

**INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA:
NOVAS PERSPECTIVAS DE AMPLIAÇÃO DA COBERTURA DE PROTEÇÃO
SOCIAL SOB O ENFOQUE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

**INCLUSIÓN SOCIAL:
NUEVAS PERSPECTIVAS DE AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA DE
PROTECCIÓN CON ENFOQUE EN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES**

Rubens Valteciides Alves¹

rubensva@terra.com.br

Rodrigo Gama Croches²

gamacroches@yahoo.com.br

Introdução. 1. A seguridade social e sua relação com a teoria dos direitos fundamentais. 2. Direitos Sociais à luz dos direitos humanos. 3. O sistema de seguridade social na Constituição Federal de 1988. 4. A cobertura previdenciária na América Latina: desafios da inclusão social 5. Alterações legislativas e as peculiaridades das novas formas de contribuição ao regime previdenciário.

RESUMO: A seguridade social consiste no conjunto de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à assistência social e à previdência social. Trata-se de um plexo de ações destinado a assegurar condições materiais de subsistência para os indivíduos que se encontrarem em uma situação de risco social. Tais medidas visam à promoção da igualdade material, nesse sentido os direitos ligados à seguridade social têm como principal característica a necessidade de intervenção do Estado para sua efetivação por meio da implementação de políticas públicas. Com efeito, o objetivo do presente trabalho é investigar como está desenhado o sistema de seguridade social, analisando as normas constitucionais à luz da teoria dos direitos fundamentais. Ademais, verificar-se-ão como algumas normas constitucionais e infraconstitucionais foram alteradas para permitir a ampliação da cobertura previdenciária, notadamente com a inserção de novas regras de contribuição ao regime previdenciário. Assim, o estudo utilizará o método de estudo sistemático para compreender como as políticas públicas de ampliação da proteção previdenciária se relacionam com a teoria dos direitos fundamentais.

¹Doutor em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Graduado em Direito pela Universidade de Uberaba. Professor efetivo do Curso de Graduação em Direito e do Curso de Mestrado em Direito Público da Universidade Federal de Uberlândia.

²Mestrando em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia, Pós-graduado em Direito Previdenciário pela UGF, Graduado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia. Professor do Curso de Direito da UNIPAC em Uberlândia. Advogado e servidor público federal.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Fundamentais. Direitos Sociais. Seguridade Social. Previdência Social. Inclusão Previdenciária.

RESUMEN: En Brasil, la seguridad social es el conjunto de iniciativas de los poderes públicos y de la sociedad para garantizar los derechos a la jubilación, de la salud, el bienestar social. Se trata de un plexo de las acciones destinado a garantizar un nivel de vida para los individuos que se encuentren en situación de riesgo social. Estas medidas tienen por objeto promover la igualdad, en consecuencia, los derechos vinculados a la seguridad social tienen como característica principal la necesidad de intervención del Estado a través de la implementación de políticas públicas. En efecto, el objetivo de este trabajo ha sido diseñado para investigar cómo el sistema de la seguridad social se estructuró en la Constitución Federal de 1988, con el análisis de las normas constitucionales a la luz de la teoría de los derechos fundamentales. También, será estudiado como las normas constitucionales e infraconstitucionales fueron cambiadas para permitir la expansión de la cobertura social, sobre todo con la inclusión de nuevas reglas de contribución al régimen. Así, el estudio utiliza el método de estudio sistemático para comprender cómo las políticas públicas para ampliar la protección de la seguridad social se relacionan con la teoría de los derechos fundamentales.

PALABRAS CLAVE: Derecho Fundamental. Derechos Sociales. Seguridad Social. Inclusión.

INTRODUÇÃO

O objetivo do estudo é analisar o aspecto normativo da seguridade social desenhada pelo poder constituinte que elaborou a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Além disso, indispensável que essa análise dogmática seja realizada sob o enfoque da teoria dos direitos fundamentais para verificar como os direitos sociais relativos à seguridade social foram normatizados na ordem jurídica brasileira.

O artigo 194 da Constituição Federal traz o conceito de seguridade social como o conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à assistência social e à previdência social. Dessa forma, verifica-se que a Constituição Federal, além de resguardar direitos sociais nos artigos 6º a 11, também sistematizou um conjunto de normas voltadas para a proteção dos indivíduos em situação de risco social.

Ademais, o estudo da seguridade social não pode ser distanciado da construção teórica sobre os direitos fundamentais, já que todo o sistema tem como principal objetivo a promoção da dignidade humana ao fundamento de que o Estado Brasileiro preocupa-se com a promoção do bem-estar social. Daí, afirmar-se que toda a seguridade social se alicerça na ideia de que a solidariedade deve ser valorizada.

Essa solidariedade entre os indivíduos é que justifica a intervenção do Estado na economia para que sejam arrecadadas contribuições que serão revertidas em serviços e benefícios ofertados pela seguridade social, forma-se, assim, um pacto entre as pessoas e, mais ainda, um pacto entre gerações que fomentam o altruísmo e a busca pela igualdade material entre os homens.

Por outro lado, tanto as normas constitucionais como as infraconstitucionais foram alteradas, principalmente a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 47/2005 que determinou a adoção de medidas no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) para que seja ampliado o acesso ao sistema previdenciário. Tais medidas têm como maior objetivo a inclusão de pessoas junto ao RGPS, já que em inúmeros casos indivíduos consideradas segurados obrigatórios não efetuam o pagamento de suas contribuições, o mesmo ocorre com o(a)s segurado(a)s facultativos que não se veem estimulados a aderir ao RGPS.

Os principais problemas relacionados à ausência de participação no RGPS são: a falta de conhecimentos sobre os direitos previdenciários e da importância da proteção previdenciária; a inoperância do Poder Público ao fiscalizar as contribuições devidas pelos profissionais liberais e, ainda, o elevado valor a ser repassado ao regime.

Dentro desta perspectiva, o trabalho analisará, por meio da pesquisa bibliográfica, as características relativas aos direitos fundamentais, com o estudo de teorias que buscam entender seus principais atributos, com atenção especial aos direitos sociais. Em momento posterior, passa-se a pesquisa documental com a análise dogmática dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que estruturam a seguridade social no Brasil, bem como da legislação referente às novas modalidades de contribuição previdenciária (EC nº 47/05, LC nº 123/06, LC nº 128/08, Lei nº 11.324/06 e Lei nº 12.470/11). Para tal, será empregado por excelência o método sistemático, com o qual é possível, por meio da ordenação de princípios e regras inerentes à ciência do

Direito, a sistematização das características dos direitos fundamentais e das normas que regulamentam o sistema de seguridade social no Brasil³, notadamente com o estudo da previdência social e das alterações legislativas promovidas com o objetivo de ampliar a inclusão social nas políticas públicas.

De início, a pesquisa terá como enfoque o estudo da seguridade social em face da teoria dos direitos fundamentais, para, em seguida, analisar se os direitos sociais e econômicos pertencem ou não à categoria dos direitos humanos. Superada essa análise teórica, o trabalho se propõe a estudar as normas constitucionais que estruturam o sistema de seguridade social no país para, por fim, investigar as alterações constitucionais e infraconstitucionais relativas à ampliação da cobertura previdenciária.

