

A EFETIVIDADE DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

THE EFFECTIVENESS OF SOCIAL SECURITY IN BRAZIL FROM THE FEDERAL CONSTITUTION 1988

Eduardo Telles de Lima Rala¹

RESUMO

No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, estabeleceu-se uma sistematização da seguridade social, com evidente conteúdo programático a considerar os desígnios dos direitos sociais (educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, todos previstos no art. 6.º). Esta sistematização ocorreu pela ruptura com um Estado ditatorial e assunção dos preceitos do Estado de Direito Social, que estabelece garantias ao indivíduo, conquistadas na esteira da evolução dos direitos sociais, como direitos de segunda geração, na classificação de Norberto Bobbio. O Direito Previdenciário, a partir do texto constitucional de 1988, se estabelece como um novo ramo do Direito Público, separando-se do estudo conjunto com o Direito do Trabalho, uma vez que congrega o estudo de princípios e matérias específicas em relação à seguridade social. A efetividade da seguridade social no Brasil, a partir de 1988, portanto, perpassa pela consecução dos programas estabelecidos pelo Poder Constituinte originário, através da capacidade orçamentária e da lisura dos gastos públicos.

Palavras-chaves: Seguridade social. Direitos sociais. Efetividade. Direito Previdenciário. Contribuições.

ABSTRACT

In Brazil, the Federal Constitution of 1988 established a systematization of social security, with clear curriculum to consider the designs of social rights (education, health, food, work, housing, leisure, security, social security, protection maternity and childhood, assistance to the destitute, all as provided in art. 6. °). This systematization took place for a break with a dictatorial State and meeting the precepts of the rule of law Social establishing guarantees to the individual, conquers in the wake of developments in social rights, such as second generation rights, the classification of Norberto Bobbio. The Social Security Law, from the Constitution of 1988 establishes itself as a new branch of public law, separating the study together with the Labor Law, as it brings together the study of principles and specific matters relating to social security. The effectiveness of social security in Brazil, from 1988 therefore goes through the achievement of the programs established by the constituent power originating through budgetary capacity and smoothness of public spending.

¹ Mestrando em Direito Constitucional pelo Centro de Pós-graduação da Instituição Toledo de Ensino. Advogado em Bauru.

Keywords: Social security. Social rights. Effectiveness. Social security law. contributions.

1 INTRODUÇÃO

A Seguridade Social no Brasil é estabelecida sobre três grandes eixos de atuação: a Previdência Social, a Saúde e a Assistência Social (artigo 194, da Constituição Federal de 1988):²

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;

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

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

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 gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.~~

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).

Esta ampla atuação se dá em razão da evolução histórica dos direitos sociais, que foi albergada pelo poder constituinte originário em 1988. Pois, a “Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988 restaurou a preeminência do respeito aos direitos individuais, proclamados juntamente com significativa série de direitos sociais” (MENDES; BRANCO, 2012, p. 114).

Flávia Piovesan (2013, p. 96) afirma, neste sentido, que:

Trata-se da primeira Constituição brasileira a inserir na declaração de direitos os direitos sociais, tendo em vista que nas Constituições anteriores as normas relativas a tais direitos encontravam-se dispersas no âmbito da ordem econômica e social, não constando do título dedicado aos direitos e garantias. Desse modo, não há direitos fundamentais sem que os direitos sociais sejam respeitados.

² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil – 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

O Brasil estava, nesta década, saindo das garras da ditadura e assinando, às gerações futuras, uma carta que se dizia democrática e programática.

Relata-nos ainda Flávia Piovesan (2013, p. 86) que a Constituição estabelecida em 05 de outubro de 1988 “[...] institucionaliz[ou] a instauração de um regime político democrático no Brasil. Introduz[indo] também indiscutível avanço na consolidação legislativa das garantias e direitos fundamentais e na proteção de setores vulneráveis da sociedade brasileira”.

