



O PAPEL DA SEGURIDADE SOCIAL NA EFETIVAÇÃO DOS OBJETIVOS DA ORDEM SOCIAL: CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS E DESAFIOS

THE ROLE OF SOCIAL SECURITY IN ACHIEVING THE OBJECTIVES OF THE SOCIAL ORDER: HISTORICAL CONSIDERATIONS AND CHALLENGES

ZORAÍMA MENESES BRANDÃO

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2427-6306>

Aluna especial no Programa de Pós-Graduação em Direito UFPI (Universidade Federal do Piauí) - Mestrado. Especialista em Direito e Processo do Trabalho. Analista Judiciário - Área Judiciária no Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região (PI), e-mail: zo_brandao@hotmail.com.

RAUL LOPES DE ARAÚJO NETO

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7413-0276>

Pós-doutorado em Direito pela Universidade de Brasília, é Doutor em Direito Previdenciário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília, Especialista em Direito Tributário pela Universidade Federal de Pernambuco. Professor e Coordenador Adjunto do programa de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Piauí. Líder e Coordenador do grupo de pesquisa "O Estado: na efetividade dos direitos da Seguridade Social" da Universidade Federal do Piauí. Professor convidado dos cursos de pós-graduação em Direito da Escola Superior da Advocacia do Piauí, da Escola Superior da Magistratura do Estado do Piauí e da Fundação Escola do Ministério público do Estado do Mato Grosso. Coordenador de Programas, Projetos e Eventos Científicos e Tecnológicos/CPPEC da Pró-reitoria de Extensão e Cultura da UFPI, e-mail: raullopes@ufpi.edu.br.

RESUMO

O presente artigo busca contextualizar o papel da Seguridade Social na consecução dos objetivos propostos no artigo 193 da Constituição Federal: bem-estar social e justiça social. A ordem social, que tem por base o primado do trabalho, elegeu a Seguridade Social como meio primordial e integrado do implemento da proteção social, através de um sistema que assegure a todos um mínimo existencial, com a cobertura de riscos sociais, além do tratamento universal da saúde e da assistência social a quem dela necessitar, de modo a assegurar a justiça social. O estudo será conduzido sobre uma análise histórica dos conceitos-chave sobre o tema, além de abordar um ponto de vista crítico sobre os atuais desafios concernente à matéria apresentada.

Palavras-chave: Seguridade Social; Justiça Social; Bem-estar social; Risco social.



ABSTRACT

This article seeks to contextualize the role of Social Security in achieving the objectives proposed in article 193 of the Federal Constitution: social welfare and social justice. The social order, which is based on the primacy of work, has elected Social Security as a primordial and integrated means of implementing social protection, through a system that ensures everyone an existential minimum, with coverage of social risks, in addition to treatment universal health care and social assistance to those who need it, in order to ensure social justice. The study will be conducted on a historical analysis of the key concepts on the subject, in addition to approaching a critical point of view about the current challenges concerning the subject presented.

Keywords: Social Security, Social justice, Social welfare, Social risk.

1 INTRODUÇÃO

O artigo 193 da Constituição Federal dispõe que a ordem social tem como base o primado do trabalho, em perfeita consonância com o fundamento da República Federativa do Brasil previsto em seu art. 1º, inciso IV, no tocante ao valor social do trabalho e da livre iniciativa, fundamentos estes que também integram a ordem econômica (art. 170, CF/88), inferindo-se assim que a Constituição assegura a liberdade de iniciativa como forma de valorizar o trabalho humano, razão pela qual, tal liberdade só é exercida legitimamente se der ao trabalho seu devido e digno valor.

Por sua vez, os objetivos da ordem social são o bem-estar e a justiça social, que também se coadunam com objetivos fundamentais da República, em seu art. 3º, I a IV, que são o de construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Nesta senda, vale ressaltar que a Seguridade Social surgiu como instrumento primordial de sustentação dessa ordem social e, conseqüentemente, da ordem econômica, ao atuar como escudo protetor de relevantes direitos sociais previstos no art. 6º (saúde, assistência social e previdência social), por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade (art. 194, CF/88).



