

Uma história da seguridade social nos países industrializados, dos primórdios à globalização neoliberal

A history of social security in industrialized countries, from its beginnings to neoliberal globalization

Cristiane Haik¹

Rodrigo Zacharias²

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Sumário: 1. Introdução; 2. Idade Antiga; 3. Idade Média; 4. Idade Moderna; 4.1 A *Poor Law* e a legislação subsequente na Inglaterra; 4.2. As Declarações de Direitos e a Revolução Francesa; 5. Idade Contemporânea; 5.1. A questão social; 5.2. A doutrina social da Igreja e o princípio da subsidiariedade; 5.3. Crise do Estado liberal e intervencionismo; 5.4. O surgimento do seguro social na Europa; 5.5. O constitucionalismo social; 5.6. O *Social Security Act* nos EUA; 5.7. O sistema de seguridade social da Nova Zelândia; 5.8. O plano *Beveridge*; 5.9. Internacionalização da seguridade social, a Declaração de Filadélfia e a Convenção n. 102 da OIT; 5.10. O surgimento do Estado de bem-estar social; 5.11. A Declaração Universal dos Direitos Humanos e o direito internacional; 6. Problemas do Estado de bem-estar social; 7. A Globalização; 8. O Neoliberalismo; 9. Efeitos e impactos na seguridade social; 10. Conclusão.

Resumo: O presente ensaio examina a evolução da seguridade social nos países capitalistas industrializados, ao menos naqueles que mais influenciaram o Direito brasileiro nesse campo. Os fatos que importam a esta história são os que representam solidariedade, o auxílio ao próximo, face as necessidades sociais do ser humano, desde os ocorridos em pequenos agrupamentos até a atuação do Estado. Pretende-se que o teor eminentemente narrativo leve, ao final, ao entendimento da tessitura daquilo que se entende por seguridade social, uma técnica de proteção social ampla que objetiva a superação das necessidades sociais. Analisam-se, ao final, temas como constitucionalismo social, Estado social, globalização e neoliberalismo e seus impactos em sistemas de proteção social.

Palavras-chave: História; Seguridade; Globalização; Neoliberalismo; Estado social.

Abstract: This essay examines the evolution of social security in industrialized capitalist countries, at least in those that most influenced Brazilian Law in this field. The facts that matter to this history are those that represent solidarity, helping others, given the social needs of human beings, from those that occurred in small groups to the performance of the State. It is intended that the eminently narrative content leads, in the end, to the understanding of the fabric of what is meant by social security, a broad social protection technique that aims to overcome social needs. Topics such as social constitutionalism, social state, globalization and

¹ Doutoranda e mestre, ambos em Direito das Relações Sociais (Direito Previdenciário) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Advogada e Professora.

² Doutorando em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Sistema Constitucional de Garantia de Direitos, pelo Instituto Toledo de Ensino-Bauru/SP. Juiz federal. Formador da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM.

neoliberalism and their impacts on social protection systems are analyzed in the end.

Keywords: History; Security; Globalization; Neoliberalism; Welfare state.

1. Introdução.

O presente artigo apresenta fatos históricos que contribuíram para a evolução da seguridade social nos países capitalistas industrializados.

Há muitas concepções de história, da narrativa à científica, da idealista à materialista. Esse trabalho não se inspira em quaisquer delas, porquanto produzido por juristas, não historiadores, preocupados com a compreensão das origens desta técnica de proteção social avançada, denominada seguridade social no Brasil, segurança social em Portugal.

Volta-se ao passado, para compreensão, e ao futuro, para ação do intérprete, que nesse ramo do direito – o Direito Previdenciário ou Direito da Seguridade Social – terá de optar por alguma das doutrinas que se digladiam no campo de batalha ideológico a respeito do papel do Estado no enfrentamento dos riscos sociais.

A história, para Michel Onfray, é o âmbito da arte da guerra, complacente com os “ganhadores” e impiedosa com os “perdedores”.³ Quando se fala em técnicas de proteção social, como a seguridade, têm-se em mente os fragilizados, vulneráveis e necessitados, de modo que o ponto de vista do contador desta história é o dos fracos.

Mas, afinal, quais fatos serão abordados nesse esboço histórico? Pode-se responder, de início, que não são as batalhas, nem os feitos grandiloquentes de políticos, governantes, artistas e cientistas.

Trata-se de uma história narrativa, com um final escrutinado por uma abordagem crítica. Os fatos que importam aqui são os que representam solidariedade e auxílio ao próximo, desde os havidos em pequenos agrupamentos até a atuação do Estado.

O foco se dará na evolução da edição de normas jurídicas, corporificadas em fontes formais do Direito, que serviram a propiciar amparo aos necessitados.

Pois bem.

Antes do mais, a seguridade social pode ser conceituada como uma técnica protetiva que, nas palavras de Wagner Balera, há de significar “a *libertação de todas as necessidades econômicas do indivíduo ou dos grupos mais sofridos*”.⁴

A literatura sobre o tema tem informado que, considerando-se que a história passou a ser contada há seis mil anos, as técnicas protetivas sociais devem ter pelo menos quatro mil, e passam pela própria pessoa humana, sua família, até chegar ao atual estágio da seguridade social.⁵

Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins salientam que:

(...) a pré-história e o direito pré-histórico terminam no momento em que o foco das divergências entre os grupos nômades e sedentários evolui para as lutas entre os grandes grupos sedentários na busca de poder, que são aquelas que já caracterizam a história narrada. Nesta, o direito passa a ter outra conformação, com o surgimento do direito

³ ONFRAY, M. *Contra-história da filosofia, vol. 1: as sabedorias antigas*, Martins Fontes, São Paulo, 2008, p. 11.