Por sua vez, José Afonso da Silva (2008, p. 88) relembra que no Brasil:

A luta pela normalização democrática e pela conquista do Estado de Direito Democrático começara assim que instalou o golpe de 1964 e especialmente após o AI5, que foi o instrumento mais autoritário da história política do Brasil. Tomara, porém, as ruas, a partir da eleição de Governadores em 1982. Intensificara-se, quando, no início de 1984, as multidões acorreram entusiásticas e ordeiras aos comícios em prol da eleição direta do Presidente da República, interpretando o sentimento da Nação, em busca do reequilíbrio da vida nacional, que só poderia consubstanciar-se numa nova ordem constitucional que refizesse o pacto político-social.

O Estado, pois, atua garantindo mínimos de sobrevivência. O termo “seguridade social” tem ínsito em seu conceito a necessidade de atuação estatal na área social.

Rosah Russomano (1972, p. 220-223) já sustentava que:

As Constituições do século XVIII foram todas, [...] embebidas do princípio liberal. [...] Porque, em verdade, embora em estado embrionário, nas Leis fundamentais elaboradas àquela época, já se continham certos preceitos que, evoluindo à medida que as condições ambientais o determinaram, se concretizaram os direitos sociais de nossos dias.

Assim, por exemplo, a Constituição Francesa de 1793 cristalizava determinações que visavam a abrandar ou a extinguir as desigualdades sociais existentes. Estatuiu, v.g., que os socorros públicos eram dívida sagrada, cabendo à sociedade proporcionar aos cidadãos infelizes subsistência (através do trabalho) ou assegurar meios de sobreviver àqueles que não tivessem condições de trabalhar.

[...] Foi necessário que uma Guerra mundial se desencadeasse para que houvesse uma nova e definitiva tomada de posição. O problema social que, até então, permanecera envolto na penumbra – como uma nebulosa sem contornos precisos –, se caracterizou devidamente, requerendo solução. Era preciso que, além da igualdade jurídica, se estendesse aos homens a igualdade econômica.

[...] Ampliaram-se, assim, os textos básicos. Os direitos que as Declarações de 1789, de 1793 e de 1848 desconhecera ou apenas apontaram – sem deferir-lhes efetividade – passaram a incorporar as Leis fundamentais. Novos títulos se abriram, nas novas Constituições.

[...] Os direitos sociais, em última análise, [...] não se vincularam – ao serem reconhecidos – a correntes socialistas. Sem prender-se às mesmas, impuseram-se naturalmente – face a toda uma gama de circunstâncias – à organização constitucional moderna.

Quando os franceses, pois, absorveram as ideias revolucionárias propostas (ou compiladas) por Jean Jacques Rousseau, estabelecendo uma mitigação do poder exercido pela nobreza sobre a burguesia e sobre os camponeses, surge a formatação de funções estatais em resposta a queda do sistema autoritário da realeza, proposta por Montesquieu, em seu livro *Espírito das Leis*.³

A partir do momento em que o cidadão cede parte de sua liberdade, de seus bens, de suas vontades políticas ao Estado, este há de garantir, em contrapartida, saúde, habitação, alimentação e previdência a seus nacionais. É a passagem do Estado de Direito Liberal para um Estado de Direito Social, posto que:

A proposta jurídica que veio a lume na esteira do liberalismo, sustentou a fórmula do *Estado de Direito* organizado através de uma Constituição, que postula a separação de funções – legislativo, executivo e judiciário – e que garante a liberdade máxima do indivíduo diante do Estado, é dizer, cria um Estado desconcentrado, controlado pelas leis e reduzido na sua possibilidade de interferir na conduta dos agentes econômicos, em uma sociedade civil de seres humanos pretendidamente livres e iguais em direitos e obrigações (ALARCÓN, 2011, p. 98).

A submissão do cidadão a ditadura do poder econômico, que, muitas vezes, reduzia a capacidade vital dos trabalhadores (praticamente escravos), provoca a revolta destes em relação tanto a burguesia quanto ao Estado. Passam, então, a exigir uma atuação positiva, para terem suas vidas respeitadas, na dimensão inicialmente de condições laborais dignamente mínimas, sem submissão, por exemplo, a extensas jornadas de trabalho sem direito a refeição digna ou a descanso, proteção às trabalhadoras grávidas e planos de pecúlios para ajuda financeira aos inválidos ou familiares (VIANA, 2008). Surgindo assim os direitos sociais, que se traduzem pela garantia do Estado, através de fixação de normas de tratamento igualitário e atuação positiva para a garantia da vida digna, tendo como corolários a saúde, a gravidez, o descanso, a alimentação, a moradia, a educação e a previdência.

