anteriores, bem como do dever da geração atual em realizar a poupança de recursos necessária para as gerações futuras; e que esse princípio da justiça intergeracional também deve ser observado nas reformas previdenciárias:

A melhor interpretação que se extrai destas premissas, como se verá, é a existência do dever de progressão social (e vedação do retrocesso) sob os critérios de sustentabilidade e proporcionalidade, podendo ser apontados, com alguma margem de dúvida, que compõem o mínimo existencial previdenciário o dever de pagamento do salário mínimo em relação aos benefícios que substituem o salário de contribuição ou renda do trabalhador (art. 201, §2º da CF/88), o direito de reajustamento dos benefícios, ainda que nominal, como expressão do direito adquirido e de propriedade (art. 201, §4º) e a mínima correspondência (não necessariamente absoluta) entre contribuições e benefícios, em decorrência do caráter contributivo do sistema. O ato de reforma constitucional que implique em restrição de direitos previdenciários, desde que respeite estes limites e busque a satisfação de outros desígnios constitucionais, ao menos em tese, goza de legitimidade e validade frente aos limites definidos no art. 60, §4º, da Constituição Federal.<sup>434</sup>

---

432 MEDICI, Fernando Henrique. HORVATH JR. Miguel. **Direitos Previdenciários e o Princípio da Justiça Intergeracional**. In: Nova perspectiva no direito previdenciário. Belo Horizonte: Editora IEPREV, 2021, p. 93.

433 RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 365-367.

434 MEDICI, Fernando Henrique. HORVATH JR. Miguel. **Direitos Previdenciários e o Princípio da Justiça Intergeracional. Nova perspectiva no direito previdenciário**. Belo Horizonte: Editora IEPREV, 2021, p. 94.



No Brasil, o Supremo Tribunal Federal tem abordado sobre o princípio da vedação do retrocesso, mas de maneira não uniforme<sup>435</sup>. Sem pretender exaurir todos os debates, mas demonstrar alguns relevantes, especialmente sobre temas da seguridade social, destaca-se a primeira menção ao princípio, ocorrida na ADI n. 2.065-DF<sup>436</sup>, que tratava sobre a extinção do Conselho Nacional de Seguridade Social e os Conselhos Estaduais e Municipais de Previdência Social, pela revogação de uma norma infraconstitucional que regulamentava um preceito constitucional. A referida ação não foi conhecida, mas no voto vencido do Ministro Sepúlveda Pertence analisou-se que haveria inconstitucionalidade da lei derogatória da lei anterior necessária à eficácia plena de norma constitucional, pois haveria o retorno ao vazio normativo e a violação ao Princípio da Vedação do Retrocesso.

Em 2004, na ADI n. 3.105/DF<sup>437</sup> houve a discussão sobre a constitucionalidade do artigo 4º da Emenda Constitucional n. 41 de 2003, que instituiu a contribuição previdenciária dos servidores públicos inativos e pensionistas dos regimes próprios de previdência social. O resultado prevalecente foi pela declaração parcial de inconstitucionalidade, pois declarou inconstitucional apenas o trecho da norma que criava percentuais distintos entre servidores estaduais e municipais (pois criava exceção à imunidade tributária); e declarou constitucional a cobrança da contribuição dos inativos em si, por entenderem que não existiria direito adquirido a determinado regime jurídico e que o sistema previdenciário estava em déficit, sendo possível a exigência de nova contribuição social. Entretanto, em voto vencido, o Ministro Celso de Mello concluiu pela total inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados, com menção expressa sobre a violação da vedação do retrocesso, haja vista o direito fundamental social do direito adquirido, que é, assim como a coisa julgada e ato jurídico perfeito, imune ao poder constituinte derivado sob pena de desvirtuamento da própria natureza da Constituição Federal de 1988.

Na mesma linha do entendimento, na ADI n. 3.104/DF<sup>438</sup>, quando houve questionamento da extinção de regra de transição existente na Emenda Constitucional n.

---

435 Como exemplos ver: ADI n. 2065-0/DF; ADI n. 3105-8/DF; ADI 3.128-7/DF; MS n. 24.875-1/DF; e ADI 3.104/DF, STA AgR 175 em que a Suprema Corte expressamente aborda sobre o Princípio da Vedação do Retrocesso no ordenamento brasileiro.

436 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. DJU 4/6/2004, ADIn nº 2.065/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Rel. para Acórdão Min. Maurício Corrêa.

437 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. DJU 18/2/2005, ADIn nº 3.105/DF, Rel. Min. Ellen Gracie.

438 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. DJU 09/11/2007, ADIn nº 3.104/DF, Rel. Min. Carmem Lúcia.

20 de 1988 pela Emenda Constitucional n. 41 de 2003, prevaleceu entendimento no sentido de que não existe direito adquirido a regime jurídico. De forma divergente, no entanto, o Ministro Ayres Britto desenvolve tese de que existe um processo legal substancial em matéria constitucional, condicionando a interpretação sobre a constitucionalidade à verificação da extensão dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Nesse sentido, entendeu que não seria razoável nem proporcional admitir a total liberdade de disposição das regras da mantenedora do sistema de previdência, até porque um dos sentidos das cláusulas pétreas é impedir o retrocesso.

Já no julgamento da STA AgR 175<sup>439</sup>, em 2009, sobre a adoção de políticas públicas na área da saúde pública, houve um posicionamento unânime da Suprema Corte em manter a antecipação de tutela para obrigar ao Estado o fornecimento de medicamento a paciente com doença rara. Enfrentando o tema do princípio da reserva do possível e o princípio da vedação do retrocesso, o Ministro Celso de Mello concluiu em seu voto que o descaso governamental com direitos básicos da pessoa, como o da saúde; sua incapacidade de gerir recursos públicos; a inoperância funcional dos gestores públicos na concretização das imposições constitucionais não podem, nem devem representar obstáculos à execução, pelo Poder Público, da norma prevista no artigo 196 da Constituição da República, sob pena de a ilegitimidade dessa inaceitável omissão governamental importar em grave vulneração a um direito fundamental, ou seja, o direito à saúde.

Sobre o princípio da reserva do possível tem-se verificado decisões conforme a análise de cada caso. Destaca-se a condenação por omissão inconstitucional estatal, mesmo sob a alegação da reserva do possível, na decisão no RE 584.352/AM em que o Estado do Amazonas sofreu ação civil pública por omissão na ampliação e melhoria no atendimento de gestantes em maternidades e no RE 848.331 em que condenou solidariamente a União, o estado e o município a conceder leitos de UTI. Em ambos os casos foi reconhecida a proibição de retrocesso social, a proteção ao mínimo existencial e a vedação da proteção insuficiente. Já no RE n. 1.221.446/RJ, em que se buscava a extensão do adicional de 25% (auxílio acompanhante), previsto na legislação previdenciária apenas para aposentadorias por incapacidade, para outras modalidades de aposentadoria, idade ou tempo de contribuição, desde que também se comprovasse a

---

439 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. DJU 17/3/2010, STA AgR 175/CE, Min. Rel. Gilmar Mendes.

existência da grande invalidez, o argumento da necessidade de prévio custeio e sustentabilidade do sistema prevaleceu.

Já quando a discussão não envolve recursos públicos para delimitação de determinado direito, tem-se outros critérios sobrepesando nas decisões da Suprema Corte. A título de exemplo, em agosto de 2016, no julgamento do RE 878.694, o relator Ministro Roberto Barroso menciona expressamente a vedação do retrocesso social quando aborda sobre o conceito de família trazido pelo constituinte e a necessidade de isonomia entre a união estável e o casamento para fins sucessórios, pela aplicação do princípio da dignidade da pessoa humana e da proporcionalidade para a resolução do caso concreto.

Sobre a justiciabilidade dos direitos sociais, também é comum a invocação do princípio da reserva do possível relacionada não somente com a possibilidade material para sua efetivação (financeira, orçamentária e econômica), mas também o poder de disposição do Administrador. No julgamento do Tema 220<sup>440</sup> do STF ficou definido que o Poder Judiciário tem competência para determinar ao Poder Executivo a realização de obras em estabelecimentos prisionais com o objetivo de assegurar a observância de direitos fundamentais dos presos. Embora não se trate de matéria relacionada diretamente à seguridade social, demonstra que a Suprema Corte não permite amplamente a utilização do princípio da reserva do possível para escusar o Estado de cumprir os comandos constitucionais que consagram direitos fundamentais. Como explica Daniel Machado, “a invocação do princípio sem a demonstração concreta dessa impossibilidade, não pode consistir em mera alegação que isenta, por si só, o Estado de suas obrigações. Somente justo motivo, objetivamente aferido, tem tal valia”<sup>441</sup>.