Ocorre que, os atuais cenários, tanto no campo político, como no econômico, apresentam inúmeros desafios ao Estado na atuação da execução dessa proteção/segurança social, a citar, o avanço da globalização, com aumento da desigualdade social e o desemprego, agravada ainda por problemas estruturais de gestão e má-execução internos, e, recentemente, cita-se a própria crise mundial decorrente da pandemia COVID-19, que intensificou o avanço do número de pessoas vulneráveis, as quais se encontram à margem da proteção do sistema.

O presente estudo visa analisar os objetivos da ordem social, numa perspectiva de que, em termos conceituais, bem-estar social e justiça social não se equivalem, apesar de possuírem significados que se comunicam entre si. Para tanto, por meio de uma pesquisa bibliográfica, será realizada uma análise histórica dos institutos, além da correlação e demonstração do papel da Seguridade Social como escudo de proteção social e pilar substancial da ordem social, exemplificando alguns riscos sociais que possam comprometer a execução de tais objetivos e do verdadeiro implemento de um Estado de bem-estar social.

2 BEM-ESTAR SOCIAL

2.1 BEM-ESTAR SOCIAL E DIREITOS SOCIAIS

A noção de bem-estar social remete ao surgimento histórico dos próprios direitos sociais, com origem na Revolução Industrial na Inglaterra, segunda parte do século XVIII, período em que houve avanço do capitalismo liberal e intensa mudança do estilo de vida da população, que migrou das áreas rurais para a área urbana, de forma desordenada, em busca de trabalho.

Todavia, as condições de trabalho da classe operária durante a Revolução Industrial eram extremamente precárias e foram tema de análise de Eric Hobsbawm em sua obra Era das Revoluções, na qual o historiador inglês estabeleceu uma relação direta



entre a quantidade de mão de obra ofertada para a produção, o nível de qualificação e as condições de trabalho:

Conseguir um número suficiente de trabalhadores era uma coisa; outra coisa era conseguir um número suficiente de trabalhadores com as necessárias qualificações e habilidades. A experiência do século XX tem demonstrado que este problema é tão crucial e mais difícil de resolver que o outro. Em primeiro lugar, todo operário tinha que aprender a trabalhar de uma maneira adequada à indústria, ou seja, num ritmo regular de trabalho diário ininterrupto, o que é inteiramente diferente dos altos e baixos provocados pelas diferentes estações no trabalho agrícola ou da intermitência autocontrolada do artesão independente. A mão-de-obra tinha também que aprender a responder aos incentivos monetários. Os empregadores britânicos daquela época, como os sul-africanos hoje em dia, constantemente reclamavam da "preguiça" do operário, ou de sua tendência para trabalhar até que tivesse ganhado um salário tradicional de subsistência semanal, e então parar. A resposta foi encontrada numa draconiana disciplina da mão-de-obra (multas, um código de "senhor e escravo" que mobilizava as leis em favor do empregador etc), mas acima de tudo na prática, sempre que possível, de se pagar tão pouco ao operário que ele tivesse que trabalhar incansavelmente durante toda a semana para obter uma renda mínima. Nas fábricas onde a disciplina do operariado era mais urgente, descobriu-se que era mais conveniente empregar as dóceis (e mais baratas) mulheres e crianças: de todos os trabalhadores nos engenhos de algodão inglês sem 1834-47, cerca de 1/4 eram homens adultos, mais da metade era de mulheres e meninas, e o restante de rapazes abaixo dos 18 anos. (HOBSBAWN, 1982, p. 66-67)

A precarização do trabalho, tão bem acima delineada pelo citado historiador, foi ainda muito bem ilustrada no clássico filme *Tempos Modernos*, de Charles Chaplin (1936), demonstra a profunda desigualdade social entre a classe operária e burguesa, ao tempo em que o trabalhador era visto como "máquina", sem o mínimo de dignidade no desempenho de suas atribuições.

Essa condição fez surgir os primeiros problemas que futuramente seriam considerados como riscos sociais, como alcoolismo, crescimento da violência urbana, prostituição, aumento de internados em manicômios, dentre outros, o que deu início à luta por direitos sociais, de forma que o Estado detivesse uma atuação reguladora dessas desigualdades, de modo a garantir o equilíbrio da vida em sociedade, eis que o liberalismo em sua forma pura não se mostrava eficaz no aspecto.