2 SEGURIDADE SOCIAL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E DIREITOS SOCIAIS

O ponto histórico mais relevante para o surgimento dos direitos sociais foi a Revolução Industrial ocorrida na Inglaterra no final do Século XVIII até meados do Século

³ ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. **Ciência política, Estado e direito público**: uma introdução ao direito público da contemporaneidade. São Paulo: Editora Verbatim, 2011, p. 97.

XIX. A transição da economia rural para a manufatura industrial provocou a exploração do trabalhador a situações extremas de trabalho.

Rosah Russomano (1972, p. 210), ainda, aponta que:

O regime feudal e a opressão inerente ao absolutismo esmagavam a personalidade humana.

A ideologia do século XVIII buscou libertá-la dessas cadeias, que se haviam fortalecido com o decorrer dos séculos.

O Estado de Direito que surgia, acentuado pelo constitucionalismo, consagrou, de modo taxativo, os direitos do indivíduo.

Repontaram, a esse período, as teorias de LOCKE, de ROUSSEAU, de MONTESQUIEU, enfim as próprias idéias que conduziram a Revolução Inglesa do século XVIII.

Essas correntes do pensamento influenciaram a consagração dos direitos do indivíduo, concebidos de acordo com o momento que marcou época na cultura jurídico-política ocidental.

A filosofia cristã – fonte primeira e expressiva, mas não exclusiva, dos direitos individuais – passou pelo crivo de formulações filosóficas, do Iluminismo, mediante o qual se simbolizou, na razão, “a medida do certo e do errado, do bom e do mau, do verdadeiro e do falso”.

Norberto Bobbio (2004) classificou este período histórico como o ponto inicial da segunda geração de direitos fundamentais, a exigir uma atuação positiva do Estado em relação ao bem estar dos indivíduos, garantindo-lhes o mínimo existencial para uma digna sobrevivência:

O campo dos direitos sociais, finalmente, está em contínuo movimento: assim como as demandas de proteção social nasceram com a revolução industrial, é provável que o rápido desenvolvimento técnico e econômico traga consigo novas demandas, que hoje não somos capazes nem de prever. [...] É supérfluo acrescentar que o reconhecimento dos direitos sociais suscita, além do problema da proliferação dos direitos do homem, problemas bem mais difíceis de resolver no que concerne àquela “prática” de que falei no início: é que a proteção destes últimos requer uma intervenção ativa do Estado, que não é requerida pela proteção dos direitos de liberdade, produzindo aquela organização dos serviços públicos de onde nasceu até mesmo uma nova forma de Estado, o Estado social. Enquanto os direitos de liberdade nascem contra o super poder do Estado — e, portanto, com o objetivo de limitar o poder —, os direitos sociais exigem, para sua realização prática, ou seja, para a passagem da declaração puramente verbal à sua proteção efetiva, precisamente o contrário, isto é, a ampliação dos poderes do Estado (BOBBIO, 2004, p. 21; p. 34).

Neste contexto, é certo afirmar que a seguridade social sempre existiu na sociedade, desde a existência do ser humano. A atividade de cuidado com o outro sempre foi exercida, mesmo que sem organização ou legislação específica. Naturalmente o ser humano exerce atividades visando a garantia da sobrevivência, o cuidado a saúde e o resguardo dos inválidos e necessitados.

Contudo, de forma escrita, e garantida por um Estado, a seguridade social tem seu surgimento, de forma mais organizada com o *Poor Relief Act* (Lei de Assistência aos Pobres), na Inglaterra. Esta legislação foi estabelecida no início do século XVII, garantindo-se a assistência social oficial e pública, nos casos de enfermidade, invalidez e desemprego, mediante parca contribuição (HORVATH JUNIOR, 2003 ; COELHO; ASSAD; COELHO, 2013).

Mas foi durante o final do século XIX e durante o século XX, que a seguridade social foi sendo sistematizada em todos os países. A evolução ocorreu em razão de graves crises econômicas, da necessidade de respeito aos inválidos de guerra, de garantia de vida digna aos trabalhadores e seus familiares.