Sem querer entrar na análise específica se houve ou não violação ao princípio da vedação do retrocesso em cada reforma realizada no sistema de seguridade social após a promulgação da Constituição Federal de 1988, já que não é o objeto principal da presente tese, cumpre destacar, em termos gerais, algumas premissas relevantes a serem consideradas no caso brasileiro e que não têm sido aprofundadas nas discussões doutrinárias e jurisprudenciais sobre o tema.

---

440 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 220. Leading Case: RE nº 592.581. DJU: 1/2/2016. Min. Rel. Ricardo Lewandowski.

441 ROCHA, Daniel Machado. Considerações sobre a efetiva proteção social no Brasil. **Esse é o fim do Estado Social?** Organizadores: Fabio Souza e Daniel Machado Rocha. Curitiba: Alteridade Editora, 2019, p.30-31.

O primeiro aspecto é que a seguridade social, que indubitavelmente possui *status* de direito fundamental social, tem sido gradativamente descaracterizada como um sistema nos moldes originariamente previstos pelo Poder Constituinte. Afinal, a Constituição de 1988 consagrou um Estado Social e Democrático de Direito no qual se pactuou a união de esforços para a realização da justiça social e o desenvolvimento de políticas públicas aptas a proporcionar o bem-estar da população. Situada dentro do Título específico do texto constitucional relativo à Ordem Social, os legisladores constituintes, após anos de trabalho e diálogo com a sociedade brasileira, optaram por criar o sistema de seguridade social, que abrange a previdência, a assistência e a saúde, como um conjunto integrado de ações para a proteção contra os riscos sociais.

A nossa Carta de Direitos também estabeleceu princípios constitucionais da seguridade social, diretrizes a serem observadas na organização da seguridade social, assim como definiu critérios para o seu custeio, de forma diversificada com diferentes fatos geradores para que o legislador criasse as contribuições sociais com vinculação específica ao Orçamento da Seguridade Social. A análise de eventual violação do princípio da vedação do retrocesso pelo intérprete deve ser extraída do próprio ordenamento jurídico, como explicam Wagner Balera e Thiago Fernandes:

Assim, a fim de verificar se eventual alteração constitucional ou infraconstitucional implica ou não um retrocesso social, deve o intérprete voltar seus olhos para o passado, para a Carta Política, na sua redação originária, e identificar o caminho, a diretriz a ser seguida, por força dos comandos estabelecidos nos princípios da seguridade social.

Qualquer encaminhamento constitucional ou infraconstitucional diverso daquele apontado pelos princípios acarreta retrocesso social. Entretanto, analisando-se os princípios da seguridade social, podemos perceber que não existe a possibilidade de adoção de retrocesso social. O sistema exige o progresso social, impedindo a adoção de práticas legislativas contrárias aos princípios adotados pelo Constituinte Originário.<sup>442</sup>

Ocorre que, como visto, o sistema de seguridade social, em sua implementação e também pelas reformas que têm sido aprovadas, não tem sido integralmente operacionalizado dentro das balizas constitucionais originalmente previstas pelo constituinte de 1988. Isto porque, desde sua criação, há falhas nas análises atuariais e projeções de receitas e despesas, precariedade do banco de dados, inconsistências nas estimativas, inadequação metodológica, desonerações malfeitas,

---

442 BALERA, Wagner; FERNANDES, Thiago D'Avila. **Fundamentos da Seguridade Social**. São Paulo: Ltr, 2015, p. 52.

renúncias fiscais de contribuições sociais, além de desvios de recursos para outras finalidades que não o cumprimento constitucional com a seguridade social.

Entra aqui um segundo aspecto: a análise do princípio da reserva do possível, no caso da seguridade social brasileira, resta prejudicada pela ausência de consistência nos números apresentados e nos critérios metodológicos utilizados nos cálculos para fundamentar a existência ou não de déficits. Os desvios gerados pela D.R.U., a inserção de despesas dos regimes próprios dos servidores públicos e das despesas com militares no orçamento da seguridade social, assim como a utilização das contribuições sociais da folha como contribuições exclusivas do regime geral de previdência social, trazem distorções gravíssimas nas análises financeiras e atuariais e desencadeiam o que Cristina Queiroz denomina “de inconstitucionalidades pela má realização ou realização defeituosa do direito” que atinge o “princípio da proibição da insuficiência” na concretização do “dever de proteção” no sentido de que “o direito infraconstitucional deve garantir, no seu conjunto, uma proteção eficiente”<sup>443</sup>.

Ainda assim, uma sequência de reformas constitucionais em matéria previdenciária, sem levarem em conta os direitos expectados, o princípio da segurança jurídica e o princípio da confiança, tem focado essencialmente na redução de direitos outrora garantidos e na ampliação da carga tributária, como solução para redução do suposto déficit atuarial. Nesse ponto, os debates sobre o tema estão sendo muitas vezes superficiais e sem uma análise das inúmeras complexidades que um sistema de seguridade social envolve. De forma elucidativa, Antônio José Savaris enumera as razões pelas quais as reformas previdenciárias têm sido em caráter restritivo de direitos:

- [...] a) o alargamento do raio de proteção social pela Constituição da República de 1988 se operou na contramão do processo de formação do consenso neoliberal (pouco após a promulgação da Constituição o governo federal viu-se às voltas com recomendações ou exigências internacionais de resultados de políticas econômicas, como as de disciplina fiscal e priorização dos gastos públicos);
- b) a estratégia reformista que buscava o resgate da “dívida social”, rejeitando a sujeição das políticas sociais às medidas de ajuste macroeconômico a que inspirou a adoção da seguridade social no processo constituinte foi sendo esvaziada no período de 1987 e 1992, pela contrarreforma conservadora;
- c) em uma atmosfera de declínio do *welfare state*, a previdência social, antes de alcançar o ideal constitucional, entrou na agenda de reformas desde o início dos anos 90, experimentando processos de

---

443 QUEIROZ, Cristina. **O princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais**. Portugal: Coimbra Editora, 2006, p. 108-109.

retratação, destacadamente sob o argumento de que o sistema previdenciário brasileiro seria muito benevolente, deficitário e que definitivamente não se sustentaria a longo prazo;

d) a não elaboração do orçamento segregado da seguridade social contribui para a opacidade dessa política social, dificultando-se a tarefa de precisão dos elementos responsáveis pelo suposto insucesso e dos ajustes que conduziriam a melhores resultados, abrindo-se espaço para simplificação da realidade pelo corrente argumento da crise orçamentária da previdência social; [...].<sup>444</sup>

Portanto, observa-se uma descaracterização da seguridade social como um sistema. Reformam-se as partes (previdência, assistência e saúde) sem ver o todo (a seguridade social). Superestimam as projeções atuariais e demográficas, sem um efetivo controle da arrecadação e dos gastos do orçamento da seguridade social como um todo, como fora previsto pela Lei Maior. Ademais, os novos riscos próprios da Era Digital não são estudados e, enquanto isso, uma das maiores fontes de arrecadação do sistema, a contribuição da folha de salários, tem sido corroída pela substituição de trabalhadores por máquinas ou pela sonegação fruto da ‘pejotização’.

Em terceiro lugar, há de se observar que, em relação à seguridade social, o questionamento sobre a possibilidade de supressão, pelo legislador, de certo conteúdo expresso na Constituição Federal ou de revogação de norma regulamentadora de dispositivo constitucional dedicado à proteção e garantia dos direitos sociais relacionados aos riscos sociais, deve considerar em sua integralidade o objeto principal de proteção: o risco social.

Sobre esse ponto, entende-se que se deve acompanhar a dinâmica dos novos desafios que os riscos que a pós-modernidade apresenta, observando sua interferência no objetivo de redução de desigualdades sociais e promoção da justiça social e bem-estar, sempre respaldado na apresentação de dados técnicos e científicos sobre eventual redução e eliminação do risco que outrora se tornou protegido pelo sistema. Pois se a situação de risco social for igual ou pior ao que se apresentou no momento da sua seleção pelo legislador concretizador do direito social fundamental, e não for apresentada nenhuma medida compensatória, haverá a violação do Princípio da Vedação do Retrocesso.

---

444 SAVARIS, José Antonio. O processo de reformas da previdência social brasileira como política de retração sistemática do welfare state. **REVISTA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**. São Paulo: LTr, n. 328, 2008, p. 198-199.

Afinal, pela diretriz dada pela Lei Maior brasileira em 1998, cujo foro foi a proteção do risco social, entende-se que enquanto ainda houver a probabilidade da ocorrência de um dano, cujo risco social já seja protegido pela ordem jurídica, através de direitos sociais, não pode o legislador, mesmo sob o poder reformador da constituição, retirar do ordenamento ou restringir sua proteção, sem alguma medida compensatória, sob pena de violar a Constituição Federal, mais especificamente o princípio da vedação do retrocesso<sup>445</sup>.