1. A SEGURIDADE SOCIAL E SUA RELAÇÃO COM A TEORIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A expressão direitos humanos foi criada no século XX em substituição ao que era tradicionalmente conhecido como direitos naturais ou direitos do ser humano⁴. A busca pela positivação desses direitos e incorporação nas constituições nacionais ganhou força, notadamente no que se refere aos direitos relativos às liberdades individuais e os direitos de participação na vida política.

A principal questão que se coloca, e se os direitos sociais ou ligados aos ideais de igualdade substancial possuem essa natureza de fundamentalidade e, dentro desse conjunto de direitos, é que foi estabelecida a seguridade social. Poder-se-ia afirmar que a inserção desses direitos no bojo da constituição já lhes atribuiria esse caráter. Contudo, conforme leciona Maurice Craston, o processo de positivação é insuficiente para que tais direitos sejam revestidos por essa característica, conforme se depreende a seguir:

³ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **A ciência do direito**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1986, p. 13.

⁴ CRANSTON, Maurice. **O que são os direitos humanos?** São Paulo: Difel, 1979, p. 1.

Há uma considerável diferença entre um direito no sentido de um direito positivo, e um direito no sentido de um direito moral. Primeiro, um direito positivo é, necessariamente, executável; se ele não for impositivo, não pode ser um direito positivo. Um direito moral não é, necessariamente, impositivo. Alguns direitos morais são impositivos, outros não. Dizer, por exemplo, que eu tenho um direito moral a receber um salário decente, não quer dizer que eu o recebo realmente. Pelo contrário, é muito mais provável que o homem que diz “Eu tenho direito a receber um salário decente”, é o homem que acha que seu salário não é o que deveria ser⁵.

Destarte, no processo de estruturação do Estado, a constituição, após o surgimento do constitucionalismo, tem como objetivos a organização das instituições responsáveis pela atuação dos poderes constituídos (Poder Executivo, Legislativo e Judiciário) - estrutura orgânica institucional - e o estabelecimento de direitos e garantias fundamentais.

Com efeito, os direitos e garantias fundamentais asseguram proteção aos indivíduos no que se refere à atuação dos órgãos estatais, impondo limites às ações de interferência na vida e nas escolhas individuais. Trata-se, na verdade, de uma esfera de proteção a ser respeitada pelo Estado e por outras pessoas nas relações por ventura estabelecidas. Dessa maneira, repudia-se a adoção de medidas de caráter arbitrário, sabe-se de antemão qual o limite de atuação do Estado e quais as garantias mínimas que são resguardadas aos indivíduos. Nas palavras de Ingo Wolfgang Sarlet:

A partir desta formulação paradigmática, estavam lançadas as bases do que passou a ser o núcleo material das primeiras Constituições escritas, de matriz liberal-burguesa: a noção da limitação jurídica do poder estatal, mediante a garantia de alguns direitos fundamentais e do princípio da separação dos poderes. Os direitos fundamentais integram, portanto, ao lado da definição da forma de Estado, do sistema de governo e da organização do poder, a essência do Estado constitucional, constituindo, neste sentido, não apenas parte da Constituição formal, mas também elemento nuclear da constituição material. Para além disso, estava definitivamente consagrada a íntima vinculação entre as idéias de Constituição, Estado de Direito e direitos fundamentais⁶.

⁵ Ibidem p. 5.

⁶SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 58.

Nesse sentido, a construção dos direitos e garantias fundamentais pode ser analisada sob o enfoque da Revolução Francesa, pois esse movimento tinha como ideais basilares a liberdade, a igualdade e a fraternidade, ideais que serviram como base para surgindo e posituação dos direitos fundamentais dentro das constituições. Em um primeiro momento preocupou-se com a concretização dos direitos ligados à liberdade, depois os relativos à igualdade e assim sucessivamente; fala-se, inclusive, que já se vive a quinta dimensão de direitos fundamentais⁷. Segundo a lição de Fábio Konder Comparato nas seguintes palavras:

Na “era dos extremos” deste curto século XX, o tema dos direitos humanos afirmou-se em todo o mundo sob a marca de profundas contradições. De um lado, logrou-se cumprir a promessa, anunciada pelos revolucionários franceses de 1789, de universalização da ideia do ser humano como sujeito de direitos anteriores e superiores a toda organização estatal. De outro lado, porém, a humanidade sofreu, com o surgimento dos Estados totalitários, de inspiração leiga ou religiosa, o mais formidável empreendimento de supressão planejada e sistemática dos direitos do homem, de toda a evolução histórica. De um lado, o Estado do Bem-Estar Social do segundo pós-guerra pareceu concretizar, definitivamente, o ideal socialista de uma igualdade básica de condições de vida para todos os homens. De outro lado, no entanto, a vaga neoliberal deste fim de século demonstrou quão precário é o princípio da solidariedade social, base dos chamados direitos humanos de segunda geração, diante do ressurgimento universal dos ideais individualistas⁸.

Mas, necessário se faz investigar qual o fundamento dos direitos humanos? A resposta para Fábio Konder Comparato é a dignidade da pessoa humana, que é a fonte legitimadora, a razão justificadora que permite a construção de uma sociedade livre, justa e solidaria, conforme determinado no artigo 3º, inciso I da Constituição Federal de 1988. E é esse fundamento, por conseguinte, que serve como pilar para a sistematização da seguridade social no Brasil⁹. Além disso, a mera posituação dos direitos humanos –

⁷Nesse sentido é a tese defendida por Paulo Bonavides (BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006).

⁸COMPARATO, Fábio Konder. **Fundamento dos direitos humanos**. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/iea/textos/comparatodireitoshumanos.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2013, p. 1.

⁹Ibidem, p. 3.

denominada por parte da doutrina como processo de fundamentalização¹⁰ – é insuficiente para dar validade ética ao direito, de acordo com Comparato:

[...] a questão do fundamento dos direitos humanos, pois a sua validade deve assentar-se em algo mais profundo e permanente que a ordenação estatal, ainda que esta se baseie numa Constituição formalmente promulgada. A importância dos direitos humanos é tanto maior, quanto mais louco ou acelerado o Estado. Tudo isso significa, a rigor, que a afirmação de autênticos direitos humanos é incompatível com uma concepção positivista do direito. O positivismo contenta-se com a validade formal das normas jurídicas, quando todo o problema situa-se numa esfera mais profunda, correspondente ao valor ético do direito¹¹.

Na busca pelo fundamento dos direitos humanos Comparato, com a precisão costumeira, enfatiza que o direito é uma criação humana e o seu valor deriva daquele que o elaborou. Disso se depreende que o fundamento não pode ser outro, que não seja o próprio ser humano, considerado em sua dignidade substancial de pessoa¹². O ser humano (homem) enquanto ser racional criador do direito elege os valores mais importantes e que visam preservar essa dignidade para alocá-los como direitos fundamentais e, portanto, situá-los no centro da ordem jurídica. Não se pode deixar de referenciar Comparato:

Seja como for, a animalidade da natureza humana não nos pode fazer esquecer o fato, não menos evidente, de que o homem é um ser

¹⁰O processo de fundamentalização ou concretização dos direitos humanos é a incorporação desses direitos na ordem constitucional interna de um país, de acordo com Ingo Wolfgang Sarlet: “[...] a distinção entre direitos humanos e direitos fundamentais também pode encontrar um fundamento, na circunstância de que, pelo menos de acordo com uma determinada concepção, os direitos humanos guardam relação com uma concepção jusnaturalista (jusracionalista) dos direitos, ao passo que os direitos fundamentais dizem respeito a uma perspectiva positivista. Nesse sentido, os direitos humanos (como direitos inerentes à própria condição e dignidade humana) acabam sendo transformados em direitos fundamentais pelo modelo positivista, incorporando-os ao sistema de direito positivo como elementos essenciais, visto que apenas mediante um processo de “fundamentalização” (precisamente pela incorporação às constituições), os direitos naturais e inalienáveis da pessoa adquirem a hierarquia jurídica e seu caráter vinculante em relação a todos os poderes constituídos no âmbito de um Estado Constitucional.” (SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria Do Advogado, 2010, p. 32)

¹¹COMPARATO, Fábio Konder. **Fundamento dos direitos humanos**. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/iea/textos/comparatodireitoshumanos.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2013, p. 6.