Os direitos fundamentais de caráter positivo, nominados por Norberto Bobbio (2004) de direitos de segunda geração são aqueles que exigem uma prestação Estatal, garantindo-se os mínimos existenciais do ser humano, bem como, os riscos sociais: a velhice, a invalidez, a morte e a gravidez.

A seguridade social possui uma parcela de sua evolução histórica notadamente com o surgimento dos direitos sociais. Estes são, desde o ponto de vista histórico, a necessidade de proteção ao indivíduo que, submetido ao domínio econômico, viu-se desamparado em relação a sua saúde, a sua família, a seu bem estar e a sua invalidez ou morte.

Com a quebra da Bolsa de Valores de Nova York, em 1929, os Estados Unidos da América instituíram um programa de assistência social conhecido como *New Deal*. Objetivava o Presidente americano Franklin Delano Roosevelt alavancar a economia com medidas incisivas, como investimento maciço em infraestrutura, controle de preços e diminuição na jornada de trabalho. Além disso, concessão de créditos agrícolas a pequenos produtores rurais e criação da Previdência Social, garantindo-se um salário mínimo, e proteção aos idosos, desempregados e inválidos.

Programa semelhante foi criado na Grã-Bretanha, pelo Barão William Henrique Beveridge, da década de 1940, inspirado, principalmente, no plano de Otto Von Bismarck, estabelecido na Alemanha, que a partir da penúltima década do século XIX:

[...] introduziu uma série de seguros sociais, como, por exemplo, o seguro contra acidentes do trabalho (totalmente custeado pelos empregadores e independente da comprovação de culpa) e seguro-doença (com custeio a cargo do trabalho, empregador e Estado). Em 1889 editou-se uma lei que criou o seguro-invalidez e

velhice, igualmente custeado pelos trabalhadores, empregadores e Estado (VIANA, 2008, p. 33-34).

Embora estes programas de avivamento da economia visassem também a assistência àqueles cidadãos prejudicados e que estavam desamparados, desempregados e, até mesmo, desalojados, tendo sido atingido o objetivo proposto – restabelecimento dos investimentos naqueles países e propriamente da economia –, a atuação assistencial diminuiu, posto que aqueles que estavam na pobreza, com necessidades, retomaram suas vidas normalmente. É dizer, aqueles Estados investiram, pesadamente, em saúde e educação de base, desonerando a grande maioria da população economicamente ativa – a chamada classe média – destes encargos. O que não acontece(u) no Brasil.

A estrutura social e a evolução histórica no Brasil, não possibilita a adoção de medidas assistencialistas nos mesmos moldes preconizados pelos Estados Unidos da América (*New Deal*) e pela Grã-Bretanha (*Plano Beveridge*). Embora estas medidas estejam plasmadas na Constituição, o custo para mantê-las, oneram o orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Com propriedade, neste sentido, Pietro de Jesús Lora Alarcón (2011, p. 130) adverte que:

A fórmula do Estado de Bem-estar alcançou amplo desenvolvimento em Estados considerados de filosofia política socialdemocrata, especialmente entre o final da segunda guerra e começos da década de 70, no século XX [...] Em nossa região, logo após a queda dos Estados ditatoriais – na segunda metade da década de 80 – as jovens democracias tiveram e ainda se confrontam com dois desafios: o primeiro, consolidar a própria democracia, é dizer, criar e ampliar os canais de participação política e promover uma cidadania de alta intensidade; simultaneamente, superar as deficiências econômicas, estabelecendo um modelo de desenvolvimento com justiça social.

Assim, vê-se que a problemática no Brasil, posto ser a seguridade social consolidada como a atuação estatal naquelas três grandes esferas de garantias dos direitos sociais: saúde, previdência e assistência social, é a questão do gasto público e sua respectiva fonte de custeio.

A efetividade de seguridade no Brasil, portanto, perpassa pela consecução dos programas estabelecidos pelo Poder Constituinte originário, através da capacidade orçamentária e da lisura dos gastos públicos.