A construção da ideia de seguridade social relaciona-se diretamente à evolução da noção de risco social, que se expande no sentido de não se restringir apenas ao trabalhador desprovido dos meios econômicos de subsistência, mas sim a toda a coletividade, em caráter universal, em função da sua condição indissociável de pessoa humana. Como bem ensina Ligeró, “[...] *no es la condición de empleo la que debe formar la base de las prestaciones de la Seguridad Social, sino la condición humana, ella sola, simplemente*”.<sup>446</sup>

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o Sistema de Seguridade Social dentro da Ordem Social cujo objetivo é o bem-estar e a justiça social. Para tanto, estabeleceu as fontes de financiamento no artigo 195 e as principais diretrizes balizadoras ao legislador reformador, de modo que não cogita regressões das conquistas sociais já elevadas à dignidade constitucional. Pelo contrário, em conformidade com o artigo 3º da Lei Maior que traz os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, o preceito deve contar com medidas aptas a garantir a manutenção e expansão da proteção social. Como explica Wagner Balera:

Esse é o verdadeiro sentido e alcance dos programas de proteção social. Seu destino e vocação consistem na promoção do bem de todos; na redução das desigualdades e na erradicação da pobreza. Propostas que só se implementam mediante aperfeiçoamento e não deformação das estruturas tão bem engendradas pelo constituinte de 1988.<sup>447</sup>

---

445 ZUBA, Thais Maria Riedel de Resende. **O Direito Previdenciário e o Princípio da Vedação do Retrocesso**. São Paulo: Ltr, 2013, p. 137

446 LIGERO, Maria de los Santos Alonso. Los Servicios Sociales y la Seguridad Social. **Revista Iberoamericana de Seguridad Social**, n. 1, 1971, p. 1502.

447 BALERA, Wagner. **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. 2ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 302.

Há possibilidade de redução do risco através de políticas econômicas e sociais preventivas e reparadoras. Na seguridade social é possível reduzir os riscos de forma mais ampla, já que há maior solidariedade, seja em relação ao custeio, dada a diversidade de bases de financiamento, seja em relação ao benefício, pois há possibilidade de acesso a diferentes tipos de proteção (assistencial, previdenciária e saúde), como também concretizar um processo importante de redistribuição de renda no país, o que o seguro individual não possibilita.

Desse modo, caso haja implementação de um direito social relacionado à seguridade social cuja densidade concretize determinado nível de risco social, só poderia haver alteração das regras caso comprovada a sua diminuição concreta. Se o risco social não existe ou não haja mais o mesmo índice de perigo, não haveria impedimento para alteração do regramento existente. Entretanto, se o risco a ser protegido ainda existe e nenhuma medida compensatória razoável foi apresentada, não poderia haver a extinção do direito existente sob pena de violação do princípio da vedação do retrocesso. Como já adverti em outra obra específica sobre o tema:

Não se quer dizer que o direito previdenciário deva ser estático, sem acompanhar as alterações na realidade brasileira, como o aumento da expectativa de vida, por exemplo. Pelo contrário, deve ser um direito dinâmico capaz de acompanhar os novos desafios existentes, sempre buscando a proteção em face do risco social. Nesse sentido, enquanto houver o risco social, não se pode restringir os direitos que lhe asseguram proteção, sob pena de violação do Princípio da Vedação do Retrocesso.<sup>448</sup>

Um quarto aspecto é sobre a importância de se aprimorar o Estado Previdente e modernizá-lo para se assegurar a Seguridade 4.0. Reformar o sistema de seguridade social deve necessariamente envolver maior prevenção do risco: o que envolve melhor fiscalização do acidente do trabalho (já que atuarialmente a acidentalidade gera grandes custos para o sistema), do ambiente do trabalho (fiscalizar ambientes insalubres e perigosos e evitar as doenças do trabalho); agir diligentemente para evitar endemias e doenças transmissíveis (pois gera diminuição de gastos com benefícios por incapacidade e SUS). Envolve também melhorar a gestão, com investimentos em pessoal capacitado e tecnologia, para evitar fraudes e melhorar a fiscalização da arrecadação dos tributos da seguridade social. Assim como,

---

448 ZUBA, Thais Maria Riedel de Resende. **O Direito Previdenciário e o Princípio da Vedação do Retrocesso**. São Paulo: Ltr, 2013, p. 137.



especificamente no que tange à discriminação de gênero, investir em políticas de cuidados (creches, apoio a idosos e pessoas com deficiência) e políticas que favoreçam a igualdade de condições e oportunidades no mercado de trabalho.

Requer também um esforço hermenêutico inovador das bases contributivas atuais da seguridade social, assim como de seus conceitos, a fim de conseguir abarcar a proteção contra os riscos inerentes à pós-modernidade e proporcionar segurança para as gerações futuras. Essa adaptação do Estado aos novos tempos não exige uma menor participação, mas uma nova formatação de seus aparelhos para enfrentar as novas necessidades e contingências do contexto da globalização. Em acordo com Paulo Vaz:

A instituição estatal, atravessando crises, permanece insubstituível, mas demanda um conjunto de transformações que, longe de serem superficiais, são de ordem estrutural para redesenhar a figura do Estado. É, pois, precipitado imaginar que a presença do Estado seja dispensável, quanto mais não fosse, para desempenhar o papel de mediador das forças e dos interesses dos vários atores que, tendência da pós-modernidade, passam a compor o processo político-democrático, cada vez mais marcado pela pluralidade de ideias, interesses e atores.<sup>449</sup>

Na contramão da diretriz de redução do papel do Estado na concretização de direitos sociais, presente na maioria das últimas reformas constitucionais realizadas, a pandemia do Covid-19 evidenciou as graves situações de riscos da pós-modernidade, confirmando que os riscos atuais são mundiais e que exigem Estados Previdentes, ou seja, que ajam de forma preventiva na proteção da população das contingências sociais. Os Estados Sociais, que vinham sendo desmontados dada a visão neoliberal predominante na maioria dos países, tiveram que socorrer a população na proteção de seus direitos humanos fundamentais, assim como nos períodos pós-guerras. Sensibilizada com a vivência de tantas contingências sociais, a humanidade volta a perceber a importância do sistema de seguridade social, cujos direitos sociais, vistos outrora como meramente programáticos, são necessários para garantir o bem comum da população.

Defende-se, portanto, que o núcleo essencial dos direitos da seguridade social está necessariamente atrelado ao risco protegido em cada um desses direitos. Esse risco deve ser avaliado em toda a sua complexidade para se dimensionar em que medida há necessidade/possibilidade de alteração da proteção existente. Portanto, a análise de

---

449 VAZ, Paulo Afonso Brum. **A Judicialização dos Direitos da Seguridade Social**. Curitiba: Alteridade Editora, 2021, p. 123.

violação do princípio da vedação do retrocesso passa, necessariamente, pela análise, caso a caso, se houve alteração, relevante e suficiente, do risco social de direito outrora protegido para justificar uma alteração do patamar protetivo. Afinal, a evolução humana deve caminhar sempre para aprimorar os avanços civilizatórios e nunca retroceder.

## CONCLUSÃO

Após uma longa evolução histórica da proteção legal contra os riscos sociais no mundo e no Brasil, a Constituição Federal de 1988 cria o sofisticado Sistema de Seguridade Social. Fulcrado no espírito do Estado de Bem-estar Social, o modelo de sistema, com princípios e custeio próprios, pressupõe um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, relativos aos direitos fundamentais sociais da saúde, previdência e assistência social, a fim de se alcançar os fins da Ordem Social, quais sejam, bem-estar e justiça social.

Toda essa estrutura protetiva, desenhada na Assembleia Nacional Constituinte, mas inspirada em modelos internacionais, vem sendo implementada e também reformada, com avanços e retrocessos diante das novas realidades sociais, econômicas e ideológicas, que passam gradativamente a gerar a crise do Estado de Bem-estar Social. Entretanto, o núcleo essencial da proteção social do sistema, que é o risco social, não tem sido devidamente considerado para o enfrentamento dos desafios da pós-modernidade a qual exige uma Seguridade 4.0, ou seja, apta a se adequar à Era Digital.