No plano internacional, como documento inovador no tocante, cita-se a Constituição Mexicana de 1917, que foi a primeira carta constitucional a estabelecer a



desmercantilização do trabalho e “a atribuir aos direitos trabalhistas a qualidade de direitos fundamentais, juntamente com as liberdades individuais e os direitos políticos (arts. 5º e 123)” (COMPARATO, 2007, p. 178), balizas que serviram de inspiração para a constituições brasileiras de 1946 e, posteriormente, de 1988.

Em 1919, a Constituição alemã de Weimar, seguiu a mesma trilha da Carta Mexicana, ao passo que todas as convenções aprovadas pela então recém-criada Organização Internacional do Trabalho (OIT), no mesmo ano de 1919, regularam matérias que já constavam da Constituição mexicana, tais como limitação da jornada de trabalho, o desemprego, a proteção da maternidade e etc.

Contudo, o ideário internacional de um verdadeiro implemento de Bem-Estar Social pelos Estados tomou força apenas após a Segunda Guerra Mundial, em que a dignidade da pessoa humana foi elemento substancial para a retomada de crescimento dos países devastados pela guerra, levada de forma expressa na declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948¹.

Assim, o *Welfare State* (Bem-Estar social) surgiu como um conjunto articulado de políticas e instituições que transpareciam o reconhecimento da responsabilidade pública sobre o bem comum de uma sociedade, uma vez que esse não poderia ser alcançado tão somente pelas instituições de uma economia de mercado, em razão do incremento das consequências nefastas de um liberalismo puro, em detrimento de direitos básicos dos trabalhadores e cidadãos, de forma a garantir uma relativa estabilidade social, integrando de forma definitiva o vocabulário jurídico e político do século XX.

2.2 BEM-ESTAR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

¹ Artigo 25º Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.



Como visto no tópico anterior, a consolidação da política de *Welfare State* nos países europeus se deu no pós-guerra, por volta a década de 1960, ao se universalizar os direitos sociais em governos tipicamente democráticos.

Contudo, no Brasil, em razão de problemas estruturais e internos, além do tardio desenvolvimento industrial, a consolidação e a expansão do regime de bem-estar social tiveram início somente após 1964, sob um governo autoritário.

À época, não houve universalização dos direitos sociais, tampouco respeito integral aos direitos civis, buscando-se a modernização do país em um modelo econômico concentrador de renda, por meio das políticas burocráticas de um regime autoritário. Nesse toar, o avanço do capitalismo conviveu com os resquícios históricos de uma sociedade marcada pela desigualdade e pela exclusão social.

Assim, a noção de solidariedade social e equilíbrio surge apenas com o processo de redemocratização no país, culminando o bem-estar como objetivo da ordem social brasileira, junto da justiça social (art. 193, CF/88).

Sobre a inclusão de forma cristalina pelo constituinte acerca do bem-estar na manutenção da ordem social e papel fundamental para a consecução dos objetivos fundamentais da República, Raeffray afirma:

Com base nestes valores supremos é que, na Constituição Federal de 1988, a ordem social foi apartada da ordem econômica e financeira, no aspecto normativo, mas ambas estão pautadas na proteção e também na proteção da pessoa humana.

A ordem social, sob a égide da Constituição Federal de 1988, tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social (art. 193, da Constituição Federal). Por sua vez, a ordem econômica e financeira tem como base a valorização do trabalho humano e a livre-iniciativa, e como objetivo assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social” (RAEFFRAY, 2011, p. 33).

Portanto, tal escopo harmoniza perfeitamente com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), como também a garantia do desenvolvimento nacional (art. 3º, II), além da erradicação da pobreza, marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais art. 3º, III), construindo objetivos fundamentais que visam à própria noção de bem comum.



3 JUSTIÇA SOCIAL

3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CONCEITO DE JUSTIÇA SOCIAL

A fim de que se possa compreender a eleição da justiça social como um dos valores fundamentais do Estado Social de Direito idealizado pela Carta Magna (arts. 170 e 193), é necessário buscar sua origem filosófica e as diversas transformações pelo qual o conceito de justiça social sofreu ao longo do tempo.

O filósofo grego Aristóteles, discípulo de outro importante filósofo, Platão, concentrou seus pensamentos e teorias no campo da política, preocupando-se com o bem comum da *polis* (a cidade-Estado) e da conseqüente divisão e distribuição desses bens entre os cidadãos. Foi a partir daí que Aristóteles lança a base da ideia de uma justiça distributiva, perfilhando uma tênue distinção entre dois tipos de justiça (FLEISCHAKER, 2006, p.16).