3 SEGURIDADE SOCIAL: EVOLUÇÃO NO BRASIL E EFETIVIDADE A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Na vertente didática, a seguridade social sempre esteve fortemente ligada ao Direito do Trabalho, posto ser estudada adjetivamente aos direitos trabalhistas. Assim, no Brasil, a Previdência Social até 1988 possuía grande ligação com o Direito do Trabalho, não sendo uma disciplina estudada de forma autônoma pelo Direito. A partir da promulgação da atual carta constitucional, o Direito Previdenciário assumiu autonomia didática, surgindo um novo ramo do Direito Público.

A vinculação ao direito do trabalho, por longos anos, se deve, principalmente, a evolução histórica dos direitos sociais (saúde, assistência aos desamparados e previdência) no Brasil. A previdência foi inicialmente inserida na legislação brasileira a partir de 1888, com o Decreto n. 9.912-A, de 26 de março, que criou e regulou o direito à aposentadoria dos empregados dos Correios e fixando requisitos a sua concessão. A partir daí, muitas legislações foram sendo criadas, para regular a aposentadoria, o pecúlio ou as pensões devidas aos empregados das estradas de ferro, do Ministério da Fazenda, da Marinha Mercante, dos Operários da Casa da Moeda, aos telegráficos e radiotelegráficos entre outros (VIANA, 2008, p. 34-48; HORVATH JUNIOR, 2003, p. 20-31).

Os direitos sociais, embora na Constituição Federal brasileira, a partir de 1988, possua capítulo próprio (Capítulo II, do Título II, do artigo 6.º ao 11), atualmente é termo sinônimo a direitos fundamentais, sendo utilizado tão-somente para especificar que estes direitos elencados (não exaustivamente) neste ponto do texto constitucional são também fundamentais. A classificação preconizada por Norberto Bobbio se utiliza de termos para demonstrar, didaticamente, a evolução dos direitos fundamentais, mas que, atualmente, isso, na prática, não possui tanta importância, para a finalidade de efetivação.

Pietro de Jesús Lora Alarcón (2011, p. 265), sobre este particular, observa que:

Mesmo assim chegar-se-á a conclusão de que essas expressões têm méritos apenas na medida em que designam um titular, e em todas o titular é o mesmo, o ser humano. Assim que, conquanto nos preocupemos com o que realmente importa, que consiste em outorgar as condições para a máxima efetividade desses direitos, não haverá problema algum. Por outras palavras, sempre e quando sejamos capazes de identificar um núcleo conceitual irrenunciável que nos permita não colocar em risco a submissão da prática estatal ou a dos particulares a uma ação destinada a essa efetividade, seja atuando concretamente ou deixando de interferir nas liberdades do ser humano para potencializar sua dignidade, estaremos a salvo de qualquer perigo.

É o que também podemos constatar na lição de Mattia Persiani (2009, p. 31), para quem:

[...] a idéia da seguridade social exprime a exigência de que venha garantida a todos os cidadãos a libertação das situações de necessidade, na medida em que esta libertação é tida como condição indispensável para o efetivo gozo dos direitos civis e políticos.

Para Norbert Rouland (2008, p. 266) “[...] os direitos do homem têm um alcance universal, que ultrapassa a cultura que os gerou: em nenhum lugar a escravidão, os sacrifícios humanos, as mutilações sexuais são justificáveis”.

As Constituições brasileiras implementaram, gradativamente, o direito à previdência social, com esteio na legislação acima referenciada. Contudo, como se pode constatar da leitura dos textos, estes eram, tão-somente, o reflexo da legislação infraconstitucional. Não se verificou, na história constitucional até 1988, intenção do constituinte originário, de resguardar os direitos sociais, dando-lhe eficácia programática e sistematizada. Nas Constituições de 1934 (uso do termo “previdência”), de 1937 (uso do termo “seguro social”) e 1946 (sistematização da matéria previdenciária), houve somente referências às competências legislativas e previsão de prévio custeio para criação, majoração ou extensão dos benefícios previdenciários (Emenda Constitucional n.º 11, a Constituição de 1946) (VIANA, 2008).