Para se compreender de forma aprofundada sobre esse fenômeno, foi necessário iniciar o primeiro capítulo resgatando o conceito de risco social para o direito constitucional previdenciário e compreender o desenvolvimento histórico da proteção contra os riscos sociais até se chegar na formação do Sistema de Seguridade Social. A partir do entendimento sobre a relação da garantia constitucional dos direitos fundamentais sociais com o avanço civilizatório no mundo e no Brasil, considerou-se importante compreender como foi estruturada no texto constitucional essa proteção, que se insere dentro da Ordem Social para contribuir com seus fins. Verificou-se que a seguridade social conta com princípios constitucionais próprios que devem balizar o legislador infraconstitucional, e também o reformador, na concretização dos direitos sociais fundamentais da saúde, previdência e assistência, subsistemas que também foram analisados na tese.

Após algumas décadas desde sua criação, o sistema de seguridade social ainda não tem conseguido ser plenamente implementado e passou por várias transformações. Assim, foi preciso analisar, no capítulo segundo, as reformas constitucionais realizadas tanto na saúde, quanto na previdência e na assistência social e identificar, a partir da perspectiva da proteção contra os riscos sociais, o que foi

idealizado na Assembleia Nacional Constituinte, e em que medida a concepção de Estado de Bem-estar Social foi impactada pela globalização e ideologia neoliberalista predominante nas alterações legislativas que se sucederam. Constatou-se, a partir da análise dos anais da constituinte, que houve uma preocupação inicial em se criar um sistema universal, que pudesse abarcar progressivamente a maior quantidade possível de riscos e o máximo de pessoas na proteção contra os riscos sociais. Para tanto, um orçamento específico para a seguridade social foi criado, dentro de uma lógica de diversidade de base de financiamento, dentre outros princípios, e direitos sociais foram garantidos em grande medida no bojo da própria Constituição. Entretanto, sob o viés neoliberal propagado pela globalização, têm sido aprovadas reformas constitucionais das partes (saúde, previdência e assistência) que são feitas sem a análise sistêmica da seguridade social como um todo. Destarte, da análise das justificativas legislativas apresentadas para reforma do texto constitucional, não se identificou fundamentação baseada nos riscos sociais, mas sim, o predomínio da motivação de ajuste fiscal para redução de direitos.

Como o ajuste fiscal tem sido o principal motivo para as reformas realizadas, foi necessário estudar o custeio da seguridade social e sua hermenêutica constitucional no capítulo terceiro. A partir da compreensão do modelo constitucional de financiamento da seguridade social e da análise do orçamento da seguridade social, verificou-se que o que foi previsto na Constituição Federal não tem sido exatamente implementado pelos gestores públicos. Por um lado, montantes significativos do orçamento da seguridade social têm sido desvirtuados para pagamentos de outros fins e por outro há insuficiência de dados atuariais, sonegações fiscais mal fiscalizadas, desonerações e renúncias fiscais mal feitas e baixa participação da União nos termos do pacto tripartite, sendo que diferentes análises financeiras se contrapõem em relação à existência ou não de déficit atuarial no sistema. Daí por que foi necessário aprofundar o estudo da matriz tributária brasileira referente às contribuições sociais e identificar, dentro das funções fiscais e parafiscais, seu papel para a consecução dos fins da Ordem Social, que apresentam sérios desafios na Era Digital.

Após a identificação do fenômeno da globalização e da Quarta Revolução Industrial (Indústria 4.0) e seus impactos no financiamento da Seguridade Social, verificou-se que as alterações do mercado de trabalho geram progressiva substituição de trabalhadores por robôs com inteligência artificial, substituição da prestação de serviços de pessoas físicas para pessoas jurídicas, trabalhos flexíveis, além do aumento da

informalidade e do desemprego, o que causa a redução drástica de um dos principais pilares contributivos do sistema, a folha de pagamentos.

O quarto capítulo, então, focou nas perspectivas futuras da Seguridade Social. A partir da identificação do surgimento de novos riscos da pós-modernidade, que adquirem grandes proporções pela complexidade de uma sociedade de risco mundial, há a necessidade de adequações dos mecanismos de proteção social para se alcançar uma Seguridade 4.0 capaz de proteger a população na Era Digital. Dentre os principais pontos de análise, foram explanados os desafios do mercado de trabalho e seu aspecto contributivo e protetivo diante do elevado desemprego, arranjos flexíveis de trabalho (sem carteira de trabalho e de forma remota), “pejotização” e informalidade, com extinção de certos postos de trabalho e criação de outros que exigem novas habilidades e competências.

Nesse processo, as mulheres ainda são mais prejudicadas e novos desafios relacionados à longevidade se apresentam. Com as mudanças demográficas, em que as pessoas estão vivendo mais e tendo menos filhos, há um envelhecimento da população que não está sendo acompanhado com a respectiva necessária proteção social, o que tem gerado reformas paramétricas nos sistemas previdenciários. Ademais, novos riscos aparecem no mercado de trabalho relacionados às incapacidades laborais. Com as novas dinâmicas de mercado e velocidade de informações e trabalho, a saúde dos trabalhadores tem sido prejudicada, o que gera aumento de custos com saúde e com benefícios sociais ou assistenciais.

A pandemia do Covid-19 veio confirmar que os riscos hoje são mundiais e explicitou as mazelas geradas pelos riscos da pós-modernidade já existentes. Na contramão da diretriz de redução de direitos sociais, presente nos últimos anos, no período pandêmico foi necessária uma forte atuação dos Estados na economia, com ampliação de gastos públicos para proteger a sociedade das contingências ocorridas. Tal situação demonstrou a importância de se ter um Estado Previdente, ou seja, preocupado com medidas preventivas na proteção contra os riscos sociais e forçou uma revisita ao pacto social da Constituição Federal de 1988 a fim de se acordar em relação aos compromissos de solidariedade necessários para se evitar um estado de (in) seguridade social.

Por fim, foi estudado o direito fundamental da seguridade social sob a perspectiva do Princípio da Vedação do Retrocesso. Ocorre que os direitos relacionados à saúde, previdência e assistência são garantias fundamentais que exigem uma prestação

por parte do Estado e custo a ser programado. Diante das reformas redutoras de direitos e do espírito de progressividade dos avanços dos direitos relacionados à seguridade social pela Constituição Federal, buscou-se entender se seria possível ao legislador retornar a um estado de omissão inconstitucional ou diminuir o grau de concretização de uma norma definidora de direito social. A partir dos conceitos doutrinários e das distintas posições jurisprudenciais sobre o tema no Brasil, identificou-se as principais características e os argumentos contra e a favor do referido princípio, que se vê confrontado com o princípio da reserva do possível e os limites do mínimo existencial e do princípio da confiança.

Sem adentrar na análise particular de cada mudança pontual ocorrida no ordenamento jurídico brasileiro, mas procurando trazer algumas premissas relevantes a serem consideradas no caso dos direitos sociais da seguridade social brasileira, verificou-se a necessidade de se resgatar as bases de seu modelo constitucional original para a conclusão de que mudanças que desrespeitem os princípios constitucionais delimitadores próprios do sistema de seguridade social, assim como aquelas que não observarem o núcleo essencial de proteção que é o risco social, violam o princípio da vedação do retrocesso, que é implícito no ordenamento jurídico brasileiro.

Conclui-se alertando para a necessidade de se aprimorar o Estado Social para um Estado Previdente e modernizá-lo para se assegurar a Seguridade 4.0. Isto requer maior atuação na prevenção de riscos, investimentos em políticas públicas de educação, habilitação e reabilitação profissional, capacitação tecnológica, inovação quanto às bases contributivas atuais da seguridade e melhorias da gestão dos aparelhos arrecadatórios e protetivos, com normas capazes de atender os fins pretendidos pela Constituição Federal de 1988, para que os avanços civilizatórios na garantia de bem estar e da justiça social sejam garantidos na Era Digital.

## REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; MANERA, Andrea; RESTREPO, Pascual. **Taxes, Automation, and de the future of labor**. MIT Work for the future.

Acórdão Tribunal Constitucional português n. 148/94.

Acórdão Tribunal Constitucional português n. 39/84. Cf. Diário da República, 1ª série, n. 104, 5 de maio de 1984.

Acórdão Tribunal Constitucional português n. 509/2002.

ADAMS, John. **Risco**. São Paulo: Editora Senac, 2009.

AFONSO, José Roberto. A (in) seguridade social do futuro. **Revista Conjuntura Econômica**. Outubro de 2019.

AFONSO, José Roberto. ARAÚJO, José Evande Carvalho. A Tributação dos Lucros das Gigantes de Tecnologia: Possibilidades para o Brasil. **Tributação 4.0**. Coordenadores: José Roberto Afonso e Hadassah Laís Santana. São Paulo: Almedina, 2020.

AFONSO, José Roberto. **Desafios do Distanciamento: Propostas de Seguro-destrabalho e Inovação Social**, 2020.

