

**Universidade Anhanguera–Uniderp**  
**Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes**

**LIMITAÇÕES DA UNIVERSALIDADE NA SEGURIDADE SOCIAL**

**CAIO VINÍCIUS COSTA KANAWATI**

**SÃO PAULO**

**2010**

**CAIO VINÍCIUS COSTA KANAWATI**

**LIMITAÇÕES DA UNIVERSALIDADE NA SEGURIDADE SOCIAL**

**Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação *lato sensu* TeleVirtual em Direito Previdenciário, na modalidade Formação para o Mercado de Trabalho, como requisito parcial à obtenção do grau de especialista em Direito Previdenciário.**

**Universidade Anhanguera – UNIDERP  
Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes**

**Orientadora: Profa. Shary-Kalinka Ramalho Sanches**

**São Paulo  
2010**

## **TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE**

Declaro, para todos os fins de direito e que se fizerem necessários, que isento completamente a Universidade Anhanguera-Uniderp, a Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes e os professores indicados para compor o ato de defesa presencial de toda e qualquer responsabilidade pelo conteúdo e ideias expressas na presente monografia.

Estou ciente de que poderei responder administrativa, civil e criminalmente em caso de plágio comprovado.

São Paulo, treze de dezembro de dois mil e dez.

*“É o ponto de vista que cria o objeto.”*  
Ferdinand de Saussure

## **NOTA PRELIMINAR**

A ortografia deste texto, incluindo todas as citações, foi atualizada de acordo com o recente acordo ortográfico.

## Resumo

Princípios constitucionais são a pedra angular do nosso ordenamento jurídico. E os princípios próprios da seguridade social são fundamentais para sua compreensão. A seguridade social é assunto de grande relevância e preocupação nacional. Entendê-los (princípios e seguridade) é mister para conquistarmos uma sociedade mais justa e igualitária, solidária e fraterna diante dos ilimitados desafios gerados por um mundo cada vez mais globalizado e competitivo comercialmente. Competição amiúde desleal e excludente. Provocar o diálogo social promovendo inclusão social é ser cidadão.

### **Palavras-chave:**

Princípios constitucionais. Estado do Bem-Estar Social. Seguridade social.

### **Abstract**

Constitutional principles are the cornerstone of our legal system. And the specific principles of social security are fundamental to its understanding. Social security is an issue of great importance and national concern. Understand them (principles and security) it is imperative for us to win a more just and egalitarian society, solidarity and brotherhood in the face of unlimited challenges posed by an ever more globalized and competitive commercially. Competition often unfair and exclusionary. Provoke social dialogue to promote social inclusion is a citizen.

**Key words:** Constitutional principles. Welfare State. Social security.

## SUMÁRIO

<b>I. INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>II. CONSIDERAÇÕES INICIAIS</b>	<b>10</b>
<b>III. O <i>WELFARE STATE</i> E A SEGURIDADE SOCIAL</b>	<b>14</b>
<b>IV. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS</b>	<b>19</b>
<b>V. EM BUSCA DE UMA SÍNTESE</b>	<b>23</b>
<b>VI. À GUIA DE CONCLUSÃO</b>	<b>27</b>
<b>VII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>28</b>

## I. INTRODUÇÃO

Nestas linhas que se seguem intentaremos evidenciar e explicar o aparente paradoxo entre o princípio da universalidade e a limitação dos riscos e contingências sociais a serem cobertos pelo Estado, por meio de três princípios<sup>1</sup> constitucionais próprios<sup>2</sup> da seguridade social ditados pelos incisos I e III do parágrafo único do Art. 194 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Porém, não sem antes comentarmos também acerca do *Welfare State* e da seguridade social; e depois das novas necessidades sociais a serem amparadas pelo governo brasileiro, todos fundamentais para explicarmos nosso sistema protetivo, para entendermos esse terreno arenoso e nobre em que pisamos, e igualmente de relevante interesse social, indispensável para uma sociedade livre, justa e solidária, como prega o Art. 3º de nossa Carta Magna<sup>3</sup>. Faremos isso conceituando, explicando, interligando e cotejando todos esses assuntos.

---

<sup>1</sup> Entendemos por “princípios” como sendo um termo sinônimo de “objetivos”, termo este dado pela redação do parágrafo único do Art. 194 da CF/88.

<sup>2</sup> Refirimo-nos ao termo “próprios”, pois os princípios expressos nos incisos do parágrafo único do Art. 194 da CF/88 são próprios da seguridade social; em detrimento de princípios constitucionais “gerais” e “específicos” (cf. Balera, Wagner; Mussi, Cristiane Miziara. *Direito Previdenciário*. São Paulo: Método, 2007, pp. 41-44).

<sup>3</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 07/12/2010 às 21h38min.

O ramo do Direito que trata dessas questões é o Previdenciário.<sup>4</sup> É o Direito Previdenciário, e por extensão a seguridade social, direito fundamental do homem.<sup>5</sup> Tendo em mente a classificação das gerações ou dimensões de direitos fundamentais<sup>6</sup> enquadra-se tal Direito na segunda dimensão<sup>7</sup>. No ideário francês trazido pela sua revolução o termo análogo é o da “igualdade”. Esta corresponde aos direitos sociais: trabalhistas, econômicos, sociais. São direitos que dependem da ação estatal para serem usufruídos. Note: a ação do Estado pode ser *efetiva ou potencial* – esse dado é muito importante para entendermos aquilo que propomos aqui. É uma igualdade material que visa à diminuição das desigualdades sociais.

---

<sup>4</sup> “O Direito Previdenciário adquiriu status de ramo autônomo do direito por possuir métodos próprios, objeto próprio, princípios próprios, leis específicas e divisão interna, segundo critérios pacificamente aceitos e creditados a Alfredo Rocco” (HORVATH JÚNIOR, Miguel. *A importância do Direito Previdenciário*. Material da 1ª aula da disciplina Regime Geral de Previdência Social, ministrada no Curso de Pós-Graduação *lato sensu* TeleVirtual em Direito Previdenciário – Anhanguera-UNIDERP | REDE LFG, p. 5). Os autores Castro e Lazzari atestam: “O método de realização do Direito Previdenciário também se observa diferenciado em vista dos demais ramos da ciência jurídica. Basta observar-se que, diferentemente de outras relações obrigacionais, a relação jurídica previdenciária se dá (*sic*) em caráter compulsório para ambas as partes – para o indivíduo, pelo mero exercício de atividade que o enquadre como segurado; para o ente previdenciário, pela assunção das atribuições que a lei lhe impõe (*sic*)” (CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*, p. 64 *apud* HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Ibid*, p. 5).