¹² Ibidem, p. 7.

essencialmente moral, ou seja, que todo o seu comportamento consciente e racional é sempre sujeito a um juízo sobre o bem e o mal. [...] De qualquer modo, para definir a especificidade ontológica do ser humano, sobre a qual fundar a sua dignidade no mundo, a antropologia filosófica hodierna vai aos poucos estabelecendo um largo consenso sobre algumas características próprias do homem, a saber, a liberdade como fonte da vida ética, a autoconsciência, a sociabilidade, a historicidade e a unicidade existencial do ser humano¹³.

Por esse motivo, o fundamento maior de toda a construção relativa aos direitos fundamentais é a existência do ser humano, que como titular desses direitos pode exigir seu cumprimento em qualquer situação. Daí, a diferença entre os direitos humanos e outras categorias de direito que somente são estabelecidas em razão de particularidades individuais e sociais e, por conseguinte, despidos dessa universalidade própria inerente a tais direitos¹⁴. Corroborando essa argumentação importante transcrever o raciocínio de Maurice Craston:

Um direito humano é algo que diz respeito a todos os homens em todas as épocas. Portanto, não pode ser justificado do modo que justificamos direitos que são ganhos ou adquiridos pelo desempenho de funções especiais: os direitos humanos não são comprados nem são criados por qualquer outro compromisso contratual específico. Eles não são exclusivos, não “vêm com o cargo”. Dizemos que eles pertencem ao homem simplesmente porque ele é um homem. Devemos portanto prosseguir para examinar os diversos direitos que dizem ser os direitos naturais do homem, e considerar como cada um deles, por sua vez, pode ser justificado, seguindo a sequência estabelecida por Locke: direito à vida, liberdade e propriedade¹⁵.

Entretanto, a questão que se coloca na atualidade é se os direitos sociais têm as mesmas características dos direitos humanos, se sua titularidade é universal, se sua exigibilidade pode ser imposta ao Estado mesmo diante da escassez de recursos financeiros. Nesse sentido, caso se entenda que os direitos relativos à seguridade social são direitos humanos e, após 1988, fundamentais, já que incorporados à Constituição

¹³Ibidem, p. 14.

¹⁴Ibidem, p. 19.

¹⁵Ob.cit. p. 23/24 (CRANSTON, Maurice. **O que são os direitos humanos?** São Paulo: Difel, 1979, p. 23/24.)

Federal, inevitável que se analise os problemas de acesso aos serviços e benefícios oferecidos à população¹⁶.

2. DIREITOS SOCIAIS À LUZ DOS DIREITOS HUMANOS

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, elaborada em 1948, após o fim da Segunda Grande Guerra, representa a tentativa dos países vitoriosos de barrar a propagação de regimes totalitários que, a exemplo do III Reich, violaram de maneira brutal os direitos humanos. Entretanto, havia uma divergência no momento da elaboração do documento relativamente à inclusão de direitos sociais e econômicos nos dispositivos da declaração, por fim, houve a inserção de dispositivos que tratavam dessa categoria de direitos devido à pressão do bloco comunista¹⁷. Segundo Craston:

¹⁶O trecho extraído da Revista Panorama da Previdência Social Brasileira revela que o acesso ao sistema previdenciário precisa ser ampliado: “Assim como nos demais países da América Latina, a Previdência brasileira, nascida em 1923, baseia-se no princípio geral bismarckiano da contribuição para o acesso a um benefício. Embora esse conceito central tenha sido complementado por diversos programas com relação contributiva diferenciada (caso da Previdência Rural) ou mesmo de características assistenciais (caso da Renda Mensal Vitalícia e do Benefício de Prestação Continuada), ainda hoje o acesso fundamental ao sistema previdenciário brasileiro passa pela relação contributiva. Estima-se que existam, em 2007, cerca de 28,7 milhões de pessoas sem vínculo contributivo com a Previdência Social. Embora a Assistência Social cubra uma parcela dessa população, trata-se de um enorme passivo social e que exige, portanto, uma política de inclusão e expansão de cobertura previdenciária.” (Panorama da Previdência Social brasileira – 2. ed. – Brasília: MPS, SPS, SPC, ACS, 2007, p. 24)

¹⁷Confira-se alguns dispositivos presentes na Declaração Universal dos Direitos Humanos que tratam de direitos sociais e econômicos: “Artigo XXII Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade. Artigo XXIII 1. Toda pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego. 2. Toda pessoa, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho. 3. Toda pessoa que trabalhe tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana, e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social. 4. Toda pessoa tem direito a organizar sindicatos e neles ingressar para proteção de seus interesses. Artigo XXIV Toda pessoa tem direito a repouso e lazer, inclusive a limitação razoável das horas de trabalho e férias periódicas remuneradas. Artigo XXV 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle. 2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social. [...] Artigo XVIII Toda pessoa tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados”. (Disponível em: http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm, acesso em 14 de janeiro de 2013)

A inclusão dos direitos econômicos e sociais na Declaração Universal representa uma vitória diplomática dos membros comunistas das Nações Unidas [...] os “direitos econômicos e sociais” não podem logicamente ser considerados direitos humanos universais, e que a tentativa de fazer isto tem anulado todo esforço para proteger os direitos humanos através das Nações Unidas. [...] Certamente, os governos comunistas não podem seriamente alardear que concedem os direitos à liberdade, à propriedade ou à segurança contra prisões arbitrárias, processos secretos ou trabalhos forçados, mas podem claramente proclamar a concessão de educação universal, seguro social e “férias periódicas remuneradas”¹⁸.

Por outro lado, não existe consenso quanto a se considerar os direitos sociais e econômicos na mesma categoria que os direitos humanos tradicionais (direitos políticos e civis a exemplo do direito à vida, à liberdade e ao julgamento justo). De acordo com Craston os direitos econômicos e sociais tais como o direito ao seguro desemprego, pensões aos idosos, serviços médicos e férias pagas não pertencem à categoria dos direitos humanos. Afirmar isso, ao fundamento de que existe uma objeção tanto filosófica quanto política; a primeira se assenta na premissa de que a nova teoria dos direitos humanos não faz sentido; já a segunda – política - é que a defesa de uma noção confusa de direitos humanos atrapalha a proteção efetiva do que são corretamente considerados como direitos humanos¹⁹. Confirma esse entendimento ao discorrer que:

Os tradicionais “direitos políticos e civis” podem (como disse) ser prontamente assegurados por legislação e geralmente podem ser assegurados por legislação razoavelmente simples. Como esses direitos são, na maior parte, direitos contra a interferência do governo nas atividades do indivíduo, uma grande parte da legislação necessitada deve conter o braço executivo do próprio governo. Este não é mais o caso quando nos voltamos para “o direito de trabalho”, “o direito de seguro social”, e assim por diante. Para que o governo proporcione seguro social, precisa fazer mais do que leis. Ele tem que ter acesso a uma grande riqueza de capital, e muitos governos no mundo hoje ainda são pobres²⁰.