AFONSO, José Roberto. Desenvolvimento, trabalho e seguro social: volta a Keynes para enfrentar novos desafios. **Revista do BNDES**, v. 26, 2019.

AFONSO, José Roberto. FAT BNDES, exemplo a seguir e não por destruir. **Revista Conjuntura Econômica**. v. 73, n. 7. Julho de 2019.

AFONSO, José Roberto. Isolamentos, seguro-destrabalho e empreendedorismo social. Poder 360, Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniao/isolamentos-seguro-destrabalho-e-empreendedorismo-social-escreve-jose-roberto-afonso/> Acesso em: 07 de nov. 2022.

AFONSO, José Roberto. **Keynes, crise e política fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2012.

AFONSO, José Roberto. Nova (in) seguridade social. **Revista Conjuntura Econômica**. Fevereiro de 2021.

AFONSO, José Roberto. Políticas Públicas sem (com) evidências. **Revista Conjuntura Econômica**. Outubro 2021.

AFONSO, José Roberto. Reordenar políticas sociais. **Revista de Conjuntura Econômica**. Julho 2021.

AFONSO, José Roberto. SOUSA, Juliana Damasceno. Previdência sem providência? **Revista Conjuntura Econômica**. Fevereiro de 2019.

AFONSO, José Roberto. Trabalho independente, reforma dependente. **Revista Conjuntura Econômica**. Fevereiro de 2018.

AFONSO, José Roberto. Reordenar políticas sociais. **Revista de Conjuntura Econômica**, julho de 2021.

AFONSO, José Roberto. Seguro Social e desenvolvimento: o velho Keynes e novos desafios. **Trabalho 4.0**. Coordenador José Roberto Afonso. São Paulo: Almedina, 2020.

AFONSO, José Roberto; BIASOTO Jr, Geraldo. Por um Estado 4.0 para um Brasil já em 4.0. **Revista Conjuntura Econômica**. Outubro de 2022.

AFONSO, José Roberto; FRANÇA, Deborah Lopes d’Arcanhy. **A (in) seguridade social no futuro. Conjuntura Macroeconomia, Conjuntura Econômica**. Outubro 2019.

AGOSTINHO, Theodoro Vicente; SALVADOR, Sérgio Henrique. **Dano moral previdenciário**. Lujur São Paulo.

ALBUQUERQUE, Carolina; MOHR, Pamela; BARBOSA, Washington. **Manual de prática previdenciária recursal: como atuar no CRPS**. São Paulo: LUJUR Editora. 2021.

ALVIM, J. Eduardo. A indústria 4.0 e a sustentabilidade do modelo de financiamento do Regime Geral de Segurança Social. **Cadernos de Direito Actual**, n.055, 2017.

ALVIM., Rui. Uma história crítica de legislação previdenciária brasileira. **REVISTA DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO**, n. 1, São Paulo: Revista dos Tribunais, nov./dez. 2013.

AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário. 11ª ed. ver. Ampl e atual**. Salvador: JusPodivm, 2019.

Análise da Seguridade Social 2021. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social – 22ª ed Brasília: ANFIP, 2022.

ANDRADE, Manoel A. Domingues de. **Teoria Geral da Relação Jurídica**. Coimbra: Almedina, 1974.

ANDRADE, Tânia. Mulheres no mercado de trabalho: onde nasce a desigualdade. **Brasília: Câmara dos Deputados**, 2016.

ARANTES, Rogério Bastos. COUTO, Cláudio Gonçalves. Uma Constituição Incomum. **A Constituição de 1988: passado e futuro**. Editora Hucitec ANPOCS, São Paulo, 2009.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Atas das Comissões. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ano II – n. 306. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, setembro de 1988.



ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Atas das Comissões. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ano I – n. 38. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, abril de 1987.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Atas das Comissões. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ano II – n. 302. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, agosto de 1988.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Atas das Comissões. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Ano II – n. 275. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, julho de 1988.

ASSIS, Armando de Oliveira. Em busca de uma concepção moderna de risco social. **Revista de Direito Social**, n. 14, abril/junho 2004.

ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE LA SEGURIDADE SOCIAL – AISS. Respostas da seguridade social à pandemia de COVID-19 – Américas. Disponível em: <https://ww1.issa.int/es/analysis/social-security-responses-covid19-pnademic-americas>  
Acesso em: 05 de novembro de 2022.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de Incidência Tributária**, 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

AZEREDO, B; RAMOS, C. A. Políticas Públicas de emprego: experiências e desafios. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 12, 1995.

AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Direito, Justiça Social e Neoliberalismo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

BALDWIN, Pete. **The politics of social solidary. Class bases of the european welfare state, 1875-1975**. Cambridge: Cambridge University, 1990.

BALERA, **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. 2ª Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

BALERA, Wagner (coord.). **Comentários à Declaração Universal dos Direitos Humanos. 2ª edição – Revista e Ampliada**. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

BALERA, Wagner. **A seguridade social na Constituição Federal**. São Paulo: RT,

BALERA, Wagner. **Sistema de Seguridade Social**. 8ª. Ed. São Paulo: LTr, 2016.

BALERA, Wagner. Sobre Reformas e Reformas Previdenciárias. **Revista De Direito Social**. Porto Alegre: Nota dez, n. 12, ano 2, 2003.

BALERA, Wagner; FERNANDES, Thiago D'Avila. **Fundamentos da Seguridade Social**. São Paulo: Ltr, 2015.

BALERA, Wagner; MUSSI, Cristiane Miziara Mussi. **Direito Previdenciário**. 10ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

BALKIN, Jack M., **Living Originalism**. First Harvard University Press, Paperback edition, 2011.

BANCO MUNDIAL. *Adverting the Old Age Crisis – Policies to Protect the Old and Promote Grove*. **Oxford University Press**, 1994, p. 130.

BANCO MUNDIAL. **Envelhecendo em um Brasil mais velho**. Washington. 2011.

BANCO MUNDIAL. **Por um ajuste justo com crescimento compartilhado – Uma agenda de reformas para o Brasil**. Washington. 2018.

BANCO MUNDIAL. **Regime de previdência para servidores públicos estaduais e municipais no Brasil: contexto, história e lições da reforma**. Washington. 2022.

BANCO MUNDIAL. **World development report 2019: the changing nature of work**. Washington, DC: Word Bank, 2019.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018.

BARBOSA-BRANCO, Anadergh. **Doença do trabalho: uma questão de risco ou de organização de classe**. Assessoria de Comunicação da Unb. Junho de 2004.

BARROS, Suzana de Toledo. **O Princípio da Proporcionalidade e o Controle de Constitucionalidade das Leis Restritivas de Direitos Fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.

BARROSO, Luís Roberto. **Fundamentos teóricos e filosóficos no Direito Constitucional brasileiro**. In: Jus Navegandi, Teresina, ano 7, n. 59, 1 out. 2002. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/3208>. Acesso em: 20 abril 2020.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de Suas Normas**. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BARUKI, Luciana Velos. **Riscos Psicossociais e Saúde Mental do Trabalhador: por um regime jurídico preventivo**. 2ª ed. São Paulo: Ltr. 2018.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

BECK, Ulrich. *A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva*. GIDDENS, Anthony; BECK, Ulrich; LASH, Scott. **Modernização Reflexiva. Política, tradição e estética**. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: UNESP, 1997.

BECK, Ulrich. **La Sociedad del Riesgo Mundial: en busca de la seguridad perdida**. Espanha: Paidós, 2008.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2011.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 12<sup>a</sup> ed. São Paulo: Lejus, 1998.

BERBEL, Fabio Lopes Vilela. **Teoria Geral da Previdência Social**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

BERNSTEIN, Peter. L. **Desafio aos Deuses: A Fascinante História do Risco**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.

BEVERIDGE, William. **O plano Beveridge: relatório sobre seguros sociais e serviços afins. Tradução de Almir de Andrade**. Rio de Janeiro: Livraria José Olímpio Editora, 1943.

BITTAR, Eduardo C. B. **O direito na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 12<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 237.

BOTELHO, Catarina Santos. **Os direitos sociais em tempo de Crise ou revisitar as normas programáticas**. Coimbra: Edições Almedina, 2017.

BRASIL. Constituição. Justificativa Legislativa Emenda Constitucional n. 20/1998. Mensagem n. 306 do Poder Executivo, Diário do Congresso Nacional (Seção I); Março de 1995.

BRASIL. Constituição. Proposta de Emenda Constitucional n. 40.

BRASIL. Constituição. Proposta de Emenda Constitucional n. 47.

BRASIL. Constituição. Proposta de Emenda Constitucional n. 6, em 20 de fevereiro de 2019.