<sup>5</sup> O professor Miguel Horvath Júnior (*Ibid*, p. 7) argumenta que o “Direito Previdenciário como parte integrante do sistema de seguridade social é de fundamental importância para manutenção do tecido social. Daí porque incluído entre os direitos sociais.”

<sup>6</sup> Preferimos o vocábulo “dimensão” por conta do problema que a nomenclatura pode gerar. Pode-se interpretar o termo “geração” como algo fechado em si mesmo, com começo, meio e fim, o que provocaria uma substituição e supressão entre as fases geracionais. O nome “dimensão” procura dirimir o sentido excludente pelo de agregação.

<sup>7</sup> Três são as dimensões. A primeira (“liberdade”) abarca os direitos clássicos, as liberdades clássicas: o direito à vida e à propriedade. São os direitos civis e políticos. A terceira (“fraternidade”) é de natureza transindividual, de destinatário difuso, isto é, visa à sociedade, à autodeterminação dos povos. Procura-se a paz e a proteção do meio ambiente. São os direitos coletivos e usufruídos apenas em grupo.

Há quem defenda a existência de mais duas dimensões. A quarta versa sobre a manipulação genética, a biotecnologia, a bioengenharia. E a quinta sobre a cibernética, o espaço virtual.

## II. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Partamos de um fragmento do Art.194 de nossa Lei Fundamental<sup>8</sup> a fim de introduzirmos o tema:

Art. 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.

Parágrafo único - Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;<sup>9</sup>

Temos a seguridade social como um sistema sendo a saúde, a previdência e a assistência social seus subsistemas. <sup>10</sup> A saúde pública é dever do Estado e direito de todos, garantida por meio de políticas sociais e econômicas objetivando redução de risco de doenças, por exemplo, e ao acesso universal aos seus serviços

---

<sup>8</sup> CF/88. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 02/12/2010 às 16h.

<sup>9</sup> Os outros incisos do parágrafo único do Art. 194 da CF/88 são:

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998.) Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 24/11/2010 às 13h48min.

<sup>10</sup> A visão de seguridade social como um sistema sendo a saúde, a previdência e a assistência sendo seus subsistências é compartilhada pelos professores Miguel Horvarth Júnior (*Os direitos fundamentais e a seguridade social*. Material da 1ª aula da disciplina Regime Geral de Previdência Social, ministrada no Curso de Pós-Graduação *lato sensu* TeleVirtual em Direito Previdenciário – Anhanguera-UNIDERP | REDE LFG, p. 11. Também disponível em:

<http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/020507.pdf>. Acesso em: 15/10/2009 às 17h59min), Damares Medina (*A previdência social no contexto da seguridade social e da ordem social*. Material da 1ª aula da Disciplina Fundamentos da Seguridade Social e Princípios Constitucionais, ministrada no Curso de Especialização TeleVirtual em Direito Previdenciário – Anhanguera-UNIDERP | REDE LFG – IDP, p. 7) e Sérgio Pinto Martins (*Direito da seguridade social*. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 20). Doravante, interpretar o termo “sistema” como sinônimo de seguridade social.

e ações para sua promoção, proteção e recuperação.<sup>11</sup> Mais: todo o subsistema da saúde é de relevância pública como atesta o Art. 197 da CF/88<sup>12</sup>:

*São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado. (grifo nosso)*

A prestação do serviço de saúde pública é gratuita, isto é, não depende de contribuição a ela ou a seguridade social. O mesmo (gratuidade/não contribuição) dá-se com a assistência social, com a particularidade desta procurar atender aos mais necessitados, ao passo que aquela (saúde) pode prestar socorro a qualquer indivíduo da sociedade<sup>13</sup>. Assim, assistência social, na visão de Wladimir Novaes Martinez<sup>14</sup>, é:

um conjunto de atividades particulares e estatais direcionadas para o atendimento dos hipossuficientes, consistindo os bens oferecidos em pequenos benefícios em dinheiro, assistência à saúde, fornecimento de alimentos e outras pequenas prestações. Não só complementa os serviços da Previdência Social, como a amplia (*sic*), em razão da natureza da clientela e das necessidades providas.

Logo, a principal característica desses dois subsistemas é serem gratuitamente prestados. Por último, temos o subsistema da previdência social caracterizado pelo regime de caráter contributivo, filiação obrigatória e observação dos riscos e contingências estabelecidos em lei, como estudaremos mais adiante.

---

<sup>11</sup> Cf. o Art. 196 da CF/88 e o Art. 2º da lei 8.212/91. CF/88. Disponíveis em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm) e [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8212cons.htm), respectivamente. Acessos em: 02/12/2010 às 16h e 01/12/2010 às 17h23min, respectivamente. Assim prescreve o Art. 196: “A saúde é 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 serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”

<sup>12</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 02/12/2010 às 17h51min.

<sup>13</sup> Como o serviço da saúde é prestado é uma outra questão e não será debatida nesse espaço, embora imperativa.

<sup>14</sup> MARTINEZ, Wladimir Novaes. *A seguridade social na constituição federal*. 2. ed. São Paulo: LTR, 1992, p. 99 *apud* ARAÚJO, Francisco Carlos da Silva. *Seguridade social*. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1272, 25 dez. 2006. Elaborado em 05.2005. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9311>. Acesso em: 14 out. 2009. Material da 6ª aula da Disciplina Fundamentos da Seguridade Social e Princípios Constitucionais, ministrada no Curso de Pós-Graduação *lato sensu* TeleVirtual em Direito Previdenciário – Anhanguera-Uniderp | REDE LFG, p. 8.

Poder-se-ia questionar: de onde vem o dinheiro para bancar todo esse sistema? Ou em linguagem técnico-jurídico: quais são as fontes de custeio financiadoras da seguridade social?

A resposta para essa pergunta encontramos na própria Constituição, no *caput* do Art. 195<sup>15</sup>: “A seguridade social será *financiada por 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 das seguintes contribuições sociais...” (grifo nosso). E já prevê em seu § 4º: “A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I<sup>16</sup>”. E no § 5º ressalva: “Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.”