Flávia Piovesan (2013, p. 95-96) observa, ainda, em relação a esta evolução:

[...] que as Constituições anteriores primeiramente tratavam do Estado, para, somente então, disciplinarem os direitos. Ademais, eram petrificados temas afetos ao Estado e não a direitos, destacando-se, por exemplo, a Constituição de 1967, ao consagrar como cláusulas pétreas a Federação e a República. A nova topografia constitucional inaugurada pela Carta de 1988 reflete a mudança paradigmática da lente *ex parte princeps* para a lente *ex parte populi*. Isto é, de um Direito inspirado pela ótica do Estado radicado nos deveres dos súditos, transita-se a um Direito inspirado pela ótica da cidadania, radicado nos direitos dos cidadãos. A Constituição de 1988 assume como ponto de partida a gramática dos direitos, que condiciona o constitucionalismo por ela invocado. Assim, é sob a perspectiva dos direitos que se afirma o Estado e não sob a perspectiva do Estado que afirmam os direitos.

A Constituição Federal promulgada em 05 de outubro de 1988 sistematizou a saúde e assistência social, juntamente, com a previdência, no capítulo da Seguridade Social (Título VIII e Capítulo II), trazendo a baila os princípios da universalidade de cobertura e de atendimento, uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços, seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, irredutibilidade dos valores dos

benefícios, equidade na forma de participação no custeio, diversidade na base de financiamento, caráter democrático e descentralizado da administração.

A seguridade social passou a ser custeada por toda a sociedade, através de contribuições sociais pagas por diversos setores da economia, de contribuições diretas pagas pelos empregados e empregadores (destinadas, precipuamente, à previdência), bem como, renda obtida através de impostos e outras formas de receitas diretas e indiretas do Estado.

Contudo, os serviços de saúde e os benefícios assistenciais não possuem caráter contributivo, ou seja, são prestados sem a devida contraprestação pecuniária do usuário. Tal situação é um contrassenso, pois a atuação estatal nestes pontos depende de capacidade orçamentária do Estado, ou seja, disponibilidades financeiras (ALARCÓN, 2011).

Em relação a questão da referibilidade das contribuições sociais:

Podemos observar, portanto, que o Estado brasileiro elabora seu orçamento e gere suas receitas de forma única (princípio da unidade), contudo, possui reservas e fundos para alocação das receitas vinculadas e, posteriormente, destinação destas para seus gastos pré-determinados (fundos destinados ao custeio: da Previdência Social, da Assistência Social prevista na Lei Orgânica da Assistência Social, do desenvolvimento da educação, da saúde, da pobreza etc.).

O orçamento a que se destina a arrecadação de algumas contribuições é o da Seguridade Social, que abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos ou mantidos pelo Poder Público. As demais contribuições são destinadas ao custeio de órgãos, entidades profissionais (SESI, SENAI, SENAC etc.) e fundos de desenvolvimento setorial (FUST, FUNTEL etc.).

Interessa-nos, sobremaneira, a destinação das contribuições sociais destinadas ao custeio da Seguridade Social, visto que tem campo próprio de análise [...]

A par das discussões em torno do aumento da arrecadação e da crescente carga tributária, a análise a ser feita no Direito Financeiro, em relação às contribuições – pois suas receitas são vinculadas, diferentemente das taxas, que exigem uma contraprestação imediata do serviço público àquele contribuinte –, é questionar, num primeiro momento, se o contribuinte, sendo sujeito passivo da obrigação tributária de pagar o valor exigido pela lei que instituiu certa contribuição, em não usufruindo, em última instância, direta ou indiretamente, daquele serviço público, pode reaver o valor que pagou e, em não podendo, se pode não ser mais tributado em relação a esta exação.

Além disso, entre outras questões, existe a vinculação entre o sujeito passivo da exação tributária para com o órgão do Poder Público incumbido de executar aquele serviço e, a vinculação do Poder Público em repassar aquela arrecadação para aqueles órgãos, bem como, para outros entes federativos, naquela repartição de receitas públicas prevista pela Constituição? (RALA, 2013, p. 235-237).

No Brasil, a previdência social tem natureza contributiva e solidária,⁴ é dizer, que no regime geral, que congrega, grosso modo, os trabalhadores vinculados a legislação

⁴ Brasil. Constituição Federal de 1988. 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 [...].

trabalhista, os benefícios são por eles custeados, com participação das empresas, através de contribuições específicas sobre, por exemplo, o lucro.