⁴ BALERA, W. “Centenárias Situações e Novidade da ‘Rerum Novarum’”, *Revista da Previdência Social*, n. CXXX, LTr, setembro de 1991, p. 547.

⁵ BASTOS, C.B; MARTINS, I.G. *Comentários à Constituição do Brasil, Comentários à Constituição do Brasil*, vol. VIII, Saraiva, 2000, São Paulo, p. 15.

costumeiro intergrupar ao lado do direito costumeiro comunitário e em que o patamar das ambições pelo poder supera, nas lutas que se instalam, as necessidades vitais, que caracterizam as lutas pré-históricas (...)

O ser humano tem vivido em comunidade desde os primórdios da civilização e aprendeu a sobreviver nesse convívio mediante a formação de *riqueza*, seja pela troca de bens de início, seja pela acumulação desses bens com o passar do tempo.

A partir do momento em que passou a sobreviver dos frutos de seu *trabalho*, tornou-se natural preocupar-se mais seriamente com seu futuro, à medida que a idade e outros eventos pudessem torná-lo incapacitado para o labor, e, portanto, impossibilitado de obter seu sustento.

Por isso a preocupação de prever o futuro para poder provê-lo foi evolutiva. E, para que se chegasse até aí, a história teve de passar pelo prévio reconhecimento da *igualdade essencial entre todos os homens*.

Esse processo demorou 25 séculos, até que a primeira organização internacional a abranger quase a totalidade dos povos da Terra proclamasse, na abertura de uma Declaração Universal de Direitos Humanos, que "*todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos*".⁶

Reconhecida essa igualdade, já não seria exagero afirmar que, há algum tempo, o centro de gravidade da organização humana deslocou-se do interesse individual para o *interesse social*.

O indivíduo encontra-se tão fortemente ligado aos demais, que o interesse individual e o interesse social são hoje quase que confundidos.⁷

Isso faz com que certas *necessidades individuais* (como por exemplo um padrão mínimo de vida, consistente nos recursos que cada pessoa precisa para conseguir um padrão existencial que a sociedade considere aceitável) passassem a ser vistas como *necessidades sociais*.

Feijó Coimbra aponta que a evolução do amparo ao homem, desde a assistência prestada por caridade ao semelhante até o atual estágio em que se mostra como direito subjetivo, garantido pela sociedade aos necessitados, é o reflexo de três formas de atuação: beneficência, assistência pública e previdência.⁸ Elas serão identificadas pelo leitor no desenvolvimento do texto.

2. Idade Antiga

A *assistência* constituiu a primeira forma de auxílio do homem ao seu semelhante necessitado, de maneira que, já em remotas épocas, de forma fragmentária e esparsa, é possível identificar algumas medidas acautelatórias e rudimentares.

Aguinaldo Simões identificou casos em que se evidenciou a preocupação com o outro, o amor ao próximo, nas doutrinas de Confúcio, do budismo, dos hebreus e no Egito.⁹

Nesses tempos antigos, quando praticamente todas as necessidades eram primitivamente atendidas pela família, não se conhece exemplo certo de assistência, e menos ainda de previdência, fora do ambiente familiar, inclusive na Grécia e em Roma.¹⁰

Em Roma, a família, por meio do *pater familias*, tinha a obrigação de prestar assistência aos servos e clientes, em uma forma de associação, mediante contribuição de seus membros, de modo a ajudar os mais necessitados.¹¹

⁶ COMPARATO, F.K. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*, Saraiva Educação, São Paulo, 2019, posição 247, leitor Kindle.

⁷ LEITE, C.B. *A Proteção Social no Brasil*, LTr, São Paulo, 1978, p. 15 e ss.

⁸ COIMBRA, F. *Direito Previdenciário Brasileiro*, Trabalhistas, Rio de Janeiro, 1997, p. 32.

⁹ SIMÕES, A. *Princípios de Segurança Social*, Saraiva, São Paulo, 1967, p. 69-72.

¹⁰ SIMÕES, A. *Princípios de Segurança Social*, Saraiva, São Paulo, 1967, p. 72.

¹¹ COIMBRA, F. *Direito Previdenciário Brasileiro*, Trabalhistas, Rio de Janeiro, 1997, p. 18.

No mais, as primeiras aposentadorias, como são hoje conhecidas, foram inicialmente concedidas aos veteranos dos exércitos, nos antigos tempos romanos, como forma de agradecimento pelos serviços prestados.¹²

Ainda em Roma, Nair Lemos Gonçalves lembra que se procurou combater a indigência distribuindo-se terras aos que não a possuíam.¹³

Segundo Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, a assistência social tem origens no direito romano e tinha lastros na caridade e na compaixão humana, como modo de amparar os pobres e desafortunados. A primeira lei na República romana havia sido criada para conceder alimentos aos pobres por meio dos armazéns do Estado.¹⁴

Na visão de Feijó Coimbra,¹⁵ os primeiros registros de manifestações de previdência social teriam surgido em 228 a.C, em Teofrasto, na Grécia antiga, onde se encontra referência a uma associação cujos membros contribuíam para um fundo, à conta do qual era prestado socorro aos contribuintes atingidos pela adversidade.