¹⁸CRANSTON, Maurice. **O que são os direitos humanos?** São Paulo: Difel, 1979, p. 54.

¹⁹Ibidem, p. 65/66.

²⁰Ibidem, p. 66/67.

Como fundamento para afastar os direitos sociais do caráter de direito humano universal, o autor, utiliza o exemplo das férias remuneradas. Neste caso, é possível perceber que a esse direito não pode ser dotado de universalidade, pois somente pode ser exigido pelo(a)s trabalhadore(a)s empregado(a)s, e como se sabe nem sempre todo(a)s pertencem a essa categoria, fato que retira essa característica essencial (universalidade) de todo e qualquer direito humano²¹. Assim, os direitos sociais não se revestem deva obrigatoriedade universal, já que dependem da conjuntura econômica e da vontade política para serem assegurados, confira-se:

Os chamados direitos econômicos e sociais, na medida em que são absolutamente inteligíveis, não impõem essa obrigação universal. São direitos a serem dados a certas coisas, tais como uma renda decente, escolas e serviços sociais. Mas que é obrigado a dar? De quem é a obrigação? Quando os autores do Convênio sobre os Direitos Econômicos e Sociais das Nações Unidas afirmam que “todos têm direito ao seguro social”, estão dizendo que todos deveriam subscrever alguma forma de sistema de segurança social de âmbito mundial, do qual podem, por sua vez, beneficiar-se em caso de necessidade? Se é algo desse tipo que querem dizer, por que os Convênios das Nações Unidas não tomam providências para instituir tal sistema? E se tal sistema não existe, onde a obrigação e onde o direito? Impor aos homens uma “obrigação” que não podem possivelmente realizar é um absurdo a sua maneira, embora talvez não tão cruel como conferir-lhes um “direito” que não podem possivelmente desfrutar²².

Noutro norte, Cristina Queiroz defende a tese de que os direitos sociais possuem uma fundamentalidade, uma vez que constituem obrigações de prestação positivas cuja implementação consiste num *facere*, numa ação positiva por parte do Estado. Ademais, notadamente após os anos 70 do século XX, os direitos sociais, com a propagação de modelos de estado de bem-estar social, receberam *status* constitucional na maioria dos países²³. Não se pode afirmar que os direitos sociais, por dependerem de comportamento comissivo dos poderes públicos, estão à margem do que se considera direito humano. Nesse sentido, leciona a autora:

²¹Ibidem, p. 67.

²²Ibidem, p. 69.

²³QUEIROZ, Cristina. **Direitos fundamentais sociais**: funções, âmbito, conteúdo, questões interpretativas e problemas de justiciabilidade. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 25.

O facto de os direitos fundamentais sociais resultarem estabelecidos através de “conceitos jurídicos indeterminados” e “cláusulas gerais” não é unicamente uma especialidade sua. Os direitos, liberdades e garantias também o podem ser. O problema da sua concretização – ou “necessidade de concretização” – é que se coloca de modo valorativamente diverso do dos clássicos direitos de defesa. Estes últimos, ao contrário dos primeiros, podem ser directamente garantidos²⁴.

Dessa forma, os direitos sociais à mediada em que foram incorporados às constituições receberam a fundamentalidade, passando a se configurar como posições jurídicas jusfundamentais, ou seja, como direitos subjetivos que, portanto, podem ser exigidos do Estado em caso de omissão. E é essa posição jurídica que assegura ao indivíduo a possibilidade de exigir o cumprimento do interesse individual (bem) constitucionalmente garantido²⁵.

Nesse ponto, importante retomar o fundamento ou meta-princípio que dá base a toda construção relacionada aos direitos humanos, qual seja, a preservação da dignidade da pessoa, entendendo que os direitos sociais pertencem à categoria dos direitos humanos presumi-se que o alicerce desses direitos é o mesmo daqueles. Confira-se:

O princípio da “dignidade da pessoa humana” como “valor constitucional supremo” sofreu também uma evolução. A dignidade não se refere hoje a um conceito abstrato e negativo, inserido no quadro de um “individualismo metodológico”, e nesses termos “transcendental” [...] mas, no âmbito de uma sociedade concreta e individualizada, que traça valores, metas e fins a atingir pelo legislador, inclusive o legislador constituinte, não importa se originário se derivado²⁶.

Nessa linha de pensamento, Cristina Queiroz afirma ainda que:

A ênfase numa “política de direitos” inclui quase sempre uma linguagem do “dever”. Ambos, os direitos, liberdades e garantias e os direitos económicos, sociais e culturais, identificam um conjunto amplo de “interesses humanos fundamentais” que devem ser reconhecidos e

²⁴Ibidem, p. 88.

²⁵Ibidem, p. 137.

²⁶Ibidem, p. 155.

garantidos como bens jurídicos protegidos. [...] Os direitos fundamentais sociais não se apresentam como “objectivos sociais” a atingir pelo legislador. São “direitos”, e basicamente direitos fundamentais. De igual modo, também não podem ser configurados como “expectativas não realizáveis” ou simples “tarefas constitucionais não justiciáveis”. As cláusulas constitucionais reconhecedoras dos direitos fundamentais sociais não resultam protegidas de modo “absoluto”, mas “relativo”. Encontram-se, numa palavra, sujeitas a “ponderação” no quadro dos “recursos disponíveis”, interpretados como “reserva do possível”, isto é, “aquilo que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade”²⁷.

Em síntese, as duas posições apresentadas neste item situam-se em lados opostos, de um lado se considera que os direitos sociais e econômicos estão fora do campo de incidência dos direitos humanos, justamente por carecerem de um aspecto que é inerente a essa espécie de direito, isto é, a universalidade. Do contrário, a tese que defende o aspecto jusfundamental dos direitos sociais ao argumento de que sua incorporação nos textos constitucionais confirma sua importância e o seu aspecto universal, mas sem se olvidar dos limites para sua efetivação ligados à disponibilidade financeira de cada Estado.

Apresentadas essas duas teorias, passa-se a partir desse ponto à análise do sistema de seguridade social presente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com a vinculação à teoria que defende a fundamentalidade dos direitos sociais.

3. O SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O Sistema Nacional de Seguridade Social é um conjunto normativo integrado por inúmeros preceitos. E pelo método sistemático de investigação científica verificar-se-á o acervo de normas que compõe referido sistema. Com base nessa configuração, é possível implementar, na sociedade brasileira, o ideal do bem-estar e da justiça social que exige e justifica a configuração de um complexo e abrangente arcabouço normativo

²⁷Ibidem, p. 210.

alicerce das políticas públicas ligadas à seguridade social no país²⁸. De acordo com Wagner Balera:

A normatividade ajusta o real (aquilo que é) ao ideal (o que deve ser). O direito atua para transformar as realidades encontradas na vida das comunidades. Tais realidades desvelam, na órbita da seguridade social, situações de necessidade nas quais se encontram sujeitos à espera de proteção. A norma erige a proteção social em sistema para que esse instrumental, reordenando a Ordem Social – que é o seu ambiente –, modifique radicalmente o lugar no qual as pessoas humanas vivenciam situações de necessidade. [...] No ambiente da justiça social, no qual estará garantida vida digna ao ser humano, o sistema atua como o organismo que, identificando as necessidades de proteção dos seres humanos, trata de satisfazê-las com a atuação sistêmica e coordenada de seus programas²⁹.