Em primeiro caso, tem-se uma concepção de justiça geral, na qual se preconiza que um ato seja justo na medida em que é exercido nos ditames da lei. Logo, o objeto da lei institui os deveres em relação à comunidade, isto é, a lei estabelece como devidas aquelas ações necessárias para que a comunidade alcance o seu bem, o bem comum. Portanto, as ações legais são ações justas, na medida em que atribuem à comunidade aquilo que lhe é devido.

Em adição a essa concepção geral de justiça, o renomado filósofo conceitua uma justiça particular, no campo individual do ser, a qual se subdivide em um caráter distributivo e em um caráter corretivo.

Nesse toar, a justiça distributiva seria aquela que se exerce nas distribuições de honras, dinheiro e de tudo o que pode ser repartido entre os membros do regime considerando-se, portanto, uma qualidade pessoal do destinatário do bem ou encargo, consoante os valores adotados pela comunidade. Logo, na oligarquia, o critério de distribuição é a própria riqueza; na democracia, a condição de liberdade de um homem, e, na aristocracia, a virtude, lançando a base do que viria a ser denominado de meritocracia.



Por outro lado, tem-se a justiça corretiva, que visa o restabelecimento do equilíbrio nas relações privadas, buscando uma igualdade absoluta, que se expressa na equivalência entre o dano e a indenização, sendo restabelecida por um juiz.

Ainda na era pré-moderna, Tomás de Aquino aperfeiçoa os conceitos de justiça vislumbrados por Aristóteles, acrescentando-lhe elementos do Direito Romano, com base na razão divina (teológica). Pare ele, a justiça distributiva possui um conceito mais amplo, se fazendo presente em todas as comunidades, além da comunidade política, ao passo que a justiça corretiva, agora denominada de “comutativa” amplia seu espectro de atuação, em que qualquer um pode ser o agente corretor numa relação em desequilíbrio, indo ainda além no ponto de vista penal, não só quantificando indenizações de crimes, como estabelecendo penas, de forma a igualar crimes e punições. (BARZOTTO, 2003)

Percebe-se que tais pensadores nunca chegaram a se preocupar com camadas menos favorecidas de uma sociedade, restringindo-se a concepção de justiça como forma de equacionar relações privadas ou apenas aquelas que vislumbrasse um bem comum.

A concepção de uma justiça social, nos moldes atuais de correção de distorções antidemocráticas, só começou a ser discutida a partir do século XVIII, com a Revolução Francesa, na qual os ideários de igualdade e liberdade, aliado à Revolução Industrial e à Revolução Científica, oportunizaram a aceleração dos processos de mudança social, política e econômica erigidas sob a égide do capitalismo, com o aumento da tensão entre o capital e o trabalho, que viria desencadear um ideário de justiça que se norteia pela redução das diferenças entre as posições sociais, tanto no que concerne à proteção dos atores através de garantias salariais, bem como pela consolidação de direitos tipicamente sociais, como educação, saúde, aposentadoria, dentre outros.

Como visto no capítulo anterior, nos países europeus, tal modelo desencadeou um Estado de Bem-Estar Social relativamente forte e organizado, cujo principal instrumento de intervenção política foi à redistribuição econômica, com influências de pensadores liberais, como Smith e Kant.

E, ainda em meados do século XIX, o liberal Jhon Stuart Mill aprimorou o utilitarismo proposto por Jeremy Bentham, em que se acredita que a justiça é a forma de



agir que proporcione o maior bem-estar possível da comunidade, em uma sociedade em que todos são tratados iguais, o que, segundo tais filósofos, seria o ideal mais justo com o fito de minimizar eventuais desigualdades sociais (STUART MILL; BENTHAM, 1984, p.14).

Já na fase contemporânea, em 1971, revolucionado o conceito de justiça social, Jhon Rawls (2000), filósofo americano, lançou o livro *Uma teoria da Justiça*², propondo um novo tipo de contrato social, no qual idealizava uma sociedade equânime, em que há uma perfeita distribuição entre os bens sociais e os desejos humanos.