Todavia, de modo geral, a filosofia grega não se mostrava favorável à beneficência, cuja eficácia para elevação moral e material da sociedade era considerada com ceticismo por Platão e Aristóteles, que não a incluíam entre as virtudes que descrevem como moralmente desejáveis.¹⁶

Conquanto se possam identificar algumas disposições referentes à proteção social na Antiguidade, sobretudo em Roma, não se pode entender que tenha havido, naquela época, algum *sistema de proteção social*, mesmo porque certas medidas adotadas pelos poderes públicos nesse sentido estavam "*contaminadas por interesses políticos estranhos à Seguridade Social*".¹⁷

Os ensinamentos de Cristo, que pregava que o homem foi criado à imagem e à semelhança de Deus, deram novo perfil à dignidade humana. O apelo à caridade já era manifestado pelo cristianismo, que trazia ínsito o valor da solidariedade. O ensinamento de amar ao próximo como quem ama a si mesmo deixou raízes profundas na civilização, inclusive a romana.

Coube à Igreja Católica, com seus mosteiros, diaconatos, conventos, ordens e outras organizações, desempenhar papel fundamental no movimento cristão, empreendendo várias obras de assistência aos necessitados – como pobres, viúvas, órfãos, doentes, velhos e inválidos –, sendo a mais importante delas a instituição das Santas Casas, obra que perdurou através dos séculos.¹⁸

Como informa Venturi, não faltaram críticos à atuação da Igreja, cuja ineficácia da atuação pela via da caridade poderia decorrer da ausência de juízo sobre os resultados da beneficência, pois para o cristão a importância do ato benéfico era intrínseco. Outra distorção apontada por Venturi, sobre a caridade da Igreja, decorreu da substituição do princípio evangélico do amor ao próximo pela *medicina del pecado*, de modo que o fiel era induzido à beneficência a fim de lograr obter um crédito com Deus, para poder ressuscitar em outro mundo. Não obstante a variada gama de críticas, Venturi reputa infundada a afirmação de que, por tais

¹² CORREIA, E.P.B.; CORREIA, M.O.G. "Estudo a Respeito do Benefício Previsto no Artigo 203, Inciso V, da Constituição Federal", *Revista de Previdência Social*, n. CXCI, LTr, outubro de 1996, p. 02.

¹³ GONÇALVES, N.L. *Novo Benefício da Previdência Social*, IBRASA, São Paulo, 1976, p. 16.

¹⁴ BASTOS, C.B; Martins, I.G. *Comentários à Constituição do Brasil, Comentários à Constituição do Brasil*, vol. VIII, Saraiva, São Paulo, 2000, p. 419.

¹⁵ COIMBRA, F. *Direito Previdenciário Brasileiro*, Trabalhistas, Rio de Janeiro, 1997, p. 02.

¹⁶ VENTURI, A. *Los Fundamentos Científicos de la Seguridad Social*. Tradução: Gregorio Tudela Cambronero, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, España, 1994, p. 26.

¹⁷ SIMÕES, A. *Princípios de Segurança Social*, Saraiva, São Paulo, 1967, p. 72.

¹⁸ SIMÕES, A. *Princípios de Segurança Social*, Saraiva, São Paulo, 1967, p. 74.

motivos, a beneficência cristã tenha contribuído, mais que combatido, para propagar a mendicância e a vadiagem¹⁹.

3. Idade Média

Uma grande contribuição à evolução da assistência social, para Aguinaldo Simões, foi dada pela *obligatoriedade da participação coletiva no custeio*, tendo esse autor citado o caso de Carlos Magno, que estabeleceu como obrigação paroquial a assistência aos pobres.²⁰

A ideia de registro de direitos num documento escrito é prática que se difundia na segunda metade da Idade Média, quando começaram a surgir os *forais ou cartas de franquia*, por meio dos quais os senhores feudais se outorgavam direitos, aos membros do grupo, para que fossem conhecidos e respeitados para sempre.²¹

Merece destaque também a *Magna Carta*, pela qual os barões ingleses limitaram o poder de João Sem-Terra. Esse documento feudal assegurava, a todos os ingleses livres, proteção contra as arbitrariedades do poder político, e continha os seguintes dispositivos: o rei não poderia criar impostos sem o consentimento do Conselho, órgão constituído pela nobreza; e nenhum homem livre poderia ser preso ou sofrer condenação sem julgamento justo e prévio pelos seus pares. Havia uma espécie de acordo entre esse rei e os barões revoltados, apoiados pelos burgueses. Caso a Magna Carta fosse violada, os guardiões da lei – 25 barões – teriam autoridade para apoderar-se das terras e bens do rei. Esse documento foi aqui mencionado porque é tido como *peça básica do constitucionalismo*,²² um ponto de partida histórico até a evolução ao estágio do constitucionalismo social do século XX.