A seguridade social no Brasil foi estruturada, conforme artigo 194 da Constituição Federal³⁰, sob três subsistemas, a saber: saúde, assistência social e previdência social, cada qual com características próprias, mas todos destinados ao cumprimento da promessa de garantia da cobertura dos riscos sociais considerados mais relevantes para a população brasileira e a tentativa de eliminar a miséria do território nacional.

Dessa forma, os programas elaborados em nível infraconstitucional devem obedecer às determinações constitucionais estabelecidas como premissas básicas de estruturação do sistema de seguridade social.

O primeiro subsistema elencado pela Constituição Federal de 1988 é o da saúde ao qual foi conferido um caráter universal, ou seja, independentemente de qualquer outra condição social todos deverão ter acesso aos serviços médicos

²⁸BALERA, Wagner. **Sistema de seguridade social**. 4. ed. São Paulo: Ltr, 2006, p. 11.

²⁹Ibidem, p. 17/18.

³⁰Artigo 194 da CF/88: “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 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)

hospitalares ofertados pelo sistema. No mesmo sentido, não se exige contribuição específica por parte do usuário como condição de acesso aos serviços públicos de saúde.

Esse subsistema tem previsão constitucional nos artigos 196 a 200 da CF/88 e regulamentação infraconstitucional pela Lei nº 8.080/90, que estabeleceu o Sistema Único de Saúde (SUS), conforme disposto no artigo 4º do referido diploma legal:

Art. 4º - O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde - SUS. § 1º - Estão incluídas no disposto neste artigo as instituições públicas federais, estaduais e municipais de controle de qualidade, pesquisa e produção de insumos, medicamentos inclusive de sangue e hemoderivados, e de equipamentos para a saúde. § 2º - A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde - SUS, em caráter complementar.

Em seguida, o constituinte estabeleceu as características essenciais da previdência social, nos artigos 201 e 202, de modo a determinar que devam ter acesso aos serviços e benefícios desse subsistema aqueles indivíduos que efetuem contribuição, isto é, diferentemente da saúde exige-se contribuição específica, ponto em que se assemelha a um seguro (segurados do regime de previdência). E, ainda, determinou que a filiação ao regime fosse compulsória para aqueles trabalhadores que exercem atividade laborativa remunerada no Brasil.

A Constituição Federal estabeleceu uma pluralidade de regimes de previdência no país, o principal regime e mais abrangente é o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que protege todos os trabalhadores da iniciativa privada, empregados públicos e servidores públicos estatutários pertencentes a entes federativos sem regime próprio, além dos segurados facultativos que são aqueles que não exercem atividade de filiação obrigatória, mas podem, em razão do princípio da universalidade de cobertura e atendimento, filiar-se ao RGPS. Estabeleceu também a possibilidade de criação de Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS's), cuja função é a proteção dos servidores públicos estatutários, conforme regulamentado nos artigos 37 a 42 da Constituição Federal de 1988. E, por fim, os Regimes Complementares de Previdência Social (RCPS) de caráter privado e filiação facultativa que servem para estender a

proteção social além da cobertura que é oferecida pelos regimes públicos de previdência.

A regulamentação infraconstitucional para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) foi dada pelas Leis nº 8.212/91 e 8.213/91, que tratam respectivamente do custeio do RGPS e dos requisitos de concessão dos benefícios ofertados aos segurados e seus dependentes. O RGPS é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal responsável pela concessão, manutenção e revisão dos benefícios e serviços prestados pelo regime; adota o sistema de repartição simples, ou seja, os recursos arrecadados pelos atuais segurados são revertidos imediatamente para o pagamento de benefícios aos inativos, fato que comprova o caráter altamente solidário deste regime de previdência.

O último subsistema arquitetado pelo poder constituinte de 1988 é a assistência social, cuja característica básica é a desnecessidade de contribuição específica pelo usuário, ponto em que se assemelha ao subsistema da saúde. Contudo, deverá ser prestada somente a quem dele necessitar, o que torna inevitável a comprovação da miserabilidade. Esse sistema tem previsão constitucional nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988.

Em nível infraconstitucional recebeu regulamentação pela Lei nº 8.742/93 (Lei Orgânica de Assistência Social), que adota modelo semelhante ao do SUS, ou seja, um Sistema Único de Assistência Social (SUAS), nesse sistema todos os entes federativos deverão elaborar políticas sociais de caráter assistencial com intuito de promover a dignidade humana³¹.

³¹Artigo 6º da Lei nº 8.742/93: “A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), com os seguintes objetivos: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) § 1º As ações ofertadas no âmbito do Suas têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) § 2º O Suas é integrado pelos entes

Ressalta-se, em tempo, que a seguridade social depende não só dos elementos constitutivos presentes na Constituição Federal de 1988, mas também deve ser promovida através de políticas públicas a serem implementadas pelos poderes públicos em nível infraconstitucional. Ademais, como os direitos sociais também são direitos fundamentais, o sistema desenhado pelo poder constituinte de 1988 deve, a cada dia, ser ampliado de modo a tornar acessível a toda população brasileira os serviços e benefícios ofertados pela seguridade social. Daí a necessidade de investigar as alterações promovidas para ampliar a cobertura previdenciária no Brasil.

4. A COBERTURA PREVIDENCIÁRIA NA AMÉRICA LATINA: DESAFIOS DA INCLUSÃO SOCIAL

Os países da América Latina têm como grande desafio a ampliação da cobertura dos sistemas de proteção social, principalmente os relativos à previdência social. Com efeito, os trabalhadores de alguns setores ainda não se formalizaram o que demanda a elaboração e implantação de políticas públicas inclusivas. De forma a estimular que esses indivíduos efetuem contribuições para os regimes previdenciários.³²

federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) § 3º A instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)”

³² De acordo com matéria veiculada no sítio eletrônico do Banco Mundial: “À medida que a recuperação econômica ganha ritmo, os países da América Latina e Caribe enfrentam grandes desafios para expandir seus sistemas de previdência social, destaca um novo relatório do Banco Mundial. Na maioria dos países da região, programas de transferência condicionada de renda protegem os extremamente pobres. Mas pensões, seguros desemprego e de saúde cobrem só uma minoria de trabalhadores. No entanto, as crises financeiras de 2008-09 mostraram que esses sistemas projetados para dar apoio e serviços sociais aos mais vulneráveis não fornecem proteção adequada a maioria dos trabalhadores, especialmente para aqueles do setor informal. [...] De acordo com o estudo, apesar das recentes reformas, os países ainda têm que lidar com a baixa cobertura da previdência contributiva. A principal dificuldade é que na região os sistemas obrigatórios de pensões, seguros desemprego e de saúde não cobrem trabalhadores do setor informal, onde está mais da metade da força de trabalho. “Atualmente, metade dos trabalhadores região é excluída dos direitos básicos de previdência social”, diz **Helena Ribe, gerente do setor de Proteção Social do Banco Mundial para a região da América Latina e do Caribe**. “A abertura das pensões e de seguros desemprego e de saúde para incluir trabalhadores informais será fundamental para incentivar a qualidade do emprego e do crescimento econômico e para proteger os trabalhadores contra choques futuros”, **acrescentou Ribe**”. (MARINHO, Denise. **Banco Mundial: Informalidade na América Latina cria paradoxo para sistemas previdenciários**. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2010/06/08/wb-informality-latin-america-creates-social-security-paradox>>. Acesso em: 21 mar. 2013)