Dessa maneira é salutar a assertiva de Francisco de Ferrari: “la seguridad es nada más que una economía bien organizada, es decir, organizada, no para un mercado voraz e insensato, sino para servir a un ideal superior mediante una justa y racional redistribución de la renta nacional”.<sup>17</sup>

Por essas linhas até agora escritas já podemos vislumbrar que o sistema não é universal em sentido pleno, não abrangerá a todos os indivíduos da sociedade brasileira, percepção esta intenção maior deste trabalho. Tem ele (princípio da universalidade) um caráter programático. Pelo exposto, notamos que se por um lado o subsistema da saúde pública é um direito de todos indistintamente e este sim universal e igualitário<sup>18</sup>, por outro a seguridade social abarcará as pessoas mais necessitadas e ainda assim dentro de alguns casos e/ou critérios preestabelecidos. Isto é, nem todos dentre os mais necessitados estarão cobertos, receberão algum

---

<sup>15</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 24/11/2010 às 13h48min.

<sup>16</sup> Art. 154. A União poderá instituir:

I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição;

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 02/12/2010 às 22h31min.

<sup>17</sup> FERRARI, Francisco de. *Los principios de la seguridad social*, p.93 *apud* HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Ibid*, p. 5).

<sup>18</sup> Vide nota 11.

tipo de benefício. E a previdência tem como requisito básico a(s) contribuição(ões) para ter-se acesso a ela, bem como leis determinando os riscos e as contingências a serem cobertos e os casos e/ou critérios de concessão dos benefícios e prestações, muito embora se fulcre no princípio da solidariedade<sup>19</sup>.

Assim, o texto constitucional aponta para um sistema que tem por objetivo ser universal, não que ele (o sistema) seja universal - exceção faríamos ao subsistema da saúde, como já visto. No tempo e no espaço ele tende a sê-lo; é a sua potencialidade. Uma ressalva a mais: podemos dizer também que o sistema é universal se olharmos pelo prisma da possibilidade de acesso a ele. Todavia, não é esse (possibilidade de acesso) o ponto de vista que adotamos aqui, mas sim a sua efetiva cobertura. De acordo com a realidade e a necessidade da sociedade o sistema deve ser reformado adaptando-se aos mais variados cenários sócio-político-econômicos possíveis, que no máximo podem ser previstos. Por conta disso, o legislador ao passo que universaliza o sistema limita-o, prevendo desde o texto constitucional – bem como preparando o terreno para as normas infraconstitucionais – os eventos a serem cobertos pelo sistema.

---

<sup>19</sup> Explicaremos melhor sobre a solidariedade na próxima seção.

### III. O WELFARE STATE E A SEGURIDADE SOCIAL

Isso posto, convém explicarmos agora o que seria o tão discutido conceito de *Welfare State* que para muitos está em crise e/ou em declínio<sup>20</sup>. Acreditamos que sem essa digressão histórico-econômico-social não seria possível entendermos de modo mais claro o conceito e a relevância da seguridade social.

Podemos dizer que o *Welfare State* é um subproduto da industrialização. Assim o é a seguridade social, como poder-se-á perceber. Ele (*Welfare State*) nasce a partir das crescentes necessidades de segurança socioeconômicas. Dessa feita, “os serviços sociais surgem para dar respostas às dificuldades individuais, visando garantir a sobrevivência das sociedades”.<sup>21</sup> A modelagem do *Estado do Bem-Estar Social* nasceu da já explanada segunda dimensão de direitos fundamentais e imperou durante todo o século XX.<sup>22</sup> E destarte, deve prosseguir de modo a garantir os valores que portam a solidariedade.

As considerações de Wilemski e as de Briggs<sup>23</sup> parece-nos as mais apropriadas para aquilo que queremos aqui. Do primeiro: “o *Welfare State* é de responsabilidade estatal, é uma proteção social mínima, em níveis básicos de renda, e estes devem ser vistos como direito e não como caridade”. Do segundo temos: “o *Welfare State* surge por três razões básicas: garantia de renda mínima as famílias, dar segurança as famílias nas contingências sociais: (doença/velhice) e assegurar a todos os cidadãos qualidade nos serviços sociais”. Concluimos com

---

<sup>20</sup> A respeito cf. WIECZYNSKI, Marineide. *Considerações teóricas sobre o surgimento do Welfare State e suas implicações nas políticas sociais: uma versão preliminar*. Disponível em: <http://www.portalsocial.ufsc.br/publicacao/consideracoes.pdf>. Acesso em: 15/10/2009 às 17h45min. E cf. Seibel, Erni J. *O declínio do Welfare State e a emergência do estado prisional – tempos de um novo puritanismo?* Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/36/1608>. Acesso em: 15/10/2009 às 17h53min.

<sup>21</sup> WIECZYNSKI, Marineide. *Op. cit.*, p. 1.

<sup>22</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. *Direitos Fundamentais de Terceira Geração*. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, volume 15, 1998, p. 230 *apud* HORVATH JÚNIOR, Miguel. *A Importância Do Direito Previdenciário*. Material da 1ª aula da disciplina Regime Geral de Previdência Social, ministrada no Curso de Pós-Graduação *lato sensu* TeleVirtual em Direito Previdenciário – Anhanguera-UNIDERP | REDE LFG, p. 2.

<sup>23</sup> Cf. WIECZYNSKI, Marineide. *Op. cit.*, p. 2. Desnecessário dizer que existem inúmeras teorias (nascimento, associações e correlações) acerca do *Estado de Bem-Estar*, que por motivos óbvios não abordaremos neste espaço.

Alber<sup>24</sup>: “... as políticas de proteção social são necessárias para promover a integração das sociedades devido a modernidade.”

No Brasil, o *Welfare State* surgiu na década de 1930 e está intrinsecamente ligado ao artigo em questão da nossa Lei Magna, como já deduzimos pelo que foi escrito nos parágrafos acima. O Estado gere, centraliza as questões político-socioeconômicas da sociedade, portanto. Para transformar a questão social o Estado deve conjugar os valores de bem-estar e de justiça social, entendendo-se por esta a redução das desigualdades sociais, fruto da desintegração do corpo social. Em suma, cabe “ao Estado atuar como agente do desenvolvimento social.”<sup>25</sup>

Convém reafirmar e detalhar ainda – antes de explicarmos mais detidamente os incisos I e III do Art. 194 da Lei das Leis e tendo em mente as assertivas sobre o *Welfare State* –, que o sistema de seguridade social brasileiro é, por exemplo, solidário, posto que misto (prevendo a contribuição e a não contribuição para ter-se acesso) e universalista (intentando possibilitar a todos da sociedade a ter acesso a ele), com a devida reserva já apontada e as futuras observações a serem tecidas no presente estudo. Ressaltamos: a solidariedade – seja ela coletiva (saúde e assistência social), seja interpessoal (contribuições à previdência social) – é a base do sistema de seguridade social<sup>26</sup>. E ainda, recordemos, que compete à União privativamente legislar sobre a seguridade social e, por conseguinte, ao Poder Público, organizá-la.<sup>27</sup>

Como relata Horvath Júnior<sup>28</sup>:

<sup>24</sup> Cf. WIECZYNSKI, Marineide. *Op. cit.*, p. 2.