Ainda na Idade Média, a doutrina demonstra que enorme contribuição ao avanço da noção de previdência social foi dada pelo surgimento do *seguro privado*, uma de suas fontes inspiradoras. O seguro privado a prêmio, como contrato aleatório, ficou bem caracterizado a partir do século XII, recebendo da França o embasamento jurídico e, da Inglaterra a estrutura matemática, que forneceram as condições técnicas indispensáveis ao aparecimento do seguro social.²³

O contrato aleatório propiciou a expansão ultramarina.²⁴ Em 1344, celebrou-se o primeiro contrato de *seguro marítimo*, surgindo a seguir a cobertura de riscos contra incêndios.²⁵

Exerceram papel fundamental na Idade Média tanto a Igreja quanto o Cristianismo, religião que se firmou como a oficial de Roma e depois se difundiu por diversos cantos da Europa.

Já nos séculos XIV e XV, a obra assistencial da Igreja mostrou-se insuficiente *frente a la dureza de los tiempos*. Mas, já antes disso, contra os desvios da atividade da Igreja e do fiel respeito ao originário espírito de caridade da Igreja,

¹⁹ VENTURI, A. *Los Fundamentos Científicos de la Seguridad Social*. Tradução: Gregorio Tudela Cambroner, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1994, p. 33-34.

²⁰ SIMÕES, A. *Princípios de Segurança Social*, Saraiva, São Paulo, 1967, p. 74. O autor informa que, oito séculos depois, a *Poor Law*, na Inglaterra, faria o mesmo, isto é, criou contribuições compulsórias para a assistência aos pobres.

²¹ FERREIRA FILHO, M.G. *Direitos Humanos Fundamentais*, Saraiva, São Paulo, 1999, p. 11.

²² FERREIRA FILHO, M.G. *Direitos Humanos Fundamentais*, Saraiva, São Paulo, 1999, p. 11.

²³ SIMÕES, A. *Princípios de Segurança Social*, Saraiva, São Paulo, 1967, p. 78-79; Cf., ainda, CORREIA, E.P.B; CORREIA, M.O.G. "Estudo a Respeito do Benefício Previsto no Artigo 203, Inciso V, da Constituição Social", *Revista de Previdência Social*, n. CXCI. LTr, outubro de 1996, p. 03.

²⁴ SIMÕES, A. *Princípios de Segurança Social*, Saraiva, São Paulo, 1967, p. 79.

²⁵ MARTINS, S.P. *Direito da Seguridade Social*. Saraiva Jur, São Paulo, 2020, p. 28.

no final do século XII São Francisco de Assis estabeleceu uma nova relação entre a vida cristã e a pobreza.²⁶

A Igreja detinha o monopólio da cultura e, portanto, da interpretação da realidade social. O homem, por ter uma outra vida após a morte, durante sua curta passagem pela terra deveria preocupar-se exclusivamente com sua salvação.

O cristianismo concebia a *igualdade universal* de todos os filhos de Deus e apregoava a caridade e a assistência aos necessitados, operando a assistência com caráter religioso.

Fábio Konder Comparato, no entanto, pondera que essa igualdade universal dos filhos de Deus:

(...) só valia, efetivamente, no plano sobrenatural, pois o cristianismo continuou admitindo, durante muitos séculos, a legitimidade da escravidão, a submissão doméstica da mulher ao homem e a inferioridade natural dos indígenas americanos.²⁷

De qualquer forma, a Reforma Protestante reduziu, em vários países da Europa, a participação eclesiástica na beneficência, ao suprimir várias ordens religiosas com os respectivos mosteiros, "*cortando así de raíz la planta más rica en frutos caritativos*".²⁸ Na visão dos protestantes, as *boas obras* não constituíam mérito para a salvação do homem.

Quando houve a união de forças entre Igreja e Estado, este passou a organizar sua própria *assistência*, que passou a ser *pública*, sob a forma de "*uma caridade institucionalizada*".²⁹

Conquanto na Idade Média houvesse grande influência da doutrina cristã, as formas de amparo encontraram obstáculos enormes, nas palavras de Feijó Coimbra, pois "*não se afirmara ainda, na consciência dos cidadãos, o reconhecimento de que seria imperativa a adoção de um sistema respaldado em normas jurídicas, consagrando assistência como direito individual*".³⁰

Tal situação iria modificar-se com o advento da Revolução Francesa, como se verá adiante.

4. Idade Moderna

A Idade Moderna assiste ao surgimento do liberalismo, tanto o *liberalismo político*, cujo fundador foi reconhecidamente John Locke, no século XVII, quanto o *liberalismo econômico*, que surgiria mais tarde, impulsionado pela obra de Adam Smith, no século XVIII.³¹

O liberalismo buscava dispensar a presença do Estado, no campo político, pela adoção das liberdades individuais e, no campo econômico, pelo afastamento do Estado em desenvolver atividade econômica.³²

José Celso de Melo Filho, ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal brasileiro, asseverou que:

²⁶ VENTURI, A. *Los Fundamentos Científicos de la Seguridad Social*. Tradução: Gregorio Tudela Cambroner, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1994, p. 36.

²⁷ COMPARATO, F.K. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos, Saraiva Educação, São Paulo, 2019*, posição 321, leitor Kindle.

²⁸ VENTURI, A. *Los Fundamentos Científicos de la Seguridad Social*. Tradução: Gregorio Tudela Cambroner, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1994, p. 36.