Nessa linha de raciocínio, é a tese defendida por Leonardo Rangel:

A cobertura previdenciária é historicamente mais baixa nos países da América Latina em relação à dos países europeus. Assim, o mercado de trabalho torna-se outro elemento de pressão sobre os sistemas previdenciários nos países latino-americanos, pois recorrentemente há problemas de insuficiência de financiamento devido ao desemprego e à informalidade. [...] Apesar de diversas reformas feitas, os desafios presentes e futuros ainda estão à mesa. Garantir a renda da população na fase da vida em que obter renda do trabalho não é mais possível torna-se cada vez mais imperioso. O desafio é cumprir esse papel mantendo a sustentabilidade de longo prazo e sem esquecer que há grandes contingentes de trabalhadores que precisam ser incluídos nos sistemas previdenciários³³.

Ainda de acordo com as informações do Banco Mundial, o Chile possui uma das maiores cobertura previdenciária, se comparado com a Argentina e o Uruguai, com 60% dos trabalhadores recebendo proteção; sendo que a Bolívia tem a menor cobertura, com cerca de 75% de trabalhadores na informalidade³⁴. Assim, não há dúvidas de que a expansão previdenciária passa pelo crivo da criação de mecanismos para formalizar e de simplificar o acesso aos serviços e benefícios oferecidos pelos regimes protetivos.

Segundo a Revista Carta Capital, o Brasil tem uma taxa de cobertura de 67%, dado que o coloca entre os países latinoamericanos com maior formalização³⁵. De fato,

³³RANGEL, Leonardo. **Previdência Social na América Latina**. Disponível em: <http://www.capacidadeshumanas.org/wpcontent/uploads/2013/01/07_Previd%C3%AAncia_Social_Leonardo_Rangel.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2013, p. 148/149.

³⁴ “O relatório **“Dos direitos à realidade”** destaca ainda que em muitos países, em vez de diminuir, a informalidade aumentou nas últimas décadas. Muitos trabalhadores saem e entram do setor formal (e do sistema de previdência social) várias vezes ao longo da vida profissional. Na Argentina, no Chile e no Uruguai, por exemplo, o trabalhador médio passa apenas metade da sua vida de trabalho contribuindo para a previdência social. O Chile é o país com menor nível de informalidade, cerca de 40%, e a Bolívia tem o maior, 75%. Por isso, destaca o relatório, os programas de seguro social contributivo devem ser aberto a todos os trabalhadores, independentemente do setor em que estejam inseridos. Isto significa manter um seguro obrigatório no setor formal, mas também promover a inclusão dos trabalhadores do setor informal em programas de seguro social contributivo, a título facultativo, com adequados incentivos financeiros e institucionais”. (MARINHO, Denise. **Banco Mundial: Informalidade na América Latina cria paradoxo para sistemas previdenciários**. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2010/06/08/wb-informality-latin-america-creates-social-security-paradox>>. Acesso em: 21 mar. 2013)

³⁵ Informação veiculada na reportagem publicada em 03/10/2010: “Com relação à cobertura global, a Previdência não só recuperou como excedeu a taxa de cobertura de 66,4% que mantinha no começo dos anos 90, antes dela cair ao longo da década para 61,7%. A partir de 2003, a taxa de cobertura previdenciária voltou a crescer, registrando elevações sucessivas até a taxa atual, de 67%. O crescimento da cobertura previdenciária está diretamente ligado ao aumento da formalização dos empregos no Brasil,

esse resultado positivo decorre da implementação de inúmeras políticas públicas de inclusão previdenciária no RGPS, desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 47/05, e que serão examinadas no próximo item.

5. ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS E AS PECULIARIDADES DAS NOVAS FORMAS DE CONTRIBUIÇÃO AO REGIME PREVIDENCIÁRIO

Com a finalidade de aumentar a cobertura previdenciária, a Emenda Constitucional nº 41/2003 inseriu o parágrafo doze no artigo 201 da Constituição Federal de 1988 dispondo que “lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo, exceto aposentadoria por tempo de contribuição”.

Entretanto, no ano de 2005, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 47, o dispositivo supramencionado foi alterado para permitir a inclusão do(a)s trabalhador(a)s que se dedicam exclusivamente ao trabalho doméstico (donas-de-casa), bem como para inserir o parágrafo treze no artigo 201. Confira-se:

que gerou mais 14 milhões de postos de trabalho formais. Outro resultado positivo foi o incentivo à formalização do trabalho doméstico por meio do apoio concedido ao empregador. Com isso, ele pode abater no Imposto de Renda da Pessoa Física a parte patronal da contribuição previdenciária (12%) sobre um empregado e um salário mínimo. Já o Programa do Empreendedor Individual possibilita a formalização de trabalhadores que atuam por conta própria e têm renda anual de até R\$ 36 mil. A ação já foi responsável pela inclusão de 500 mil contribuintes este ano e existe a perspectiva desse número se expandir para 800 mil. Entre os 67% da população socialmente protegidos estão os 41, 97 milhões de contribuintes do Regime Geral de Previdência Social (RGPS); os 7,17 milhões de trabalhadores rurais (assegurados especiais); os 6,32 milhões de servidores públicos vinculados aos regimes próprios da previdência; e aproximadamente 1,1 milhão de pessoas que são socialmente protegidos, mas que não contribuíram para a previdência, como o portadores de deficiência física e idosos com mais de 75 anos. Em termos regionais, a média nacional de proteção social, de 67%, é superada por Santa Catarina, com 81,8% de cobertura, em função das altas taxas de formalização da mão-de-obra no mercado de trabalho regional, bem como importante cobertura da agricultura familiar pela previdência rural. Na sequência, também com índices superiores à média, vêm os estados do Rio Grande do Sul (75,1%), São Paulo (73,3%), Distrito Federal (73,2%), Espírito Santo (72,4%), Paraná (71,4%), Minas Gerais (69,5%), Rondônia (69,5%), e Rio de Janeiro (68,6%).” (DANIEL, Paulo. **Previdência tem maior cobertura da América Latina**. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/economia/previdencia-tem-maior-cobertura-da-america-latina/>>. Acesso em: 21 mar. 2013)

Art. 201 - CF/1988. [...] § 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. § 13. O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social.

Para atender às determinações da Constituição Federal de 1988, notadamente após a inserção de dispositivos relacionados à ampliação da cobertura previdenciária (EC nº 47/2005), houve a edição da Lei Complementar nº 123/2006. Nesse momento, instituiu-se no Brasil o Plano Simplificado de Previdência Social destinado aos contribuintes individuais e segurados facultativos com renda mensal em torno de um salário mínimo. Para esses segurados foi garantida a filiação ao RGPS com a redução da alíquota de contribuição de 20% para 11%. Nesse sentido:

Art. 21 - Lei 8.212/91. [...] § 2º É de 11% (onze por cento) sobre o valor correspondente ao limite mínimo mensal do salário-de-contribuição a alíquota de contribuição do segurado contribuinte individual que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado, e do segurado facultativo que optarem pela exclusão do direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição.