<sup>25</sup> BALERA, Wagner. *Evolução histórica da proteção social*. Material da 4ª aula da Disciplina Fundamentos da Seguridade Social e Princípios Constitucionais, ministrada no Curso de Especialização TeleVirtual em Direito Previdenciário – Anhanguera-Uniderp | REDE LFG – IDP, p. 17.

<sup>26</sup> Cf. HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Os direitos fundamentais e a seguridade social*. Material da 1ª aula da disciplina Regime Geral de Previdência Social, ministrada no Curso de Pós-Graduação *lato sensu* TeleVirtual em Direito Previdenciário – Anhanguera-UNIDERP | REDE LFG, p. 6. Também disponível em: <http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/020507.pdf>. Acesso em: 15/10/2009 às 17h59min. Cf. também BALERA, Wagner. *Op. cit.*, p. 5.

<sup>27</sup> Art. 22, inciso XXIII e parágrafo único do Art. 194 ambos da CF/88, respectivamente. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 02/12/2010 às 17h59min.

<sup>28</sup> HORVATH JÚNIOR, Miguel. *A Importância do direito previdenciário*. Material da 1ª aula da disciplina Regime Geral de Previdência Social, ministrada no Curso de Pós-Graduação *lato sensu* TeleVirtual em Direito Previdenciário – Anhanguera-UNIDERP | REDE LFG, p. 3.

O Programa de Ottawa de Seguridade Social para as Américas adotado pela 8ª Conferência dos Estados da América membros da Organização Internacional do Trabalho (OIT), celebrada na cidade canadense de Ottawa nos dias 12 e 13 de setembro de 1966, estabeleceu que a Seguridade Social deve ser instrumento de *autêntica política social, para garantir um equilibrado desenvolvimento socioeconômico e uma distribuição equitativa da renda nacional*. Em consequência, os programas de Seguridade Social devem ser integrados na política econômica do Estado com o fim de destinar a estes programas o máximo de recursos financeiros, compatíveis com a capacidade econômica de cada país.” (grifo nosso)

É ela (seguridade social) fusão entre igualdade e solidariedade! Esta última merece uma observação mais detalhada, posto que basilar do sistema de seguridade de modo que pode ser classificada da seguinte maneira:

- a) de acordo com a natureza do vínculo entre as partes, a solidariedade pode ser direta (quando as partes sabem concretamente quem participa do grupo) ou indireta (quando o vínculo se estabelece (*sic*) sem a manifestação da vontade das partes de forma expressa e atinge um número indeterminado de pessoas);
- b) de acordo com os sujeitos envolvidos a solidariedade pode ser interpessoal (quando se dá entre duas ou mais pessoas individualmente consideradas) ou intergrupais (quando se dá entre dois ou mais grupos);
- c) de acordo com o seu fundamento ou fonte, a solidariedade pode ser ética ou moral (imposta pelos preceitos éticos-morais) ou jurídica (estabelecida pela norma jurídica com aplicação compulsória);
- d) de acordo com a extensão, a solidariedade pode ser total (quando engloba todos os valores das partes vinculadas) ou parcial (quando abarca apenas alguns valores concretos e determinados).<sup>29</sup>

Disso extraímos que a saúde e a assistência social baseiam-se em uma solidariedade coletiva e interpessoal é o tipo de solidariedade relativa à previdência social, como reproduzimos parágrafos acima.

Não podemos esquecer também que foi em nome do princípio da solidariedade a pauta do julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) determinando a taxaço de contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento dos (as) servidores inativos, bem como dos(as) pensionistas, muito embora não compactuarmos com tal taxaço.

---

<sup>29</sup> HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Os direitos fundamentais e a seguridade social*. Material da 1ª aula da disciplina Regime Geral de Previdência Social, ministrada no Curso de Pós-Graduação *lato sensu* TeleVirtual em Direito Previdenciário – Anhanguera-UNIDERP | REDE LFG, p. 5. Também disponível em: <http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/020507.pdf>. Acesso em: 15/10/2009 às 17h59min.

Celso Barroso Leite<sup>30</sup> conceitua a Seguridade Social como um “conjunto de medidas com as quais o Estado, agente da sociedade, procura atender à necessidade que o ser humano tem de segurança na adversidade, de tranquilidade quanto ao dia de amanhã.”

Define-a o professor Sérgio Pinto Martins<sup>31</sup>:

... é um conjunto de princípios, de regras e de instituições destinado 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.

Nos dizeres do britânico William Beveridge<sup>32</sup>: “a *seguridade social* tem por objetivo abolir o estado de necessidade”<sup>33</sup>, seja pela impossibilidade do indivíduo de conseguir sua própria fonte de subsistência ou pela decorrência do aumento de sua(s) despesa(s).

Portanto, é aí onde deve entrar e atuar o Estado. Atentemos ao fato de um benefício assistencial não possuir um caráter definitivo. A proteção será mantida enquanto perdurar aquela necessidade específica. Daí seu status transitório. A intenção é proteger uma pessoa em um determinado momento de fragilidade na sua vida (saúde ou situação financeira, por exemplo), à medida que adquira novamente condições de manter-se, retomando sua rotina.

Rememoremos que a seguridade social, especificamente no campo da previdência e da assistência, está garantida no Art. 6º de nossa Lei Maior, portanto é um direito social: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a *previdência social*, a *proteção à*

---

<sup>30</sup> LEITE, Celso Barroso Leite. *Curso de Direito Previdenciário em homenagem a Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira*. 5 ed. São Paulo: LTr, 2003, p. 17 *apud* HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Ibid*, p. 5.

<sup>31</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. *Op. cit.*, p. 20.