BRASIL. Constituição. Proposta de Emenda Constitucional n. 82, 1995.

BRASIL. Ministério da Justiça. As relações entre o Sistema Único de Assistência Social - SUAS e o Sistema de Justiça. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): IPEA, 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. DJU 09/11/2007, ADIn nº 3.104/DF, Rel. Min. Carmem Lúcia.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. DJU 17/3/2010, STA AgR 175/CE, Min. Rel. Gilmar Mendes.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. DJU 18/2/2005, ADIn nº 3.105/DF, Rel. Min. Ellen Gracie.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. DJU 4/6/2004, ADIn nº 2.065/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Rel. para Acórdão Min. Maurício Corrêa.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 220. Leading Case: RE nº 592.581. DJU: 1/2/2016. Min. Rel. Ricardo Lewandowski.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição federal anotada. 6 ed.** São Paulo: Saraiva, 2005.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional**, 4ª. Ed. Coimbra: Almedina, 1987.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4ª Ed. Coimbra: Almedina, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre direitos fundamentais**. Portugal: Coimbra Editora, 2008.

CARDOSO, Carina Kuhn. As reformas previdenciárias, a crise econômica e uma possível política de retração dos direitos sociais. **Interloquções entre o direito previdenciário, o direito tributário e a economia**. Coordenação por Melissa Folmann e Marco Aurélio Serau Junior. Porto Alegre: Paixão, 2017.

CARNELUTTI, Francesco. **Teoria Geral del Derecho**. Tradução de F.X. Osset. Madrid, 1955.

CARVALHO, Cristiano Rosa. **Teoria do Sistema Jurídico: Direito, Economia e Tributação**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário: linguagem e método**. São Paulo: RT, 1991.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Tradução de Iraci D. Poleti. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTRO, Carlos; LAZZARI, João. **Manual de direito previdenciário**. 8 ed. Florianópolis: Conceito, 2007.

CASTRO, Priscila Gonçalves de. **Direitos humanos de seguridade social: uma garantia ao estrangeiro**. São Paulo: LTr, 2014.

CESARINO JÚNIOR, Antônio Ferreira. **Direito Social**. São Paulo: LTr: Editora da Universidade de São Paulo, 1980.

CHERULLI, Diego Monteiro. Hermenêutica constitucional das receitas e despesas da seguridade social e o conflito de interpretações. **Interloquções entre o direito previdenciário, o direito tributário e a economia**. Coordenação por Melissa Folmann e Marco Aurélio Serau Junior. Porto Alegre: Paixão, 2017.

CHIAPPORI, Pierre-Andre. **Risco e Seguro**. Coleção Biblioteca Básica de Ciência e Cultura. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

COHN, Amélia. **Previdência Social e Processo Político no Brasil**. São Paulo: Moderna. 1980.

COMPARATO, Fabio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 2. Ed. Ver e ampl. São Paulo: Saraiva, 2001.

CONCEIÇÃO, Apelles. **Segurança social**. 9.ed. Coimbra: Almedina, 2014.

CORREIA, Theresa Rachel Couto. DAMASCENO, Luiz Rogério da Silva. A assistência social como política pública de combate à pobreza e o problema das desigualdades sociais. **Interlocuções entre o direito previdenciário, o direito tributário e a economia**. Coordenação por Melissa Folmann e Marco Aurélio Serau Junior. Porto Alegre: Paixão, 2017.

COSTA, Elaine Romeiro. **Previdência e velhice: Direito ao trabalho e à seguridade no processo de envelhecimento**. Curitiba: Juruá, 2016.

COSTA, J. R. **Previdência: Os direitos sociais previdenciários no cenário neoliberal**. Curitiba: Juruá, 2010.

COSTA, José Guilherme Ferraz. **Seguridade Social Internacional**. Curitiba: Juruá, 2017.

COSTA, José Ricardo Caetano. BRAGA, Juliana Toralles dos Santos. Afinal, existe déficit no sistema previdenciário? **Interlocuções entre o direito previdenciário, o direito tributário e a economia**. Coordenação por Melissa Folmann e Marco Aurélio Serau Junior. Porto Alegre: Paixão, 2017.

DALLARI, Sueli Gandolfi. A Construção do Direito à Saúde no Brasil. **Revista de Direito Sanitário**. Universidade de São Paulo – USP. V. 9, n. 3, Nov. 2008/Fev. 2009.

DE PLACIDO E SILVA. **Vocabulário jurídico**. 3 ed. São Paulo: Forense, 1973.

DEBERT, Guita Grin. **A reinvenção da velhice: socialização e processos de reprivatização do envelhecimento**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo – Fapesp, 2004, p. 140.

DERBLI, Felipe. Proibição do retrocesso social: uma proposta de sistematização à luz da Constituição Federal de 1988. **A reconstrução democrática do direito público no Brasil**. Organização Luís Roberto Barroso Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

DERZI, Heloisa Hernandez. **Os beneficiários da pensão por morte: regime de previdência social**. São Paulo: Lex, 2004.

DJOURS, Christophe. **Travail, usure mentale**. Paris: Bayard, 2008.

DORIA, A. de Sampaio. **Direito Constitucional**. 3. Ed. São Paulo: Nacional, v. II., 1953.

DURAND, Paul. **La política contemporânea de seguridade social**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991.

ESPING-ANDERSEN, G.. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton, Princeton University Press, 1990.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Direito, Retórica e Comunicação: Subsídios para uma Pragmática do Discurso Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 1973.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 1995.

FIGUEIREDO, Mariana e SARLET, Ingo. “O direito fundamental à proteção e promoção do direito à saúde no Brasil: principais aspectos e problemas” in **Temas Aprofundados Defensoria Pública**. Vol.1. Ed. Jus Podium. 2014.

FORTES, Simone Barbisan. **Previdência Social no Estado Democrático de Direito**. São Paulo: LTr, 2005.

FORTES, Simone Barbisan; PAULSEN, Leandro. **Direito da Seguridade Social: prestações e custeio da previdência, assistência e saúde**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

FRANÇA, Rubens Limongi. **Direito Intertemporal Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

FREITAS FILHO, Roberto; SANT’ANA, Ramiro Nóbrega. O direito fundamental à saúde no SUS e a demora no atendimento em cirurgias eletivas. **Revista de Direito Público**, v. 12, n. 67, maio 2016.

GASSEN, Valcir. **Matriz Tributária: uma perspectiva para pensar o Estado, a Constituição e a Tributação no Brasil. Equidade e Eficiência da Matriz Tributária Brasileira: diálogos sobre Estado, Constituição e Tributação**. 2 ed. Ver., atual., aum. (organizado por) Valcir Gassen, Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016.

GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira – análise financeira do período 1990/2005**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: uma história de desconstrução e de saques**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2019.

GIDDENS, Anthony. **O debate global sobre a terceira via**. Tradução: Roger Maioli dos Santos. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

GOSSERIES, Axel. **Pensar a Justiça entre as gerações**. Edições Almedinas, 2015.

GRECO, Marco Aurélio. **Solidariedade Social e Tributação**. GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (Coord.). **Solidariedade Social e Tributação**. São Paulo: Dialética, 2005.

GREGORY, Maria Stella. **Comentários à Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Coordenação: Wagner Balera. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

GURVITCH, Georges. **L'idée du Droit Social, Notion et Système du Droit Social. Histoire Doctrinale Depuis le XVIIème Siècle Jusqu'à la Fin du XIXème Siècle.** Paris: Librairie du Recueil, Sirey, 1931.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HIGGINS, Sean e LUSTIG, Nora. Fiscal Incidence, Fiscal Mobility and the Poor: a New Approach. **Tulane Economics Working Paper Series:** 2012.

HIGGINS, Sean e PEREIRA, Claudiney. The effects of Brazil's high taxation and social spending on the distribution of household income. **CEQ Working Paper** n. 7, 2013.

HOBBSAWM, Eric J. **Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo.** Rio de Janeiro: Universitária, 1983.

HORVATH JR, Miguel. A sociedade de informação e a tributação dos Robôs. **Revista de Estudos Tributários.** Porto Alegre: Síntese, Set/Out 2022.

HORVATH JR, Miguel. **Direito Previdenciário.** 6<sup>a</sup> ed. São Paulo: Quartier latin, 2006.

HORVATH JR, Miguel. **Previdência Social em face da globalização.** São Paulo: Quartier Latin, 2006.

HORVATH JR, Miguel. Teorias Disruptivas Uma contextualização previdenciária-laboral. **Uma crise além dos direitos sociais.** ALMEIDA, Tatiana Conceição Fiore de. (Org). Campinas: Lacier, 2021.