²⁹ BASTOS, C.B; Martins, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil, Comentários à Constituição do Brasil*, vol. VIII, Saraiva, São Paulo, 2000, p. 419.

³⁰ COIMBRA, F. *Direito Previdenciário Brasileiro, Trabalhistas*, Rio de Janeiro, 1997, p. 04.

³¹ REALE, M. *O Estado Democrático de Direito e o Conflito das Ideologias*, Saraiva, São Paulo, 1998, p. 25.

³² BASTOS, C.B; Martins, I.G. *Comentários à Constituição do Brasil, Comentários à Constituição do Brasil*, vol. VII, Saraiva, São Paulo, 1990, p. 03.

O Estado liberal, intimamente associado a pressupostos capitalistas, caracteriza-se pela neutralidade assumida na cena econômica e social. A doutrina do *laissez-faire*, *laissez-passer*, conferia base ideológica ao liberalismo. O Estado Liberal, também denominado Estado Mínimo ou Absenteísta, não intervinha na ordem econômica e social. Limitava-se a fiscalizar o livre e normal desenvolvimento das atividades de produção. Por isso mesmo foi identificado com o *État gendarme*.³³

Nesse ambiente liberal em formação, as corporações de ofícios, as guildas, representam exemplos marcantes de mútuo auxílio aos trabalhadores, concebidos com os rudimentos do *mutualismo*. Embora voltadas ao aspecto laboral, possuíam meios protetivos para os seus membros.³⁴

Para Nair Lemos Gonçalves, as guerras, o desenvolvimento da atividade manufatureira e a revolução agrária, “*que demoliu o que restava da organização feudal*”, e a “*revolução dos preços*”,³⁵ causada pela entrada de metais preciosos oriundos das novas terras, criaram na Europa, por volta do século XVI, uma crise econômica e social que resultou em grande número mendigos e vagabundos *irrequietos*, que constituíam um perigo para a segurança pública e a propriedade. Por essa razão, reconhecendo a insuficiência das normas penais, o Estado passou a atribuir aos habitantes o ônus de contribuir para a manutenção dos pobres.

Não obstante, até o século XVIII não havia a sistematização de qualquer forma de prestação estatal, pois *não se atribuía à sociedade o dever* de dar assistência aos necessitados.³⁶

4.1. A *poor law* e a legislação subsequente na Inglaterra

Durante o reinado da primeira rainha, Isabel I, filha de Henrique VIII, origina-se na Inglaterra o primeiro marco da presença do Estado como órgão prestador de assistência aos necessitados.

A *Poor Law*, editada em 1601, determinou a arrecadação de recursos de todos os habitantes, segundo sua capacidade contributiva, a fim de propiciar ao Estado um fundo suficiente para socorrer os velhos, estropiados, cegos e inválidos em geral.³⁷

O *Poor Relief Act* (Lei do Amparo aos Pobres), gerido administrativamente pelas paróquias, permitia num primeiro momento que as pessoas necessitadas, doentes e inabilitadas pedissem esmolas no âmbito da paróquia.³⁸ Posteriormente, instituiu contribuição obrigatória para fins sociais.

³³ MELLO FILHO, J.C. *Constituição Federal Anotada*. Saraiva, São Paulo, 1986, p. 498.

³⁴ MARTINEZ, W.N. *A Seguridade Social na Constituição Federal*, LTr, São Paulo, 1992, p. 51.

³⁵ GONÇALVES, N.L. *Novo Benefício da Previdência Social*, IBRASA, São Paulo, 1976, p. 16.

³⁶ RUSSOMANO, M.V. *Comentários à Consolidação das leis da previdência social: aprovada pelo Decreto 77.077, de 24.1.1976, e atualizada face às normas subseqüentes, inclusive quanto às leis 6.367, de 19.10.1976, 6.439, de 1.º.9.1977, 6.636, de 8.5.1979 e 6.887, de 10.12.1980*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 1981, p. 16.

³⁷ RUSSOMANO, M.V. *Comentários à Consolidação das leis da previdência social: aprovada pelo Decreto 77.077, de 24.1.1976, e atualizada face às normas subseqüentes, inclusive quanto às leis 6.367, de 19.10.1976, 6.439, de 1.º.9.1977, 6.636, de 8.5.1979 e 6.887, de 10.12.1980*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 1981, p. 16.

³⁸ FALEIROS, V. “Renda mínima: uma avaliação”, VV.AA (SPOSATI, A. org), *Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento?*, Cortez, São Paulo, 1997, p. 12.