<sup>32</sup> Sir William Henry Beveridge. Famoso pelo seu *Relatório Beveridge* apresentado ao Parlamento Britânico em novembro de 1952. O conceito de seguridade social, como entendem hoje os especialistas, tem sua raiz aqui; daí sua importância.

<sup>33</sup> BEVERIDGE, William Henry. *O plano Beveridge*. Rio de Janeiro, 1943 *apud* BALERA, Wagner. *Op. cit.*, p. 22.

*maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.*<sup>34</sup> (grifos nossos)

Cabe lembrarmos ainda, que quando falamos em seguridade social estamos falando de um direito fundamental do homem. Como define Sarlet<sup>35</sup>: “Os direitos fundamentais são direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado...”. Se a seguridade social é entendida aqui como o conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade, e ela (seguridade social) é um direito fundamental, o Estado deve prestações à sociedade que o compõe. Logo, a seguridade social é um “direito público subjetivo, pois uma vez não concedidas as prestações, o indivíduo pode requerê-las, exercitando o direito de ação”<sup>36</sup>. Percebemos, portanto, que não se trata de intervenção do Estado na liberdade individual, mas sim, de intervir desejando-se o bem-estar da sociedade encontrando meios para assegurar-lhe tal bem-estar<sup>37</sup>. Dessa forma, o Estado promove a proteção e a justiça social para garantir a segurança e a ordem social.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> CF/88. Essa redação foi dada pela Emenda Constitucional nº 64 de 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 02/12/2010 às 17h20min.

<sup>35</sup> SARLET, I. W. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 44 *apud* HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Ibid*, p. 2.

<sup>36</sup> HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Ibid*, p. 3.

<sup>37</sup> Não está desde o preâmbulo da nossa Lei Maior a expressão “bem-estar”? Recordemos que este é um dos “valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos ...”. Não aparece “a promoção do bem de todos” no inciso IV do Art. 3º da nossa Carta Magna? O professor Wagner Balera (*Op. cit.*, p. 2.) registra que o bem-estar é “a marca registrada do Estado contemporâneo que passou a ser cognominado, acertadamente, *Estado de bem-estar (Welfare State)*”. Cf. também o artigo 193 da CF/88 (Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 24/11/2010 às 13h48min.): “A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o *bem-estar* e a justiça sociais” (grifo nosso). Ou seja, é a nossa Lei Magna que afirma que o fim é a justiça e o bem-estar na ordem social. E cf. ainda o Artigo XXV, 1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, datada de quase cinquenta anos antes da nossa Carta Mãe (Disponível em: [http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm). Acesso em: 02/12/2010 às 18h11min): “Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e *bem-estar*...” (grifo nosso)

<sup>38</sup> Vide nota anterior. Perceber também que o título oitavo da nossa constituição é justamente “Da Ordem Social”.

## IV. PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Trataremos finalmente dos princípios constitucionais, alicerces do nosso ordenamento jurídico. Desse modo, oportuno é dimensionar a importância de um princípio constitucional, pois já apresenta uma ideia de universalidade em si mesmo e também por ser fundamental “na elaboração e interpretação das normas”<sup>39</sup> jurídicas. Como ensinam os professores Balera e Mussi<sup>40</sup>:

Toda a legislação constitucional e infraconstitucional deve ser lida na perspectiva ditada pelos princípios, valores e diretrizes constitucionais, que a iluminam e transformam o seu espírito, muitas vezes mantendo a mesma letra.

Os princípios são a base do sistema jurídico e revelam a finalidade a ser perseguida pelos aplicadores da lei. Servem, assim, como guia, linha mestra, base, pedra angular, elemento informativo, rumo a ser atingido. Pode-se dizer, então, que afrontar um princípio é atacar todo o sistema previamente formado.

Vamos então aos princípios dos incisos I e III, ambos (os incisos) estão ligados paradoxalmente um ao outro e ao todo, como já intuído desde o título e apreendido desde as considerações iniciais deste trabalho. Entender e explicar o paradoxo entre eles é o objetivo deste breve comentário acerca da seguridade social.

Recapitulando o que prescrevem os incisos:

“I - universalidade da cobertura e do atendimento;”

Por *universalidade* compreendemos ser o sistema de proteção social um sistema que proporciona aos indivíduos uma cobertura protetiva para situações – desde que previstas em lei – representativas de riscos (universalidade de cobertura), bem como o direito dos indivíduos pleitearem por tal direito

---

<sup>39</sup> FILIPPO, Filipe de. *Os princípios e objetivos da seguridade social à luz da constituição federal*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 43, 31/07/2007. Disponível em [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura\\_artigo\\_id=2012](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura_artigo_id=2012). Acesso em: 14/10/2009. Material da 6ª aula da Disciplina Fundamentos da Seguridade Social e Princípios Constitucionais, ministrada no Curso de Pós-Graduação *lato sensu* TeleVirtual em Direito Previdenciário – Anhanguera-Uniderp | REDE LFG, p. 15.

<sup>40</sup> *Op. cit.*, p. 41.

(universalidade de atendimento) – ao menos em tese, como já vimos e veremos ainda mais pormenorizadamente. Vale dizer: “ninguém está fora deste plano de proteção; todos têm uma quota de proteção.”<sup>41</sup>

A previsão é que diante de uma situação de contingência os indivíduos terão cobertura de modo igualitário, ou seja, não devendo haver qualquer tipo de discriminação. Entretanto, como poderemos claramente observar pelos princípios do inciso III – a serem tratados logo a abaixo –, somente possuirão direito aos benefícios e serviços da seguridade social de acordo com o que a lei dispuser.

“III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;”

Entendemos por *seletividade* os riscos e as contingências sociais de maior relevância que serão cobertos ou protegidos pelo sistema. O legislador escolhe as prestações (benefícios e serviços) para atender aos objetivos da seguridade social. Fábio Zambitte Ibrahim<sup>42</sup>, citando Wagner Balera, identifica que “a *seletividade* atua na delimitação do rol das prestações, ou seja, na escolha dos benefícios e serviços a serem mantidos pela seguridade social...”. O mesmo Balera juntamente com Mussi aponta: “Trata-se do momento prelegislativo no qual o legislador fixa a prioridade na outorga de determinadas prestações. É a escolha progressiva do Plano de Proteção”. Mas os autores advertem: “Essa escolha não é livre, pois o constituinte já determinou a necessidade de proteção dos grandes riscos sociais...”<sup>43</sup>. É no Art. 201 da Constituição Federal<sup>44</sup> onde estão prescritos quais são os chamados eventos passíveis de cobertura ou proteção:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

- I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;
- II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;
- III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

<sup>41</sup> BALERA, Wagner; MUSSI, Cristiane Miziara. *Op. cit.*, p. 42.