HORVATH JR., Miguel. SILVA, Roberta Soares da. **Direitos Humanos e pessoa com deficiência: visão integrativa.** In Direitos e garantias fundamentais: novas perspectivas. COSTA-CORRÊA, André L. e outros organizadores. Birigui, São Paulo: Boreal Editora, 2015.

IBRAHIM, Fábio Zambite. **A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação.** Niterói, RJ: Impetus, 2011.

IBRAHIM, Fábio Zambite. **Curso de direito previdenciário. 14. Ed.** Rio de Janeiro: Impetus, 2009.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Reimagining social protection: new systems that do not rely on standart employment contracts are needed.** Washington, DC: World Bank, 2018.

IPEA. Mulheres e trabalho: breve análise do período 2004-2014. Nota Técnica n. 24. IPEA: Brasília, 2016.

KALED, Gabriela Schellenberg Pedro Bom. **O Regime de Teletrabalho e o Direito à Desconexão**. Curitiba/PR, v. 1, n. 32, jan. 2020. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/percurso/article/view/4266/371372544>. Acesso em 03 de outubro de 2022.

KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 18 ed. rev., ampl. E atual. Salvador: Jus Podivm, 2020.

KERTZMAN, Ivan. **Entendendo a Reforma da Previdência**. Salvador: Editora Jus Podivm, 2020.

KUHNLE, Stein. A Globalização e o Desenvolvimento das Políticas Sociais. In: DELGADO, Maurício Godinho; Porto, Lorena Vasconcelos (organizadores). **O Estado de bem-estar social no século XXI**. 2ª Ed. São Paulo: Ltr, 2018.

LAFLAMME, Anne-Marie. **Le droit à protection de la santé mentale au travail**. Canadá (Quebec): Editions Yvon Blais, 2008.

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

LEAL, Augusto Cesar de Carvalho. (In) Justiça Social por meio dos tributos: a finalidade redistributiva da tributação e regressividade da matriz tributária brasileira. **Equidade e Eficiência da Matriz Tributária Brasileira: diálogos sobre Estado, Constituição e Tributação**. 2 ed. Ver., atual., aum. (organizado por) Valcir Gassen, Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016.

LIGERO, Maria de los Santos Alonso. Los Servicios Sociales y la Seguridad Social. **Revista Iberoamericana de Seguridad Social**, n. 1, 1971.

LIMA, Javert de Souza. Da mensagem de Bismarck ao Plano Beveridge. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais**, p. 126, out. 1957.

LUHMANN, Niklas. **Sociología del Riesgo**. 3. ed en español. México: Universidade Iberoamericana, 2006.

LUSTIG, Molina e outros. **The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolívia, Brazil, Mexico and Peru: A Synthesis of Results**. Tulane University, 2012.

MARSHALL, T.M.. **Cidadania, Classe Social e Status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1967.

MARTIN, Hans-Peter; SCHUMANN, Harald. **A armadilha da globalização: o assalto à democracia e ao bem-estar social**. São Paulo: Globo, 1998.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de direito previdenciário**. 6 ed. São Paulo: Ltr, 2015.



MARTINEZ, Wladimir Novaes, FERRAZ, Ana Flávia Ribeiro, KOSUGI, Dirce Namie. **Curso de Previdência Complementar**. São Paulo: Ltr, 2014.

MARTINS, Bruno Sá Freire. **Direito constitucional previdenciário do servidor público**. 3 ed. São Paulo: LTr, 2018.

MARTINS, Danilo Ribeiro Miranda. **Previdência Privada: Limites e Diretrizes para a Intervenção do Estado**. Curitiba: Juruá, 2018.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 31 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MEDICE, Fernando Henrique. HORVATH JR, Miguel. Direitos Previdenciários e o Princípio da Justiça Intergeracional. Fernandes, Ana Paula e outros. **Nova perspectiva no direito previdenciário**. Belo Horizonte: Editora IEPREV, 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de direitos administrativo**. São Paulo: RT, 1994.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **A Eficácia das Normas Constitucionais e Direitos Sociais**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Fernando Henrique. HORVATH Jr., Miguel. **Segurança Social: o Futuro hipotecado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Francisco Manuel dos Santos e Fernando Ribeiro Mendes, 2011.

MENDONÇA, José Vicente dos Santos. Vedação do Retrocesso: o que é e como perder o medo. **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**. Coordenação de Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Lumen Juris, Direitos Fundamentais, v. XII, 2003.

MERRIEN, François-Xavier. États providence en devenir, devenir, des État providence. *Vie Sociale*, n. 10, 2015, p. 203-204. Traduzido por Lorena Porto. **Welfare State: Os Grandes Desafios do Estado de Bem-Estar Social**. Organização: Maurício Godinho Delgado e Lorena Vasconcelos Porto. São Paulo: LTR, 2019.

MESA-LAGO. Carmelo. **La reforma de pension in America Latina – Modelos y características, mitos y desenpenos, y lecciones**. CEPAL. Unidade de Estudos Especiales. Secretaria Executiva. Chile: Nações Unidas. 2004.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**, II, 4ª Ed., Coimbra, 2000.

MIRANDA, Ponte de. **Tratado de Direito Privado**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1965.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MORAIS, Alexandre. **Direito Constitucional**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAIS, José Luis Bolzan. DIREITOS HUMANOS “GLOBAIS UNIVERSAIS”. DE TODOS, EM TODOS OS LUGARES. In **Anuário do Programa de Pós Graduação em Direito de São Leopoldo**: Unisinos, 2001.

MORENO, Rosana Cólen. **Manual de Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social: foco na prevenção e combate à corrupção.** São Paulo: Ltr, 2016.

MOSTAFA, J; VALADARES, A.; SOUZA, M.; REZENDE, M.; FONTOURA, N.; Previdência e gênero: por que as idades de aposentadoria de homens e mulheres devem ser diferentes. Nota Técnica nº 25. 2017.

NABAIS, José Casalta. Solidariedade Social, Cidadania e Direito Fiscal. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (Coord.). **Solidariedade Social e Tributação.** São Paulo: Dialética, 2005.

NETTO, Sérgio de Oliveira. O princípio da reserva do possível e a eficácia das decisões judiciais **Revista da AGU** n. 7, Brasília: 2005.

NEVES, Ilídio das. **Direito da segurança social: princípios fundamentais para uma análise prospectiva.** Coimbra: Coimbra, 1996.

NOGUEIRA, Narlton Gutierre. A constituição e o direito à previdência social. **Revista de Previdência Social**, São Paulo: RPS, n. 334, ano 32, 2008.

NOGUEIRA, Narlton Gutierre. **A constituição e o direito à previdência social.** São Paulo: LTr, 2009.

NOGUEIRA, Rio. **A crise moral e financeira da previdência social.** São Paulo: DIFEL, 1945,

NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **A Cidadania Social na Constituição de 1988: Estratégias de Positivção e Exigibilidade Judicial dos Direitos Sociais.** São Paulo: Editora Verbatim, 2009.

O'CONNOR, JAMES. **USA: A Crise do Estado Capitalista.** Tradução de João Maia. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1977.

OLEA, Manuel Alonso; PLAZA, Jose Luis Tortuero. **Instituciones de Seguridad Social. 14º ed.** Madrid: Editorial Civitas, 1995.

OLIVEIRA TEIXEIRA, Marilane. **O desmonte da previdência social e as mulheres.** Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/wpcontent/uploads/2017/03/Previdencia-e-as-mulheres.pdf>>. Acesso em 03 de out. 2022.

OLIVEIRA, Moacyr Velloso Cardoso de. **A previdência social brasileira e a sua nova lei orgânica.** Rio de Janeiro: Record, 1961.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT – OCDE. **The future of social protection: what works for non-standard workers?** OECD Publishing, Paris, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Plano de Ação Mundial sobre o Envelhecimento.** 2002. Organização das Nações Unidas. Tradução de Arlene Santos. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO- OIT. **Relatório “O trabalho em domicílio: da invisibilidade ao trabalho decente.** Disponível em: [https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS\\_766231/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_766231/lang--pt/index.htm) . Acesso em 06 de outubro de 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Riscos emergentes e novas formas de prevenção num mundo do trabalho em mudança.** Genebra, Suíça, 2010, p. 2. Disponível em [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/--ilo-lisbon/documents/publication/wcms\\_718134.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/--ilo-lisbon/documents/publication/wcms_718134.pdf) . Acesso em: 02 de nov. 2022.

PAIM, Jairnilson Silva e outros. **O que é o SUS?**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

PAIM, Paulo; MOTA, Telmário e JOSÉ, Hélio. 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 (CPIPREV). Senado Federal, Comissão Parlamentar de Inquérito. 2017, disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/539169> .