Nessa concepção, vislumbra-se uma conciliação entre os princípios liberais do momento anterior à Segunda Guerra Mundial, com uma proposta de intervencionismo que avançava na Europa, com países comunistas que pregavam a política do *Welfare State*, ressaltando-se ainda o turbilhão de movimentos civis e políticos que avançava nos Estados Unidos à época, marcado pela tensão advinda com a União Soviética na Guerra Fria e por uma sociedade com desigualdades sociais marcantes, em especial em relação à população negra, bem como latino-americana.

Assim, a proposta de Rawls surge como uma forma de correção do liberalismo clássico, sem abandonar a garantia dos direitos individuais, já que, sob um “véu de ignorância”, as pessoas, despidas de interesses e aptidões naturais, optariam por uma sociedade que garantisse seus direitos básicos de primeira geração, com uma distribuição equânime dos bens sociais, corrigindo-se eventuais distorções com o que ele veio a denominar de “princípio da diferença”, o qual estabeleceu que só seriam permitidas as desigualdades sociais e econômicas que visassem ao benefício dos membros menos favorecidos da sociedade, com reversão de vantagens individuais, em favor destes membros.

Rawls rebate a meritocracia criada por Aristóteles, ao defender que o mérito nunca é completamente pessoal, vez que adviria de condições externas, como o próprio meio em que o indivíduo é criado.

² RAWLS, Jhon. *Uma teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.



Portanto, ao pressupor um livre arbítrio e uma ausência de interesse por parte do indivíduo, tendo em vista a formação de uma lei universal, constata-se aqui uma forte influência de Kant, que elaborou o conceito de contrato original, como uma espécie de contrato social pelo qual o indivíduo abre mão de sua liberdade inconstante no ambiente natural para adquirir uma liberdade assegurada pelo direito, argumentando que temos que pensar numa moral não a partir dos nossos interesses, mas numa condição de autonomia e liberdade em que queiramos que a moral seja a mesma aplicada a todas as pessoas, pensamento que faz surgir o imperativo categórico e leis morais e universais para a configuração do mundo.

A obra de Rawls recebeu inúmeras críticas, inclusive de que, mesmo o autor se colocando como um ferrenho opositor ao utilitarismo, ele teria partido de um pressuposto brutalmente utilitarista para a concepção de justiça, no qual o indivíduo desconhece inicialmente suas próprias características individuais, pressupondo ainda que, de forma racional, todos escolheriam os mesmos princípios de vida em prol de uma sociedade justa.

Michael Sandel, filósofo contemporâneo renomado sobre o estudo do que vem a ser de fato o conceito de justiça, em sua obra “Justiça - O que é fazer a coisa certa” concluiu sobre a teoria de Rawls que “Quer sua teoria de justiça venha a ser aceita, quer não, ela representa a proposta mais convincente de uma sociedade equânime já produzida pela filosofia política americana” (SANDEL, 2020. p.204).

E, não se pode negar a contribuição original e revolucionária quanto ao tema da justiça distributiva proposta por Rawls, que influenciou na intensificação da prática de políticas afirmativas mundo afora, de forma a se vislumbrar uma justiça social que vise uma genuína igualdade de oportunidades para todos, com constatação crucial de que não há prosperidade em uma sociedade marcada por desigualdades sociais, reforçando a ideia de um bem comum para que seja alcançada a plena justiça social.

3.2 JUSTIÇA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988



A Constituição de 1988 foi fruto de um pacto que refletia a reunião de forças políticas em um momento histórico decisivo que afastou regime autoritário dos militares e reestabeleceu a democratização no país, estabelecendo, pela primeira vez em um texto constitucional brasileiro, ao estabelecer uma mudança profunda na ordem social, razão pela qual recebeu o apelido de Constituição Cidadã.

Como visto, o artigo 193 da CF/88 (BRASIL, 1988) dispõe que “A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”, indicando que os ideais que guiaram a redação deste dispositivo, mais atual do que nunca, almejam reduzir as desigualdades sociais históricas, assegurar a cidadania a todos, erradicar a marginalização e adotar um modelo de desenvolvimento econômico inclusivo baseado em oportunidades de trabalho e com uma rede pública de proteção social para todos, a ser garantida pelo Estado, em consonância com objetivos da República Federativa.

Logo, a justiça social disposta na Carta Magna traduz a perspectiva de que o Estado deve assumir de forma atuante e enérgica a responsabilidade de garantir os direitos econômicos e sociais dos indivíduos, e, de forma concomitante, promover uma redistribuição equitativa das rendas e recursos nacionais, eis que os parâmetros da existência digna são balizados pela noção de justiça social.