<sup>42</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. Niterói: Impetus, 2008, p. 67. O autor cita a seguinte obra do professor Wagner Balera: *Noções Preliminares de Direito Previdenciário*. São Paulo: Quartier Latin, 2004, p. 87.

<sup>43</sup> *Op. cit.*, p. 43.

<sup>44</sup> Citado aqui sem seus parágrafos. A redação deste artigo foi dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998.

- IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;
- V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.<sup>45</sup>

Na prática, somente haverá direito aos benefícios e aos serviços se estiver disposto em lei. Por quê? A seleção existe porque depende de situação econômico-financeira de todo o sistema. Daí a constante preocupação com o seu custeio, como sustentaremos na próxima seção.

A criação de requisitos ou critérios para enquadrar-se nos riscos, obtendo-se, assim, proteção ou cobertura é aquilo que o legislador chamou de *distributividade*. Isto é, são os critérios para obterem-se as prestações, dado que nem todos receberão os benefícios mesmo entre os mais necessitados. A “*distributividade* direciona a atuação do sistema protetivo para as pessoas com maior necessidade, definindo o grau de proteção”<sup>46</sup>. Almeja, portanto, atingir o maior número de pessoas, propiciando uma cobertura mais ampla. Miguel Hovarth Júnior<sup>47</sup> assevera que “o princípio da distributividade autoriza a escolha de prestações que sendo direito comum a todas as pessoas contemplam de modo mais abrangente os que demonstrem possuir maiores necessidades”.

Afirma o professor Wagner Balera<sup>48</sup>: “A justiça social – fim da Ordem Social – quer ser expressão da equânime distribuição dos benefícios sociais para quantos deles necessitem.” Daí ser o inciso III do artigo 194 da CF/88 a sua expressão.

Não se deve esquecer que a seleção para uma melhor distribuição é também uma escolha política. Fica patente ao observarmos o governo Lula.

Nada melhor que um exemplo de aplicação desses dois princípios do inciso III para entendê-los melhor. Tomemos como referência a prestação pecuniária

---

<sup>45</sup> § 2º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998.) Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 24/11/2010 às 13h48min.

<sup>46</sup> Vide nota 42.

<sup>47</sup> *Ibid*, p. 8.

<sup>48</sup> *Op. cit.*, p. 11.

(benefício) *salário-família*. O referido benefício é um exemplo de *seletividade*, já que se destina a *uma parcela* da sociedade e não a *toda* sociedade. Como tal benefício favorecerá as famílias mais humildes, nas regiões mais pobres do país é que notamos a sua *distributividade*.

E podemos verificar uma vez mais o tema das limitações da universalidade. A questão da renda até de um quarto de salário mínimo por pessoa da família ou moradores da residência como um dos critérios para a concessão do benefício assistencial *amparo social* (definido pela LOAS) é bastante discutível e questionável, sem entrarmos também no problema da idade mínima ou da deficiência (mental ou física), ou melhor, o tipo, o grau (total ou parcial) de incapacidade que o indivíduo possui. Outro exemplo também polêmico entre os juristas é a questão do *auxílio-reclusão* só para dependentes de segurados de baixa renda.

Novamente recorreremos ao princípio da solidariedade no princípio da distributividade. Distribuir adequadamente a renda nacional é simples tarefa do sistema e seu dever. Para reduzirem-se as desigualdades sociais e também as financeiras imperativo é uma justa e efetiva distribuição da renda. Logo, a distributividade insere-se aqui. Tem papel social, portanto. Distribuir o mais otimizada possível é ser solidário.

É esse o quadro. Claramente notamos uma relatividade no sistema de abrangência da seguridade social em nosso território e para a nossa sociedade.

## V. EM BUSCA DE UMA SÍNTESE

A seguridade social é, concluindo,

apenas uma parte da luta contra os cinco gigantes do mal: contra a *miséria física*, que o interessa diretamente; contra a *doença*, que é, muitas vezes, causadora da miséria e que produz ainda muitos males; contra a *ignorância*, que nenhuma democracia pode tolerar nos seus cidadãos; contra a *imundície*, que decorre principalmente da distribuição irracional das indústrias e da população; e contra a *ociosidade*, que destrói a riqueza e corrompe os homens, estejam eles bem ou mal nutridos (...) Mostrando que a seguridade, pode combinar-se com a liberdade, a iniciativa e a responsabilidade do indivíduo pela sua própria vida.<sup>49</sup> (grifos nossos)

Sobre esse aspecto,

ganha força e valorização a ideia de que o verdadeiro Estado de Direito – de liberdade e de igualdade – somente poderá ser construído com reformas não apenas das leis ou das estruturas de poder (...) O século XXI há de ser marcado, necessariamente, pelo signo da *fraternidade*. O Estado do futuro não deverá ser apenas um Estado liberal, nem apenas Estado Social, precisará ser um Estado da *solidariedade* entre os homens.<sup>50</sup> (grifos nossos)

Faz-se necessário esclarecer que mesmo alcançando um número de indivíduos cada vez maior, a seguridade social está aquém de abarcar todos. Tomando um dos vértices da seguridade social, a previdência social<sup>51</sup>, embora existam 32,3 milhões de contribuintes, ainda estão fora dela outros 42,1 milhões de indivíduos<sup>52</sup>. Estes são os dados estatísticos de 2001.

<sup>49</sup> BEVERIDGE, William Henry. *Plano Beveridge*, tradução de Almir de Andrade, p. 282 *apud* HORVATH JÚNIOR, Miguel. *A Importância Do Direito Previdenciário*. Material da 1ª aula da disciplina Regime Geral de Previdência Social, ministrada no Curso de Pós-Graduação *lato sensu* TeleVirtual em Direito Previdenciário – Anhanguera-UNIDERP | REDE LFG, p. 3.

<sup>50</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. *Op. cit.*, p. 231 *apud* HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Ibid*, p. 2.

<sup>51</sup> Não perder de vista que por meio da previdência pagam-se alguns dos benefícios assistenciais.