PALIER, Bruno; SYKES, Robert. Challenges and change: issues and perspectives in the analysis of globalization and the european welfare states. In: PALIER, Bruno; PRIOR, Pauline M; SYKES, Robert. (coord). **Globalization and european welfare states.** Houndsmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave, 2001.

PASTOR, José M. Almansa. **Derecho de la seguridad social.** 7. ed. Madrid: Tecnos, 1991.

PAUSEN, Leandro; VELOSO, Andrei Pitten. **Contribuições no sistema tributário brasileiro.** 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

PERSIANI, Mattia. **Direito da Previdência Social.** São Paulo: Quartier Latin, 2009.  
PESOLE A.; URZI BRANCATI, M.C; FERNANDEZ-MACÍAS, E.; BIAGI F, GONZALEZ VÁZQUEZ, I. Platform Workers in Europe. **Publications Office of the European Union.** Luxembourg, 2018.

PESSOA, Rodrigo Monteiro; CARDOSO, Jair Aparecido; CASTRO, Rogério Alexandre de Oliveira Castro. A pandemia por COVID-19 na sociedade de risco criado – uma nova contingência para os sistemas previdenciários? **Oitenta anos do Plano Beveridge: Uma nova previdência social para o pós-pandemia Covid-19?** Organização Fabio Luiz dos Passos, Jane Lúcia Wilhelm Bewanger. Curitiba, PR: IBDP, 2022.

PIERSON, PAUL. **Politics in Time: history, institutions, and social analysis.** New Jersey. Princeton University Press, 2004.

PORTO, Valéria. **Previdência social dos servidores públicos: regime próprio e aposentadoria complementar.** Curitiba: Juruá, 2014.

PRAÇA, Sérgio e NORONHA, Lincoln. **Políticas Públicas e a descentralização legislativa da assembleia constituinte brasileira, 1987-1988.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 27, n.º 78, 2012.

QUEIROZ, Cristina. **O princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais**. Portugal: Coimbra Editora, 2006.

QUEIROZ, Vera Maria Corrêa. HORVATH JUNIOR, Miguel. A Previdência Social e o Dever Fundamental de Pagar Tributo. **Interlocações entre o direito previdenciário, o direito tributário e a economia**. Coordenação por Melissa Folmann e Marco Aurélio Serau Junior. Porto Alegre: Paixão, 2017.

QUINTAL, Mariah Lança de Queiroz Casséte. **A Construção da “Soberania Inacabada” e a experiência constituinte brasileira de 1987-1988**. Tese de doutorado submetida à Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, para obtenção de grau de doutora em Ciência Política. Belo Horizonte. 2016.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

REVERTER, Javier Bruna. **La Incapacidad Laboral: Problemática legal, jurisprudencial y médica**. Granada: Editorial Comares, 2012.

REZENDE, Fernando. **Um novo modelo de financiamento para o Estado do Bem-Estar Social do século XXI**. Instituto Índigo, p. 21. Disponível em : <https://indigo.org.br/um-novo-modelo-de-financiamento-para-o-estado-do-bem-estar-social-do-seculo-xxi/> Acesso em: 20 de jul. 2022.

ROCHA, Daniel Machado. Considerações sobre a efetiva proteção social no Brasil. **Esse é o fim do Estado Social?** Organizadores: Fabio Souza e Daniel Machado Rocha. Curitiba: Alteridade Editora, 2019.

ROCHA, Daniel Machado; BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. **Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

RUPRECHT, Alfredo J. **Direito da Seguridade Social**. São Paulo: LTR, 1996.

SANT’ANA, Ramiro Nóbrega. Atuação da Defensoria Pública para a garantia do direito à saúde: a judicialização como instrumento de acesso à saúde. **Rev. Bras. Polít. Públicas, Brasília**, v. 8, nº 3, 2018.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito Previdenciário Esquematizado**. Coord. Pedro Lenza. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição do retrocesso social no direito constitucional brasileiro. **Revista de Direito Social**, Porto Alegre: Notadez, n. 4, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. O estado social de direito, a proibição de retrocesso e a garantia fundamental da propriedade. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 17. 1999.

SAVARIS, José Antonio. O processo de reformas da previdência social brasileira como política de retração sistemática do welfare state. **REVISTA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**. São Paulo: LTr, n. 328, 2008.

SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo. Financiamento do direito à saúde no Brasil: quanto você pagaria pelo sistema único de saúde?. **Interlocuções entre o direito previdenciário, o direito tributário e a economia**. Coordenação por Melissa Folmann e Marco Aurélio Serau Junior. Porto Alegre: Paixão, 2017.

SCARLÉCIO, Marcos; MINTO, Tulio Martinez. **Normas da OIT organizadas por temas. 2ª ed.** São Paulo: LTr. 2017.

SCHUSTER, Diego Henrique. A propaganda in(con)stitucional pela reforma da previdência social: reformar para não acabar. **Interlocuções entre o direito previdenciário, o direito tributário e a economia**. Coordenado por Melissa Folman e Marco Aurélio Serau Junior. Porto Alegre: Paixão, 2017.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Tradução Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

SCHWARTZMAN, Simon. **Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo**. São Paulo: Augurium Editora, 2004.

SERAU JR. Marco Aurélio. **Economia e Seguridade Social: análise econômica do direito - seguridade social**. Curitiba: Juruá Editora, 2010.

SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio; COSTA, José Ricardo Caetano. Neoliberalismo, retrocesso social e baixo grau de “politização” dos direitos previdenciários no Brasil. *In*: **Previdência em tempos de reforma**. Organização: Jane Lucia Wilhelm Berwanger; Melissa Folmann; Marco Aurélio Serau Junior. Porto Alegre: Magister, 2015.

SILVA JÚNIOR, Paulo Isan Coimbra da. **Ação afirmativa para o trabalhador velho**. São Paulo: Ltr, 2010.

SILVA, José Alfonso. **Curso de direito constitucional positivo, 24. ed.** São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Reinaldo Pereira da. **O Mercado de Trabalho Humano: A Globalização Econômica, As Políticas Neoliberais e A Flexibilidade dos Direitos Sociais no Brasil**. São Paulo: LTr, 1998.

SILVEIRA, F. G.; MOSTAFA, J.; CAETANO, M. A.; SANTOS, M. P. G. dos. **Previdência dos Servidores Públicos: Reflexões em Torno da Proposta de Instituição da Previdência Complementar**. IPEA: Texto para discussão nº 1679, Rio de Janeiro, dezembro de 2011.

SILVEIRA, Paulo A. Caliendo V. da Silveira. **Tributação e Inteligência Artificial. Tributação 4.0**. Coordenadores: José Roberto Afonso e Hadassah Laís Santana. São Paulo: Almedina, 2020.

SOARES, Laura Tavares. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2001.

SORIA, Jose Vida; PÉREZ, José Luis Monereo; NAVARRO, Cristobal Molina; SEGURA, Rosa Quesada; **Manual de seguridade social. 6 ed.** Madrid: Tecnos, 2010.

SPOSATI, Aldaiza et alii. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**. São Paulo: Cortez, 1985.

STANDING, Guy. **O Precariado: A nova classe perigosa**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2020.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

VAZ, Paulo Afonso Brum. **A Judicialização dos direitos da seguridade social**. Curitiba: Alteridade Editora, 2021.

VAZ, Paulo Afonso Brum. Perspectivas e desafios para os direitos da seguridade social no contexto recessivo pós-covidiano. *In: Oitenta anos do Plano Beveridge: uma nova previdência social para o pós-pandemia COVID-19?* Org: Fábio Luiz dos Passos, Jane Lúcia Wilhelm Berwanger, Curitiba: IBDP, 2022.

VENTURI, Augusto. **Los fundamentos científicos de la seguridad social**. Madrid: Ministério de Trabajo y Seguridad Social, 1992.

VERSIANI, Maria Helena. **Uma república na Constituinte**. Revista Brasileira de História, Vol. 30, n.º 60.

VIEIRA, Ester Moreno de Miranda. O que são princípios e sua função no direito previdenciário. **O Princípio da Vedação do Retrocesso na Previdência Social**. Orientação Wladimir Novaes Martinez; coordenação Dirce Namie Kosugi. São Paulo: LTr, 2018.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Constituição e a sua reserva de justiça**. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

WILKINSON, Helen. A via da família: seguindo uma terceira via na política familiar. **O debate global sobre a terceira via**. Organização: Anthony Giddens. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

ZUBA, Thais Maria Riedel de Resende. **O Direito Previdenciário e o Princípio da Vedação do Retrocesso**. São Paulo: Ltr, 2013.

ZYGMUNT, Bauman, BORDINI, Carlo. **Estado de Crise**. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.