Entretanto, a saúde e a seguridade social são custeadas indiretamente pela destinação de verba advinda de impostos (que são tributos não vinculados) – através dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios –, e contribuições sociais ou fundiárias.⁵

A diversidade da fonte de custeio da seguridade social, no modelo adotado no Brasil, onera uma parte da sociedade que – efetivamente – não se utiliza dos serviços prestados, não se verificando, portanto, a referibilidade das contribuições. Ainda aqueles que pagam contribuições sociais ou outros tributos com o objetivo de custear a seguridade social, não se utilizarão dela, nas suas vertentes saúde e assistência social.

Programas assistencialistas puros, como aqueles implementados no Brasil nas últimas décadas (por exemplo: programas como bolsa família, Minha Casa Minha Vida, fome zero, entre outros), não exigem contraprestação pecuniária e muitas vezes o beneficiário não retorna o valor a ele concedido, através de outro tipo de contraprestação, como, por exemplo, a atuação em serviços voluntários. Se torna uma renda, sem a devida contribuição.

Este sistema é nefasto para qualquer economia, e juridicamente cria uma incoerência no sistema pela indevida interpretação do princípio da solidariedade. Constatase, portanto, que os programas *New Deal* e *Beveridge*, foram aplicados em momentos econômicos drásticos, em razão das guerras por que passaram Estados Unidos e Grã-Bretanha. Tais políticas hoje não mais são adotadas naqueles termos quanto propostas, uma vez que o sistema se autorregenerou, trazendo aqueles que estavam a margem ou abaixo da linha da extrema pobreza, a uma posição satisfatória, contribuindo para o sistema.

Neste sentido, Pietro de Jesús Lora Alarcón (2013, p. 9-10) adverte que:

[...] a entrada no século XX foi marcada por uma visão empobrecida da supremacia da Constituição. O Direito pagou caro por essa modelagem, pois se evidenciou a dificuldade em observar e analisar convenientemente o fenômeno jurídico, que foi sempre colocado como algo construído por poucos e para poucos, sem assento nas necessidades das maiorias, de linguajar rebuscado e tedioso.

Entretanto, os elementos sociais e ideológicos, oriundos de *Weimar*, das constituições soviética, mexicana e espanhola de começos desse século – dentre outras – renovaram a cidadania e estimularam a ideia de um Estado mais compromissado pelo menos no papel. As constituições passaram a consagrar direitos sociais e começou-se a forjar uma identidade na América Latina fruto do

⁵ Brasil. Constituição Federal de 1988. Art. 195. 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 [...].

reconhecimento de problemas comuns, de encontrar consensos sobre os mecanismos para satisfazer o novo interesse público para sair de uma esfera virtual e conseguir desenvolver funções econômicas.

Ressalte-se, entretanto, que embora possam existir constituições pródigas em direitos, essa premissa não significa, necessariamente, vontade constitucional de satisfazê-los. Ainda que seja possível reconhecer que o arsenal jurídico foi robustecido contribuindo a gerar uma ótica mais instrumental e útil do Direito. A advertência valia para o constitucionalismo social de começos do século XX, no qual um Estado novel significava esperanças de renovação, e vale também para a análise do recente Constitucionalismo da América Latina.

Neste paradigma, a Constituição Federal de 1988, garantiu, em seu texto original, direitos amplos àqueles que contribuem para a previdência social e programas a serem executados através da gestão governamental, custeados indiretamente através de contribuições sociais e pelos orçamentos públicos. Passados 25 anos, após profundas reformas previdenciárias, inclusive em nível de texto constitucional (Emendas Constitucionais n.º 20/1998, 41/2003, 47/2004, e, 70/2012), mitigaram-se os direitos daqueles que contribuem para suas aposentadorias e outros benefícios previdenciários, para a efetivação dos programas sociais previstos na constituição, atual e notadamente, por exemplo, moradia e saúde.

Não raras vezes, estas reformas ocorreram no bojo ou de crises econômicas ou de períodos eleitorais.⁶ A reforma de 2003, com o advento da Emenda Constitucional n.º 41/2003, foi a mais criticada, pois afastou, definitivamente, dos servidores públicos os direitos até então garantidos a eles, há séculos, de uma aposentadoria integral e paritária.