Tal *Act* criou, para seu custeio, contribuições compulsórias, denominadas *poor tax*.³⁹

Os pobres obtiveram prestação nas situações de enfermidade, invalidez e desemprego.⁴⁰

Na mesma época, França e Escócia adotaram legislação semelhante, sem bons resultados.⁴¹

Segundo a *Poor Law*, procedia-se a uma investigação sobre os meios financeiros (*means-test*) dos requerentes para saber se eram ou não necessitados. A decisão de conceder ou não o amparo, porém, era sempre discricionária.⁴²

Nesse sentido, são as observações de Mirian Costa Rebollo Câmara, *in verbis*:

A legislação da 'Poor Law' refletia essa ideologia: a assistência só era oferecida a pessoas aptas para o trabalho se estas consentissem em se submeter aos rigores das 'workhouses', onde lograram obter ocupação, abrigo e a vida convertida num tormento. Tais rigores só eram um pouco mitigados se fosse patente que o pleito por assistência decorria de contingências absolutamente alheias à vontade do requerente (acidentes causadores de invalidez, idade avançada etc (...)).⁴³

A lei previa punição aos "vagabundos", porque desemprego e vagabundagem eram confundidos. Tais pessoas eram acoitadas e marcadas com a letra "S", de *slaves* (escravos) e podiam ser tomadas como mão-de-obra. Enfim, a política classificava os pobres entre capazes e incapazes, de modo que os capazes eram punidos.⁴⁴

Essa lei pioneira perdurou por séculos e foi sendo complementada por novas legislações, sob a denominação genérica de *Poor Law*. Por esse motivo, segundo Wladimir Novaes Martinez, tornou-se "uma espécie de CLPS das primeiras normas de proteção aos carentes".⁴⁵

O mérito da *Old Poor Law* foi haver introduzido e estabelecido o princípio de que a toda comunidade incumbe a responsabilidade da assistência aos pobres.⁴⁶

Mas não se pode olvidar, com Nair Lemos Gonçalves, que:

(...) a legislação de vários países da Europa, inclusive a Inglaterra, nos séculos XVI, XVII e XVIII reflete mais a preocupação do Estado com o perigo de possível perturbação da paz pelos indigentes do que a solidariedade humana ou espírito de caridade que expressam o desejo de melhorar a sorte desses infelizes.⁴⁷

³⁹ CORREIA, E.P.B.; CORREIA, M.O.G. "Estudo a Respeito do Benefício Previsto no Artigo 203, Inciso V, da Constituição Federal", *Revista de Previdência Social*, n. CXCI, LTr, outubro de 1996, p. 03.

⁴⁰ BALERA, W. "Introdução à Seguridade Social", VV.AA. (MONTEIRO, M.L.G. coord.), *Introdução ao Direito Previdenciário*, LTr, São Paulo, 1998, p. 28.

⁴¹ SIMÕES, A. *Princípios de Segurança Social*, Saraiva, São Paulo, 1967, p. 76.

⁴² SIMÕES, A. *Princípios de Segurança Social*, Saraiva, São Paulo, 1967, p. 76.

⁴³ CÂMERA, M.C.B. "William Beveridge e a Seguridade Social Britânica", *Revista de Previdência Social*, n. CXLII 142, LTr, setembro de 1992, p. 759.

⁴⁴ FALEIROS, V. "Renda mínima: uma avaliação", VV.AA (SPOSATI, A. org), *Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento?*, Cortez, São Paulo, 1997, p. 12.

⁴⁵ MARTINEZ, W.N. *A Seguridade Social na Constituição Federal*, LTr, São Paulo, 1992, p. 33.

⁴⁶ VENTURI, A. *Los Fundamentos Científicos de la Seguridad Social*. Tradução: Gregorio Tudela Cambronero, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, España, 1994, p. 47.

⁴⁷ GONÇALVES, N.L. *Novo Benefício da Previdência Social*, IBRASA, São Paulo, 1976, p. 16-17.

No século XVIII, com o agravamento da crise, os juízes ingleses arbitraram em 1795, na cidade de Speenhamland, um mínimo diante da fome, que configurou, segundo Vicente Faleiros, “o primeiro mínimo social”.⁴⁸

Já no século XIX, a mentalidade da sociedade inglesa via na pobreza um desvio moral que resultava em ameaça à ordem, razão pela qual era associada à criminalidade e à desestabilização política.⁴⁹ Vigorava a sociedade do liberalismo, na qual o bem-estar social era construído por esforços individuais complementados por interdependência familiar. A sociedade vitoriana entendia que a proteção do indivíduo decorreria da autoajuda e da previdência individual e intergrupala. Dever-se-ia buscar proteção na poupança voluntária, em entidades de socorros mútuos, sindicatos e companhias de seguros. A assistência aos pobres deveria, por isso, ser repressiva, porquanto um sistema generoso de Seguridade Social incentivaria a vadiagem e a anarquia.⁵⁰

A legislação da *Poor Law* era, porém, a única medida intervencionista do Estado para combater a pobreza. Posteriormente, foram surgindo medidas para a proteção social do operário.

Em 1897, foi criado na Inglaterra, por influência da legislação de Bismark, o *Workmen's Compensation Act*, responsável pelo seguro obrigatório para acidentes de trabalho. Esse ato impunha ao empregador o princípio da responsabilidade objetiva, segundo o qual, cabia a ele a responsabilidade pelo infortúnio, mesmo sem ter concorrido com culpa para o acidente, atribuindo-se o pagamento de indenização ao obreiro.

Ainda na Inglaterra, foi instituído, em 1907, o sistema de assistência à velhice e a vítimas de acidentes de trabalho.