<sup>52</sup> Cf. Vianna, Maria Lucia Teixeira Werneck. *Que reforma? O sistema brasileiro de proteção social entre a previdência e a seguridade*. Material da 3ª aula da Disciplina Fundamentos da Seguridade Social e Princípios Constitucionais, ministrada no Curso de Especialização TeleVirtual em Direito Previdenciário – Anhanguera-UNIDERP | REDE LFG - IDP, p. 19.

Chegando mais próximo do nosso presente notamos que no ano de 2008<sup>53</sup>, a quantidade de contribuintes empregados era de 43,5 milhões de pessoas<sup>54</sup> e em seu mês de dezembro, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) mantinha cerca de 26 milhões de benefícios ativos em cadastro<sup>55</sup>. Considerando que a População Economicamente Ativa (PEA)<sup>56</sup> desse mesmo ano foi de aproximadamente 100, 5 milhões<sup>57</sup> de pessoas, cerca de 57,5 milhões de indivíduos estavam, pois, fora do subsistema.

Os números continuam bastante expressivos e, a bem dizer, alarmantes. Principalmente quando notamos claramente que a população brasileira está envelhecendo, com aumento da expectativa de vida e conseqüente crescente diminuição da parcela populacional ativa economicamente e contribuinte para o sistema previdenciário. Os beneficiários correspondem a quase 60% dos contribuintes e estes representam cerca de 43 % da PEA! Ou seja, os números são elevados. E no médio e longo prazo provocará uma crise nesse subsistema, caso

---

<sup>53</sup> Ainda que esteja disponível no *site* da previdência as estatísticas referentes ao ano de 2009, não as utilizamos por carência de dados para esse mesmo ano acerca da população brasileira, especificamente no tocante a parcela populacional identificada como ativa economicamente. Todavia, a título informativo e comparativo com as estatísticas de 2008 repassamos aqui os dados previdenciários: “No ano de 2009, a quantidade de contribuintes empregados foi de 45,3 milhões de pessoas” (Disponível em: <http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=991>. Acesso em: 07/12/2010 às 22h20min). “Em dezembro de 2009, a Previdência Social mantinha cerca de 27 milhões de benefícios ativos em cadastro, dos quais 84,0% eram previdenciários, 2,9% acidentários e 13,1% assistenciais. Cerca de 69,7% desses benefícios pertenciam à clientela urbana e 30,3% à clientela rural. Comparado com 2008, o estoque de benefícios aumentou 3,3%, sendo que os previdenciários aumentaram 3,2%, os assistenciais cresceram 5,5% e os acidentários diminuíram 2,4%. As espécies que apresentaram maior participação na quantidade total de benefícios ativos foram todas previdenciárias: aposentadoria por idade (29,3%), pensão por morte (24,1%) e aposentadoria por tempo de contribuição (15,8%)” (Disponível em: <http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=981>. Acesso em: 07/12/2010 às 22h16min). Como afirma o ex-ministro da previdência José Pimentel, são pagos 23,4 milhões de benefícios pelo RGPS todos os meses (SCHWARZER, Helmut (Org.). *Estudos e pesquisas da secretaria de políticas de previdência social 2003-2009*. v. 31. Brasília: MPS, 2009, p. 5).

<sup>54</sup> Disponível em: <http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=866>. Acesso em: 07/12/2010 às 22h33min.

<sup>55</sup> Disponível em: <http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=856>. Acesso em: 07/12/2010 às 22h29min. Desses 26 milhões de benefícios ativos em cadastro, 84,1% eram previdenciários, 3% acidentários e 12,8% assistenciais. Cerca de 69,5% desses benefícios pertenciam à clientela urbana e 30,5% à clientela rural.

<sup>56</sup> PEA: População Economicamente Ativa – pessoas que no período de referência tinham vínculo de trabalho (pessoas ocupadas) ou estavam dispostas a trabalhar, tendo para isso tomado alguma providência efetiva. Disponível em:

<http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=892>. Acesso em: 07/12/2010 às 22h56min.

<sup>57</sup> Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/4651.html>. Acesso em: 07/12/2010 às 22h25min.

reformas não sejam feitas de modo que a previdência permaneça equilibrada e adequada a realidade socioeconômica da sociedade brasileira<sup>58</sup>.

Portanto, o cerne da questão é como expandir o sistema protetivo diante dos desafios cada vez maiores lançados por um mundo globalizado com mercados bastante competitivos e excludentes.

Previsão parcial constitucional já existe:

§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo.<sup>59</sup>

A questão é problemática, pois há, por exemplo, um crescente número de trabalhadores informais ou autônomos. Como incluir os excluídos da sociedade, incluir aqueles que por qualquer razão deixam de ter carteira de trabalho assinada? Incluir aqueles que trabalham em regime familiar?<sup>60</sup> Sabemos também que é crescente o número de idosos aposentados e/ou pensionistas que retornam ao trabalho para garantir o sustento de sua família e não raro até mesmo o de seus descendentes.

O que fazer diante disso e de tantos outros problemas aqui não elencados? Equilibrar o sistema, seus recursos é um caminho. Outro seria promover inclusão social, como previsto no § 12 do art. 201 da CF/88. Incluindo promove-se a justiça social, concorrendo para a paz, por meio do desenvolvimento “das nações e dos povos”, alicerçado nos “direitos humanos, pessoais e sociais, econômicos e políticos”.<sup>61</sup> Logo, “desenvolvimento é o novo nome da justiça social”<sup>62</sup>. Talvez,

---

<sup>58</sup> Escusado dizer que a longevidade e o crescente estreitamento da base piramidal das populações – fatores estes que diretamente geram reflexos na seguridade social – são desafios já vividos em muitos países europeus. Para ficarmos com um exemplo bastante recente destacamos a guerra entre o povo e o governo francês quando foi anunciado – e depois efetivado – uma majoração em dois anos da idade mínima para concessão de aposentadoria.

<sup>59</sup> Art. 201 da CF/88. Essa redação foi dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 24/11/2010 às 13h48min.

<sup>60</sup> Isso não significa de modo algum que estamos tratando somente das pessoas mais humildes. Referimo-nos a toda a parcela da sociedade.

<sup>61</sup> Papa João Paulo II *apud* BALERA, Wagner. *Op. cit.*, p. 8.

reformular a previdência – haja vista as questões como a longevidade estar num crescendo; existir um alto índice de pessoas não contribuírem para o sistema, financiando-o; e o retorno ao trabalho de idosos que são ou não aposentados e/ou pensionistas, fato este que acaba gerando uma crise de emprego, pois acaba com a ordem natural das coisas, tirando o emprego dos jovens que deveriam ingressar no sistema – seja imprescindível, inevitável e mesmo necessária.