Por conseguinte, a justiça social idealizada pelo legislador constituinte não é algo definível apenas no plano abstrato, eis que se concretiza com a efetiva aplicação dos direitos sociais consagrados na Constituição Federal de 1988, em consonância especial com a ordem econômica (art. 170), propondo que o sistema jurídico se comunica e se concretiza em sua integralidade.

4 SEGURIDADE SOCIAL

4.1 CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS E PAPEL NA ORDEM SOCIAL



Conforme visto nos tópicos anteriores, no atual sistema jurídico-constitucional, o bem-estar e a justiça social constituem o fim da ordem social, como forma de assegurar o princípio da dignidade da pessoa humana e como expressão equânime de distribuição do aparato social para quem dele necessite.

Nesse contexto, a Seguridade Social surgiu como modelo protetivo que se destina a institucionalizar os preceitos da ordem social, de modo a introduzir os padrões mínimos de segurança social, tal como já formulados pelo direito internacional, uma vez que o direito à segurança social é reconhecido como direito humano pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 22 e art. 25) (ONU, 1948), bem como pela Convenção 102 da Organização Internacional do Trabalho – OIT (OIT, 1952), estatutos estes que também já foram referendados pelo Congresso Nacional, e, portanto, válidos em nosso ordenamento jurídico.

A partir de um contexto histórico, tem-se que a gênese da proteção social pelo Estado tem origem na Alemanha, em 1883, por meio de um sistema de contribuição, onde foram garantidos os benefícios como seguro-doença, seguro contra acidentes e seguro-velhice, com o objetivo de impedir o avanço de movimentos socialistas no país.

Tal modelo influenciou a aprovação de planos de proteção social em outros países europeus, atingindo seu ápice com o Plano Beveridge, que constituiu um dos pilares do *Welfare State*, representando a recomposição e reorganização de medidas de proteção social existentes na Inglaterra em 1942, além da inclusão de novas ações e auxílios que estavam direcionados para a consolidação, ampliação e uniformização de benefícios, oferecendo uma cobertura ampla cobertura a riscos sociais.

Especificamente no Brasil, a questão afeta à Seguridade Social surgiu de forma esparsada ao longo dos séculos, passando de um caráter privado e de outro assistencialista, prestado pelas Santas Casas até a promulgação da Lei Eloy Chaves, em 1923, considerada um marco inicial de uma legislação voltada unicamente à Seguridade Social, ainda que inicialmente destinada a uma categoria específica, ao criar as chamadas Caixas de Aposentadoria e Pensões para os empregados das empresas ferroviárias, contemplando ainda benefícios de aposentadoria por invalidez,



aposentadoria, pensão por morte, bem como o benefício de assistência médica (CASTRO; LAZZARI, 2018, p.67).

Já em 1930, Getúlio Vargas reorganiza esse modelo, estabelecendo os Institutos de Aposentadorias e Pensões e vinculando a previdência ao governo federal. Em 1966, a fusão desses institutos resultou na criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

E, somente em 1988, com o processo de redemocratização, foi instituído um detalhado e criterioso Sistema de Seguridade Social, o qual se configura por um conjunto normativo integrado de preceitos e fundamentos, estabelecendo a atuação conjunta de três políticas públicas: Saúde (art. 196), Previdência Social (art. 201) e Assistência Social (art. 203).

A *segurança social* da renda assumiu duas modalidades nesse novo arranjo constitucional: contributiva (previdência social) e não contributiva (saúde e assistência social).

A Previdência Social (Art. 201), de caráter contributivo, atua como uma modalidade de seguro especial, em especial a trabalhadores, com o intuito de proteger a renda de pessoas físicas que contribuem para o sistema em certas ocasiões e infortúnios ao longo da vida, muito embora o dever de contribuir para o funcionamento de todo o regime não tenha ficado restrito aos beneficiários, devendo ser custeada por toda a sociedade, de forma direta e indireta (art. 195).

Por sua vez, a Assistência Social, embora não possua caráter contributivo, só vai beneficiar grupos em comprovadas situações de vulnerabilidade econômica e social, além de promover políticas de acolhimento e interação ao mercado de trabalho (art. 204).