O paradoxal nesta análise, não é uma crítica social ou uma atuação capitalista. A evolução dos direitos sociais, como acima analisado, em países com substrato histórico, sociedades melhor estruturadas e com evolução não extrativista, não oneram suas previdências sociais, nas suas vertentes assistencialistas. Mas em países de democracia tardia, colonizados a partir de políticas extrativistas, a aplicação equivocada de políticas sociais, acaba transformando a atuação Estatal para garantia dos direitos sociais e um assistencialismo populista.

Assim, as reformas ditas previdenciárias, num esforço de estancar um dito *déficit* no caixa da Previdência, sugerem uma atuação de mitigação dos gastos nesta vertente, para

⁶ Como bem pontua Pietro de Jesús Lora Alarcón: “Logo, as grandes transformações constitucionais se relacionam usualmente às grandes transformações econômicas, ao triunfo das inéditas e vitoriosas convicções filosóficas sobre o papel do ser humano como indivíduo e ser social, a sua maneira de encarar os avanços da ciência e as modificações culturais, e sua relação com a ciência e a tecnologia, às formulações sobre as aproximações entre institucionalidade política e indivíduos considerados como participantes, em maiores ou menores graus, das decisões sobre o público.” (Funções do Direito Constitucional: Reflexões sobre a história e a interpretação do projeto normativo para a sociedade plural. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, v. 19, p. 378, jan./jun. 2012).

aplicação das verbas no veio populista. Alie-se a esta afirmação a redução da taxa de natalidade, num sistema previdenciário que necessita da participação da força de trabalho dos mais novos para manutenção dos benefícios já concedidos.

4 CONCLUSÃO

O presente artigo buscou demonstrar a evolução histórica dos direitos sociais em relação às vertentes da seguridade social no Brasil. E, com isso, delineamos que as reformas recentes ocorridas no âmbito da previdência, obstando e reduzindo alguns direitos historicamente a algumas categorias, sugerem uma atuação populista, de ampliação da atuação na vertente da assistência social.

Constatou-se, portanto, que a efetividade da seguridade social no Brasil perpassa pela consecução dos programas estabelecidos pelo Poder Constituinte originário, através da capacidade orçamentária e da lisura dos gastos públicos.

A tentativa de mitigação, através de reformas constitucionais, de direitos historicamente adquiridos no âmbito da previdência social, sugere uma forma de ampliação do assistencialismo populista.

REFERÊNCIAS

ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. **Ciência política, Estado e direito público: uma introdução ao direito público da contemporaneidade**. São Paulo: Editora Verbatim, 2011.

_____. Funções do direito constitucional: reflexões sobre a história e a interpretação do projeto normativo para a sociedade plural. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, v. 19, p. 375-394, jan./jun. 2012.

_____. Notas sobre a pluralidade democrática, a superação do autoritarismo e o novo constitucionalismo latino-americano, p. 9-10. In: BRANDI, Ana Carolina Dias; RALA, Eduardo Telles de Lima; CAMARGO, Nilton Marcelo de. **Direitos fundamentais e hermenêutica constitucional**. Birigüi, SP: Boreal Editora, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil – 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

COELHO, Fábio Alexandre; ASSAD, Luciana Maria; COELHO, Vinícius Alexandre. **Manual de direito previdenciário: benefícios**. Bauru: Canal 6, 2013.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito previdenciário**. 3. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

PERSIANI, Mattia. **Direito da previdência social**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

RALA, Eduardo Telles de Lima; TRECENTI, Henrique Cordeiro. O federalismo brasileiro e as contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico: referibilidade e orçamento impositivo, p. 235-237. In: BRANDI, Ana Carolina Dias; RALA, Eduardo Telles de Lima; CAMARGO, Nilton Marcelo de. **Direitos fundamentais e hermenêutica constitucional**. Birigüi, SP: Boreal Editora, 2013.

ROULAND, Norbert. **Nos confins do direito: antropologia jurídica na modernidade**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

RUSSOMANO, Rosah. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1972.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30. ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 56, de 20.12.2007. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

VIANA, Cláudia Salles Vilela. **Previdência social: custeio e benefícios**. 2. ed. São Paulo: Ltr, 2008.