Desse universo nasceu o discurso do “diálogo social”, com a criação de um Fórum, de congressos, de debates acadêmicos para discussão dessas e outras questões.<sup>63</sup> Tudo isso empenhando-se na conquista daquilo que o constituinte ansiou com a redação do inciso I do artigo objeto desse estudo: a “universalidade de cobertura e do atendimento”.

---

<sup>62</sup> BALERA, Wagner. *Op. cit.*, p. 8, inferindo acerca dos dizeres do Papa Paulo VI.

<sup>63</sup> Para uma explanação mais detalhada acerca do significado do “diálogo social” e também do que foi o Fórum Nacional de Previdência Social ver SCHWARZER, Helmut (Org.). *Op. cit.*, capítulo 1.

## VI. À GUIZA DE CONCLUSÃO

A partir do relatado acima, concluímos que, muito embora se aspire alcançar todos os indivíduos – ou mesmo a maior quantidade possível deles – a terem acesso à seguridade social em um determinado momento de necessidade passageira em sua vida, intencionando o bem-estar, a justiça e, conseqüentemente, a ordem sociais, para tanto existem critérios de seleção definidos em lei, por conta da limitação dos recursos existentes e das inúmeras demandas da sociedade.

Em última análise, as limitações do esquema protetivo escolhendo-se o rol dos riscos sociais a serem cobertos, acredita-se, permitem uma justa e efetiva distribuição das prestações. Assim, respeitando as particularidades de cada ser (por exemplo, se menor, idoso ou deficiente) e de cada atividade desenvolvida (se empregado; se individual, ou avulso, ou facultativo; se especial; se doméstico, por exemplo), tratando os diferentes como diferentes, é no que se baseiam os dois princípios constitucionais do inciso III do Art. 194 da CF/88.

Valorizar o Direito Previdenciário refletindo sobre ele e discutindo-o, contribuindo para seu aperfeiçoamento é ser solidário, é despertar consciência social, é, em última instância, promover a cidadania.

## VII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Artigos

ARAÚJO, Francisco Carlos da Silva. *Seguridade social*. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1272, 25 dez. 2006. Elaborado em 05.2005. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9311>. Acesso em: 14 out. 2009. Material da 6ª aula da Disciplina Fundamentos da Seguridade Social e Princípios Constitucionais, ministrada no Curso de Pós-Graduação *lato sensu* TeleVirtual em Direito Previdenciário – Anhanguera-UNIDERP | REDE LFG.

BALERA, Wagner. *Evolução histórica da Proteção Social*. Material da 4ª aula da Disciplina Fundamentos da Seguridade Social e Princípios Constitucionais, ministrada no Curso de Especialização TeleVirtual em Direito Previdenciário – Anhanguera-UNIDERP | REDE LFG – IDP.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. *A Importância do direito previdenciário*. Material da 1ª aula da disciplina Regime Geral de Previdência Social, ministrada no Curso de Pós-Graduação *lato sensu* TeleVirtual em Direito Previdenciário – Anhanguera-UNIDERP | REDE LFG.

\_\_\_\_\_. *Os direitos fundamentais e a seguridade social*. Material da 1ª aula da disciplina Regime Geral de Previdência Social, ministrada no Curso de Pós-Graduação *lato sensu* TeleVirtual em Direito Previdenciário – Anhanguera-UNIDERP | REDE LFG. Também disponível em: <http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/020507.pdf>. Acesso em: 15/10/2009 às 17h59min.

MEDINA, Damares. *A previdência social no contexto da seguridade social e da ordem social*. Material da 1ª aula da Disciplina Fundamentos da Seguridade Social e Princípios Constitucionais, ministrada no Curso de Especialização TeleVirtual em Direito Previdenciário – Anhanguera-UNIDERP | REDE LFG - IDP.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. *Que reforma? O sistema brasileiro de proteção social entre a previdência e a seguridade*. Material da 3ª aula da Disciplina Fundamentos da Seguridade Social e Princípios Constitucionais, ministrada no Curso de Especialização TeleVirtual em Direito Previdenciário – Anhanguera-UNIDERP | REDE LFG – IDP.

### Dicionários

*Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

*Minidicionário Houaiss da língua portuguesa*. 3. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

## Internet

*Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 24/11/2010 às 13h48min; 02/12/2010 às 16h, às 17h20min, às 17h51min, às 17h59min e às 22h31min; em 07/12/2010 às 21h38min.

*Declaração universal dos direitos humanos de 10/12/1948*. Disponível em: [http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm). Acesso em: 02/12/2010 às 18h11min.

<http://www.previdenciasocial.gov.br/>. Acesso em: 07/12/2010 às 22h12min.

*Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8212cons.htm). Acesso em: 01/12/2010 às 17h23min.

MENEZES, Cecília. *Previdência social e seguridade social*. Disponível em: [http://www.masterconcurso.com.br/pdf/ceciliamenezes/aula02\\_direito\\_previdenciario.pdf](http://www.masterconcurso.com.br/pdf/ceciliamenezes/aula02_direito_previdenciario.pdf). Acesso em: 14/10/2009 às 19h43min.

SEIBEL, Erni J. *O declínio do Welfare State e a emergência do estado prisional – tempos de um novo puritanismo?* Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/36/1608>. Acesso em: 15/10/2009 às 17h53min.

WIECZYNSKI, Marineide. *Considerações teóricas sobre o surgimento do Welfare State e suas implicações nas políticas sociais: uma versão preliminar*. Disponível em: <http://www.portalsocial.ufsc.br/publicacao/consideracoes.pdf>. Acesso em: 15/10/2009 às 17h45min.

## Livros

BALERA, Wagner; MUSSI, Cristiane Miziara. *Direito Previdenciário*. 4. ed. São Paulo: Método, 2007. Série Concursos Públicos.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 13. ed. rev. e atual. Niterói: Impetus, 2008.

GONÇALES, Odonel U. *Manual de direito previdenciário*. 12. ed. atual. até dezembro de 2007. São Paulo: Atlas, 2007.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da seguridade social*. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

OLIVEIRA, Aristeu de. *Seguridade social e previdência social: benefícios*. São Paulo: Atlas, 2003.

SCHWARZER, Helmut (Org.). *Estudos e pesquisas da secretaria de políticas de previdência social 2003-2009*. v. 31. Brasília: MPS, 2009.