Ocorre que, algumas restrições foram estabelecidas, dentre as quais se destacam: o valor a ser pago deve incidir apenas sobre um salário mínimo e não haverá o pagamento do benefício de aposentadoria por tempo de contribuição. Abaixo estão relacionados os dispositivos que regulamentaram tais vedações:

Art. 21 - Lei 8.212/91. [...] § 3º O segurado que tenha contribuído na forma do § 2º deste artigo e pretenda contar o tempo de contribuição correspondente para fins de obtenção da aposentadoria por tempo de contribuição ou da contagem recíproca do tempo de contribuição a que se refere o art. 94 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, deverá complementar a contribuição mensal mediante o recolhimento de mais

9% (nove por cento), acrescido dos juros moratórios de que trata o disposto no art. 34 desta Lei.

Art. 9º - Lei 8.213/91. [...] § 1º O Regime Geral de Previdência Social - RGPS garante a cobertura de todas as situações expressas no art. 1º desta Lei, exceto as de desemprego involuntário, objeto de lei específica, e de aposentadoria por tempo de contribuição para o trabalhador de que trata o § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

Art. 18 - Lei 8.213/91. [...] § 3º O segurado contribuinte individual, que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado, e o segurado facultativo que contribuam na forma do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, não farão jus à aposentadoria por tempo de contribuição.

Art. 55 - Lei 8.213/91. [...] § 4º Não será computado como tempo de contribuição, para efeito de concessão do benefício de que trata esta subseção, o período em que o segurado contribuinte individual ou facultativo tiver contribuído na forma do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, salvo se tiver complementado as contribuições na forma do § 3º do mesmo artigo.

Art. 94 - Lei 8.213/91. [...] § 2º Não será computado como tempo de contribuição, para efeito dos benefícios previstos em regimes próprios de previdência social, o período em que o segurado contribuinte individual ou facultativo tiver contribuído na forma do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, salvo se complementadas as contribuições na forma do § 3º do mesmo artigo.

Nesse intuito de aumentar a cobertura do regime previdenciário, também foi regulamentada a possibilidade de o empregador(a) doméstico(a) deduzir o valor pago a título de contribuição previdenciária de seu imposto de renda, fato que se caracterizou como um estímulo para a formalização do trabalho doméstico no Brasil³⁶.

³⁶As regras dessa modalidade de inclusão previdenciária foram regulamentadas pela Lei nº 11.324/2006: “Art. 12. Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995. [...] VII - até o exercício de 2012, ano-calendário de 2011, a contribuição patronal paga à Previdência Social pelo empregador doméstico incidente sobre o valor da remuneração do empregado. [...] § 3º A dedução de que trata o inciso VII do caput deste artigo: I - está limitada: a) a 1 (um) empregado doméstico por declaração, inclusive no caso da declaração em conjunto; b) ao valor recolhido no ano-calendário a que se referir a declaração; II - aplica-se somente ao modelo completo de Declaração de Ajuste Anual; III - não poderá exceder: a) ao valor da contribuição patronal calculada sobre 1 (um) salário mínimo mensal, sobre o 13º (décimo terceiro) salário e sobre a remuneração adicional de férias, referidos também a 1 (um) salário mínimo; b) ao valor do imposto apurado na forma do art. 11 desta Lei, deduzidos os valores de que tratam os incisos I a III do caput deste artigo; IV - fica condicionada à comprovação da regularidade do empregador doméstico perante o regime geral de previdência social quando se tratar de contribuinte individual”.

Nessa perspectiva, outra importante medida de inclusão previdenciária inserida na legislação nacional foi a criação do(a) Microempreendedor(a) Individual, com a publicação da Lei Complementar nº 128/2008. A partir de então essa categoria passou a contribuir com a previdência social e pôde se formalizar, inclusive com a emissão de nota fiscal. Assim, a norma em comento ampliou a cobertura previdenciária a uma parcela da população ativa que não tinha condições ou interesse de se formalizar segundo as regras existentes³⁷.

A medida derradeira, promovida pelo Estado para possibilitar a ampliação da cobertura previdenciária foi à edição da Lei nº 12.470/2011. Tal disposição legal permitiu que as donas de casa, que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico, paguem apenas 5% de um salário mínimo por mês a título de contribuição previdenciária. Além desse requisito, devem ter renda familiar de até 02 (dois) salários mínimos e efetuarem sua inscrição junto ao Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)³⁸.

³⁷De acordo com a Lei Complementar nº 128/2008 são requisitos para o enquadramento como microempreendedor individual: “Art. 18-A. O Microempreendedor Individual - MEI poderá optar pelo recolhimento dos impostos e contribuições abrangidos pelo Simples Nacional em valores fixos mensais, independentemente da receita bruta por ele auferida no mês, na forma prevista neste artigo. § 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se MEI o empresário individual a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais), optante pelo Simples Nacional e que não esteja impedido de optar pela sistemática prevista neste artigo. [...] V – o Microempreendedor Individual recolherá, na forma regulamentada pelo Comitê Gestor, valor fixo mensal correspondente à soma das seguintes parcelas: a) R\$ 45,65 (quarenta e cinco reais e sessenta e cinco centavos), a título da contribuição prevista no inciso IV deste parágrafo; b) R\$ 1,00 (um real), a título do imposto referido no inciso VII do caput do art. 13 desta Lei Complementar, caso seja contribuinte do ICMS; e c) R\$ 5,00 (cinco reais), a título do imposto referido no inciso VIII do caput do art. 13 desta Lei Complementar, caso seja contribuinte do ISS; VI – sem prejuízo do disposto nos §§ 1º a 3º do art. 13 desta Lei Complementar, o Microempreendedor Individual não estará sujeito à incidência dos tributos e contribuições referidos nos incisos I a VI do caput daquele artigo. § 4º Não poderá optar pela sistemática de recolhimento prevista no caput deste artigo o MEI: I – cuja atividade seja tributada pelos Anexos IV ou V desta Lei Complementar, salvo autorização relativa a exercício de atividade isolada na forma regulamentada pelo Comitê Gestor; II – que possua mais de um estabelecimento; III – que participe de outra empresa como titular, sócio ou administrador; ou IV – que contrate empregado. [...] Art. 18-C. Observado o disposto no art. 18-A, e seus parágrafos, desta Lei Complementar, poderá se enquadrar como MEI o empresário individual que possua um único empregado que receba exclusivamente 1 (um) salário mínimo ou o piso salarial da categoria profissional”.

³⁸Esses requisitos foram extraídos do artigo 21 da Lei 8.212/91, modificado pela Lei nº 12.470/12: “[...] § 2º No caso de opção pela exclusão do direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, a alíquota de contribuição incidente sobre o limite mínimo mensal do salário de contribuição será de: I - 11% (onze por cento), no caso do segurado contribuinte individual, ressalvado o disposto no inciso II, que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado e do segurado facultativo, observado o disposto na alínea b do inciso II deste parágrafo; II - 5% (cinco por cento): a) no caso do

Com essa filiação, pessoas que se dedicam somente ao trabalho doméstico passam a contar com a cobertura previdenciária no caso de invalidez temporária ou permanente, velhice, morte e nascimento de filho; o benefício será concedido no valor de um salário mínimo e há inclusive o pagamento de 13º (décimo terceiro) salário. A legislação também está em consonância com o parágrafo 12 do artigo 201 da Constituição Federal de 1988, na medida em que veda a utilização do tempo de contribuição pago na condição de dona-de-casa de baixa renda no benefício de aposentadoria por tempo de contribuição e para averbação em regime próprio de previdência social, salvo no caso de complementação da diferença de 9% (nove por cento).