Em 1908, o *Old Age Pensions Act* concedeu pensões a maiores de setenta anos, independentemente de contribuições. Tal pensão era devida aos que fossem *very old, very poor and very respectable* (esse último significava a ausência de antecedentes criminais nos prévios vinte anos).⁵¹

Em 1911, foi estabelecido o *Nacional Insurance Act*, determinando a aplicação de um sistema compulsório de contribuições sociais, que ficavam a cargo do empregador, do empregado e do Estado.⁵²

Ao depois, os problemas advindos da Primeira Grande Guerra e dos anos da Grande Depressão na Inglaterra forçaram a aprovação de outras medidas legislativas no sentido de regular as indenizações por acidente de trabalho, o seguro-saúde, e as pensões para inválidos de guerra, civis inválidos, viúvas e órfãos.

A administração de cada medida era atribuída a um departamento governamental, fazendo com que se criasse um “agregado caótico e conflitante de regulamentos, que perdurou até o século XX, sob a denominação genérica de ‘*Poor Law*’”.⁵³

Foi na vigência dessa legislação previdenciária e assistenciária que, em meados do século XX, desenvolveram-se os estudos de Willian Beveridge, que resultaram no importante *Beveridge Report*.

4.2. As Declarações de Direitos e a Revolução Francesa

⁴⁸ GONÇALVEZ, N.L, *Novo Benefício da Previdência Social*, IBRASA, São Paulo, 1976, p. 16-17.

⁴⁹ CÂMERA, M.C.B. “William Beveridge e a Seguridade Social Britânica”, *Revista de Previdência Social*, n. CXLII 142, LTr, setembro de 1992, p. 759.

⁵⁰ CÂMERA, M.C.B. “William Beveridge e a Seguridade Social Britânica”, *Revista de Previdência Social*, n. CXLII 142, LTr, setembro de 1992, p. 759.

⁵¹ CÂMERA, M.C.B. “William Beveridge e a Seguridade Social Britânica”, *Revista de Previdência Social*, n. CXLII 142, LTr, setembro de 1992, p. 759.

⁵² MARTINS, S.P. *Direito da Seguridade Social*. Saraiva Jur, São Paulo, 2020, p. 28.

⁵³ CÂMERA, M.C.B. “William Beveridge e a Seguridade Social Britânica”, *Revista de Previdência Social*, n. CXLII 142, LTr, setembro de 1992, p. 759.

Na Idade Moderna surgiram sucessivas declarações de direitos fundamentais, que asseguravam a liberdade do homem em face do Estado.

A primeira delas foi a *Declaração dos Direitos do Bom Povo de Virgínia*, uma das treze colônias da América, em 12.06.1776. Esse evento de grande importância ocorreu antes da Declaração de Independência dos EUA, em 04.07.1776, que reconhece igualmente os direitos fundamentais em favor do Homem, inspirada nas teorias de Locke, Rousseau e Montesquieu.

A *Constituição dos EUA*, aprovada na Convenção de Filadélfia, em 17.09.1787, não continha uma declaração de direitos fundamentais, e sua entrada em vigor dependia da ratificação de pelo menos nove dos treze Estados independentes.

Ocorre que alguns Estados, que passariam a constituir um Estado Federal, condicionaram sua adesão a esse pacto à introdução de uma *Carta de Direitos*, em que se garantissem os direitos fundamentais. Assim, em 05.12.1791, foram ratificadas as dez primeiras emendas à Constituição Americana, acrescidas de outras emendas, até 1975, configurando assim o *Bill of Rights*, no qual estão assegurados vários direitos do Homem.

As declarações americanas influenciaram o suceder dos fatos na França. Pouco tempo depois, já no contexto do individualismo filosófico e político do final do século XVIII, irrompe a *insurreição do terceiro Estado na França*, tendo como um dos objetivos fundamentais a proteção de certos direitos individuais, máxime a liberdade, em face do arbítrio dos governantes.

Ambas as revoluções, americana e francesa, na reformulação institucional que a elas se seguiu, visavam a uma primeira meta bastante significativa: estabelecer o “*governo de leis e não de homens*”,⁵⁴ preferência que deriva das ideias de Aristóteles.

Surgiria então o Estado de Direito.

Para alguns, o advento da *Revolução Francesa* é inegavelmente de grande importância para a Seguridade Social, pois, a partir da *Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão*, de 1789, a atuação do Estado no amparo ao necessitado teria passado a ser vista como uma dívida da sociedade, em contrapartida a um direito do cidadão.

A Constituição de 1791 previa a organização de um sistema de assistência a crianças abandonadas e pobres doentes e a possibilidade de facilitar o trabalho aos pobres aptos, que não puderam procurá-lo por si mesmos.

Mais tarde, o art. 21 da Declaração de 23 de junho de 1793 estabeleceu: “*Lês secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistence aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d’existence à ceux qui sont hors d’état de travailler*”.⁵⁵

Pedro Vidal Neto reconhece que essa legislação influenciou doutrinas sociais que, “*somadas ao reconhecimento das limitações da assistência privada, levaram todos os Estados a organizar mecanismos de assistência pública*”.⁵⁶

Segundo Feijó Coimbra, uma vez reconhecido o direito à proteção pela legislação, a *Revolução Francesa* teria instaurado a *era da seguridade social*, pois o homem passou a contar com o direito de ser amparado pelo Estado em todas as situações de necessidade, derivadas do risco social.⁵⁷

⁵⁴ FERREIRA FILHO, M.G. *Direitos Humanos Fundamentais*, Saraiva, São Paulo, 1999, p. 01.