Para completar esse tripé, tem-se o direito com caráter mais universal de todos na Seguridade Social: a saúde, que, como dever do Estado, deve ser ofertada a todos, por meio de uma política pública que vai muito além do SUS (Sistema Único de Saúde), contemplando ainda atuação no âmbito de vigilância sanitária e assistência farmacêutica, dentre outras ações neste campo.



Desse modo, conforme Balera (2015)³, a Seguridade Social deve ser analisada sob a perspectiva política, jurídica e econômica. A Seguridade Social como política se expressa através de programas de interesse comum, visando liberar os membros da sociedade de todas as situações que geram estado de pobreza e de miséria. São as políticas sociais, as escolhas das necessidades que devem ser protegidas, a forma de financiamento e o tipo de gestão, por exemplo. A perspectiva política é anterior à jurídica. Somente após a edição de normas jurídicas é que a garantia passa a ser “direito”. Portanto, a Seguridade Social como direito é o resultado da política de Seguridade Social – é através do ordenamento jurídico que se tem conhecimento do tipo de instrumento de proteção social posto sob a responsabilidade do Estado. É o ordenamento jurídico que cria a estrutura, o instrumental da Seguridade Social, sem o qual não há como se falar em proteção social. Já a Seguridade Social como economia constitui um sistema de proteção social indispensável ao processo de reprodução da força de trabalho e, portanto, de reprodução do próprio capital.

Logo, a busca pelo fim da ordem social, a justiça, através da Seguridade Social passa não só pela garantia do direito positivo, mas pela expansão dos planos de proteção social, a fim de que seja atingido o ideal de universalidade da cobertura e do atendimento, previstos no texto constitucional (ARAÚJO NETO, 2020, p. 133).

5 RISCO SOCIAL

Na atual conjuntura, política e econômica, em que a globalização mundial avançou, junto com o neoliberalismo, em detrimento ao conceito de Bem Estar Social, atenuando ainda mais as desigualdades sociais, o desemprego atua com o maior risco social desse complexo e integrado sistema de proteção social, aliado ao fato de que, cada vez mais imperam políticas de precarização do trabalho como uma forma errônea de financiar a

³ BALERA, Wagner. FERNANDES, Thiago D'Ávila. **Fundamentos da Seguridade Social**. São Paulo: LTr, 2015.



economia, de modo a sobrepor o interesse de alguns grupos em posição de superioridade financeira.

De acordo com a PNAD Contínua (BRASIL, 2020), em estudo publicado pelo IBGE, em fevereiro de 2020, a taxa de desemprego no Brasil em 2019 estava em 11,9%, além da marca de 38 milhões de pessoas atuando na informalidade, ou seja, à margem de proteção do sistema contributivo. Some-se a isso o agravamento dessa crise com a pandemia mundial COVID-19, que prejudicou o funcionamento de vários setores comerciais e de serviços, ocasionando o aumento expressivo de demissões, deixando esse cenário ainda mais frágil numa situação de crise sanitária.

Nesta senda, vale pontuar ainda que as recentes reformas na esfera trabalhista e previdenciária colocaram em voga o aprofundamento de tal discussão, já que, por muitos críticos, algumas inovações advindas dessas novas legislações seriam até mesmo inconstitucionais.

É inegável que o bem-estar preconizado pela Constituição é algo transitivo, que não fica paralisado em seus objetivos, influenciado ainda por fatores externos, como o natural envelhecimento da população, o que por si só, pressupõe uma adequação entre os direitos sociais e o equilíbrio e financeiro do sistema, mas dificultar ou precarizar o implemento de direitos fundamentais já previstos na própria Carta Magna, por certo, não será a melhor via para a solução dos problemas na ordem social.

Como forma de exemplificar a temática, que tange à tão apregoada crise da Previdência Social, Lazzari afirma:

No Brasil, fala-se em crise da Seguridade Social há décadas. De fato, segundo cifras oficiais, o sistema brasileiro vem experimentando crescentes dificuldades. No entanto, há que se reconhecer que a má gestão dos recursos é fator desencadeante e fomentador da crise, agravado por sequenciais despropósitos de desoneração de contribuições concedidas sem a contrapartida de aumento de empregos.