Paralelamente às alterações na legislação previdenciária, o INSS tem se preocupado com o fortalecimento da conscientização da importância da filiação ao RGPS, mormente com a difusão de programas de educação previdenciária junto à população desprotegida³⁹.

Em se tratando de inclusão previdenciária o Brasil tem muito que avançar, mas é certo que as inúmeras medidas acima elencadas já representam o início desse caminho, pois a ampliação da cobertura previdenciária é indispensável para que toda a população tenha acesso aos benefícios e serviços oferecidos pela previdência social. Dessa forma, as alterações normativas promovem a concretizações dos direitos fundamentais, notadamente os relativos à seguridade social. De acordo com dados do

microempreendedor individual, de que trata o art. 18-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006; e b) do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda.[...] § 4º Considera-se de baixa renda, para os fins do disposto na alínea b do inciso II do § 2º deste artigo, a família inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico cuja renda mensal seja de até 2 (dois) salários mínimos”.

³⁹Informação extraída do sítio eletrônico da Previdência Social sobre os objetivos do Programa de Educação Previdenciária: “O Programa de Educação Previdenciária (PEP) é desenvolvido pelo INSS com a finalidade de ampliar a cobertura previdenciária por meio da inclusão e permanência dos trabalhadores brasileiros nos regimes de previdência. Além de desenvolver ações de informação e conscientização sobre direitos e deveres previdenciários, o Programa vai ao encontro da sociedade e a prepara para usufruir, com tranquilidade e segurança, de tudo aquilo que a previdência pública, enquanto sistema de proteção social, pode oferecer.” (<http://www.previdencia.gov.br/conteudoDinamico.php?id=35> - acesso em 23 de outubro de 2012)

Ministério da Previdência social as políticas de inclusão previdenciária já possibilitaram a ampliação da cobertura previdenciária a milhões de trabalhadores⁴⁰.

6. CONCLUSÃO

A seguridade social foi constituída como pertencente à categoria de direitos fundamentais no Brasil, após 1988. Não só pela consagração de dispositivos regulamentadores do sistema de proteção social na Constituição Federal, mas também pelo fato de direcionar a atuação dos poderes públicos no sentido de dar efetividade às políticas relacionadas à garantia de um patamar mínimo de proteção à população.

Dessa maneira, na estruturação do sistema protetivo, o constituinte estabeleceu como componentes da seguridade social os seguintes subsistemas: saúde, assistência social e previdência social; cada qual com características próprias, mas todos com o objetivo de dar cobertura a situações de risco social, evitando que a população fique desprotegida ou viva em condições de extrema pobreza.

De fato, as políticas sociais ainda não atingiram esse objetivo, é necessário promover o acesso aos subsistemas da seguridade social e melhorar os serviços e benefícios ofertados à população que já recebe alguma prestação social. Contudo, em que pese à existência de teoria contrária ao entendimento de que os direitos sociais pertencem à categoria dos direitos humanos, filiou-se, neste trabalho, à tese que defende o aspecto fundamental desses direitos.

⁴⁰ Trecho extraído do artigo Medidas de Inclusão Previdenciária no Brasil: “Ademais da ampliação da proteção previdenciária como consequência direta do crescimento do mercado formal, verificou-se, a partir das medidas de inclusão previdenciária analisadas, o aumento da proteção de autônomos, empregadores e assalariados sem carteira, o que pode ser atribuído aos ganhos econômicos destas atividades, assim como às medidas de desburocratização e redução de alíquotas, implementadas tanto pela Previdência Social, em seu Regime Geral de Previdência Social, quanto pela Receita Federal. Entre as principais medidas estão o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional), o Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS), que, em agosto de 2012, registrou cerca de 1,5 milhão de filados, e mais recentemente a criação da figura do Micro Empreendedor Individual – MEI, que, em agosto de 2012 já registrava cerca de 2,9 milhões de adesões”. (Disponível no site http://www.mps.gov.br/arquivos/office/1_121018-090758-157.pdf, acesso em 14 de março de 2013, p. 17)

Não se pode esquecer que a captação de recursos financeiros (contribuições) é essencial assegurar o cumprimento das determinações constitucionais no campo da seguridade social. Daí a justificativa para as várias alterações promovidas junto ao RGPS, a nível constitucional e infraconstitucional, no que se refere à expansão de políticas inclusivas, dentre as quais de destacam: a diminuição de alíquotas de contribuição; a disseminação de programas de educação previdenciária; a possibilidade de desconto do valor pago a título de contribuição no imposto de renda e a formalização do(a)s microempreendedore(a)s.

Ressalta-se, por fim, que a fundamentalidade da seguridade social pode ser encontrada na promoção do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III da CF/88) e na determinação de que um dos objetivos da República Federativa do Brasil é a construção de uma sociedade justa e solidária (art. 3º, inciso I da CF/88). Por óbvio, tais premissas não podem ser resguardadas sem a estruturação de um sistema de seguridade social capaz de assegurar a todos os indivíduos um patamar mínimo de subsistência, em detrimento do qual o homem estaria sob uma condição de miséria deletéria aos valores resguardados pelos direitos humanos.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALERA, Wagner. **Sistema de seguridade social**. 4. ed. São Paulo: Ltr, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

COCURUTTO, Ailton. **Os princípios da dignidade da pessoa humana e da inclusão social**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. **Fundamento dos direitos humanos**. Disponível em : <http://www.iea.usp.br/iea/textos/comparatodireitoshumanos.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2013.

CRANSTON, Maurice. **O que são os direitos humanos?** São Paulo: Difel, 1979.

DANIEL, Paulo. **Previdência tem maior cobertura da América Latina**. Disponível em:<<http://www.cartacapital.com.br/economia/previdencia-tem-maior-cobertura-da-america-latina/>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **A ciência do direito**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1986.

KERTZMAN, Ivan. **Curso prático de direito previdenciário**. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2011.

LEITE, Márcia da Silva Pereira. **Políticas sociais e cidadania**. Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, p.117-131, 01 jan. 1991.

MARINHO, Denise. **Banco Mundial: Informalidade na América Latina cria paradoxo para sistemas previdenciários**. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2010/06/08/wb-informality-latin-america-creates-social-security-paradox>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. **Reforma previdenciária**. São Paulo: Atlas, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais**. São Paulo: Malheiros, 2009.

NEVES, Gustavo Bregalada. **Manual de direito previdenciário: direito da seguridade social**. São Paulo: Saraiva, 2012.

PANCONTTI, Luiz Gustavo Boiam. **Conflitos constitucionais na tutela de benefícios**. São Paulo: Ltr, 2009.

Panorama da previdência social brasileira – 2. ed. – Brasília: MPS, SPS, SPC, ACS, 2007.

QUEIROZ, Cristina. **Direitos fundamentais sociais: funções, âmbito, conteúdo, questões interpretativas e problemas de justiciabilidade**. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

RANGEL, Leonardo. **Previdência Social na América Latina**. Disponível em: <http://www.capacidadeshumanas.org/wpcontent/uploads/2013/01/07_Previd%C3%AAncia_Social_Leonardo_Rangel.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria Do Advogado, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

VIANNA, João Ernesto Aragonés. **Curso de direito previdenciário**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2012.