Além disso, durante muitos anos, as contribuições para a seguridade social serviram para custear não os benefícios, nem formar o fundo de reserva que hoje estaria sustentando as políticas sociais; ao contrário, utilizaram-se os valores para construir Brasília e outras obras públicas “faraônicas”, como, mais recentemente, estádios para a Copa do Mundo. Dilapidou-se assim o lastro existente e necessário para a subsistência do sistema. Outro aspecto grave da



questão gerencial é o fato de que o INSS é um mau pagador. (LAZZARI, 2020, p.9).

Portanto, a garantia de trabalho (digno) deve ser questão central no que tange à minimização de riscos sociais, além de estar ligada à promoção de igualdade e de estabilidade social, ao passo que a luta contra o desemprego e a precarização do trabalho exigem a atuação enérgica do Estado, eis que podem onerar o próprio sistema previdenciário com a concessão desenfreadas de auxílios, como, por exemplo, aposentadoria por invalidez, acidentes de trabalho, além de sobrecarregar as demais áreas de proteção social, tais como a prestação de benefícios e serviços assistenciais em um sistema que nunca atingiu sua plena eficácia nos moldes idealizados pela Constituição.

6 CONCLUSÃO

Ante todo o contexto histórico que resultou em consolidar o bem-estar e a justiça social como objetivos da ordem social, com base no primado do trabalho (art.193), de forma inédita na Constituição de 1988, estabeleceu-se a Seguridade Social como instrumento de proteção social e de relevante papel de concretização desses ideais (art. 194).

A condição de um verdadeiro estado de bem-estar culmina na concepção de uma justiça social que assume potencial suficiente para alcançar os objetivos da República, como erradicação da pobreza, da marginalização e da redução das desigualdades sociais, na construção de uma sociedade justa e solidária (art. 3º).

Enfim, o primado do trabalho e a Seguridade Social no Brasil desempenham funções fundamentais na engrenagem da ordem econômica e social, que se integram quando a livre iniciativa oferece as condições de um trabalho humano. Assim, quanto mais desenvolvimento nacional houver por políticas que estimulem a livre iniciativa e o pleno emprego nos moldes idealizados pelo legislador constituinte, haverá mais bem-estar e



justiça sociais, de forma a reduzir as desigualdades sociais, ao tempo em que o Estado também deve dar soluções sérias e eficazes aos desafios intrínsecos e extrínsecos ao sistema nos tempos atuais.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO NETO, Raul Lopes de. **Teoria Geral do Direito Previdenciário**. Rio de Janeiro: Editora GZ, 2020.

BALERA, Wagner. FERNANDES, Thiago D'Ávila. **Fundamentos da Seguridade Social**. São Paulo: LTr, 2015.

BALERA, Wagner. **Noções preliminares de Direito Previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

BARZOTTO, Luiz Fernando. Justiça Social: **Gênese, estrutura e aplicação de um conceito**. Revista Jurídica Virtual - Brasília, vol. 5, n. 48, mai. 2003. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/747>. Acesso em: 06 jun.21

BENTHAM, Jeremy. **Uma introdução aos princípios da moral e da legislação**. In: STUART MILL; BENTHAM. São Paulo: Abril, 1984.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)**. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/26913-desemprego-cai-em-16-estados-em-2019-mas-20-tem-informalidade-recorde>>. Acesso em: 06 jun.21

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação**. 2006. Departamento de Serviço Social da UnB. Disponível em: http://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/seguridade_social_no_brasil_conquistas_e_limites_a_sua_efetivacao_-_boschetti.pdf. Acesso em: 06 jun.21

CASTRO, C.A.P.; LAZZARI, J. B. **Manual de Direito Previdenciário**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense: 2018.

COMPARATO. Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.



DELGADO, Mauricio Godinho. **Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da destruição e os caminhos da reconstrução**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2015.

FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

HOBBSAWM, E.J. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JARDIM, Rodrigo Guimarães. **Antecedentes históricos da seguridade social no mundo e no Brasil**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3818, 14 dez. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26145>. Acesso em: 5 jun. 2021.

LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; ROCHA, Daniel Machado da; KRAVCHYCHYN, Gisele. **Comentários à Reforma da Previdência**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

PULINO, Daniel. **A aposentadoria por invalidez no direito positivo brasileiro**. São Paulo: Ltr, 2001.

RAEFFRAY, Ana Paula Oriola de. **O bem-estar social e o direito de patentes na seguridade social**. São Paulo: Conceito, 2011.

SANDEL, Michael. **Justiça: O que é fazer a coisa certa**. 33ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira 2020.