⁵⁵ Tradução nossa: “A sociedade está obrigada a prover para a subsistência dos cidadãos desfavorecidos, seja procurando trabalho, seja assegurando meios de existência aos que não se encontram em situação de poder trabalhar”.

⁵⁶ VIDAL NETO, P. *Natureza Jurídica da Seguridade Social*, Tese de concurso para Professor Titular – Universidade de São Paulo, 1993, São Paulo, p. 17.

⁵⁷ COIMBRA, F. *Direito Previdenciário Brasileiro*, Trabalhistas, Rio de Janeiro, 1997, p. 05.

Essa não é, contudo, opinião pacífica entre os estudiosos, porque a Revolução Francesa exerceu enorme influência para o nascimento do *Estado liberal*, essencialmente diverso do *Estado social*.

Marcos Oriane Gonçalves Correia e Érica Paula Bacha Correia apresentaram objeções à interpretação de Feijó Coimbra, *in verbis*:

Aliás, deve-se aqui discordar dos que entendem que a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, fruto, em 1789, da Revolução Francesa, tenha insculpido, dentre os seus preceitos, 'a pedra fundamental da moderna seguridade social'. Essa afirmação deve ser, a despeito da redação da declaração, vista com reservas. Afinal, ícone do liberalismo, a Revolução Francesa, ao buscar o afastamento do Estado e a afirmação da liberdade individual, certamente não tinha dentre os seus objetivos a futura instauração de um sistema de seguridade social.⁵⁸

Ocorre que, posto que a Revolução Francesa não tenha tido como escopo instaurar um sistema de seguridade social – por objetivar precipuamente a liberdade individual, a autonomia da vontade, como corolário do liberalismo, tomando a liberdade como garantia dos direitos civis do cidadão, sem tocar a questão dos direitos sociais – é inegável que, ao transformar a política, a economia e as próprias convicções filosóficas da humanidade, lançou "a pedra angular do que viria a ser, no futuro, o edifício da seguridade social".⁵⁹

Uma das grandes conquistas dos franceses foi a isonomia, proclamada no art. 1º, onde se afirma: "Os homens nascem iguais e permanecem livres e iguais em direitos", e no art. 6º, segundo o qual a lei deve ser a mesma para todos.

Outra contribuição da Revolução Francesa para a seguridade social foi a introdução da constitucionalização dos direitos fundamentais, uma vez que o art. 16 da Declaração Francesa de Direitos do Homem e do Cidadão já estabelecia a condição de existência de uma constituição escrita que assegurasse os direitos fundamentais, de modo que a consagração desses direitos, com *status* constitucional, passou a ser um dos objetivos centrais do constitucionalismo.

5. Idade Contemporânea

Também pode ser citada, como instituição que trouxe subsídios à evolução histórica, mormente no tocante à Previdência Social, a *Caixa Econômica*, que substituiu as pequenas economias em depósitos individuais, com permissão de retiradas mensais. A primeira Caixa Econômica foi organizada em Hamburgo, na Alemanha, em 1778, sendo posteriormente instituída na Inglaterra e nos Estados Unidos, em 1816.⁶⁰

Outra contribuição muito importante foi a criação das cooperativas, oriundas da experiência do industrial Robert Owen. Em 21 de dezembro de 1844, 28 tecelões, dentre eles antigos empregados desse empresário, fundaram a Cooperativa dos Probos Pioneiros de Rochdale, marcando o início do movimento cooperativista em todo o mundo.⁶¹

⁵⁸ CORREIA, E.P.B.; CORREIA, M.O.G. "Estudo a Respeito do Benefício Previsto no Artigo 203, Inciso V, da Constituição Federal", *Revista de Previdência Social*, n. CXCI, LTr, outubro de 1996, p. 04.

⁵⁹ BALERA, W. "Introdução à Seguridade Social", VV.AA. (MONTEIRO, M.L.G. coord.), *Introdução ao Direito Previdenciário*, LTr, São Paulo, 1998, p. 29.

⁶⁰ SIMÕES, A. *Princípios de Segurança Social*, Saraiva, São Paulo, 1967, p. 76. Cf. CORREIA, E.P.B; CORREIA, M.O.G. "Estudo a Respeito do Benefício Previsto no Artigo 203, Inciso V, da Constituição Social", *Revista de Previdência Social*, n. CXCI. LTr, outubro de 1996, p. 03.

⁶¹ SIMÕES, A. *Princípios de Segurança Social*, Saraiva, São Paulo, 1967, p. 76.

Durante o século XIX, na época do Liberalismo, houve o predomínio de uma "democracia sobretudo política".⁶² O Estado não haveria de intervir na economia, mas sim deixar o mercado⁶³ regular as relações econômicas, ao mesmo tempo em que o indivíduo deveria ter liberdade civil e política.

5.1. A questão social

Ao mesmo tempo em que avançava o liberalismo político e econômico, deteriorou-se o quadro social (nos estados mais desenvolvidos da Europa ocidental e nos Estados Unidos).

A questão social (ou a *luta de classes*, como preferem os marxistas) é uma expressão que retrata a situação da classe trabalhadora naquele momento especial do desenvolvimento do capitalismo, na Inglaterra, na França, nos estados que posteriormente formariam a Alemanha e, um pouco depois, nos Estados Unidos.⁶⁴

Nas palavras de Gisálio Cerqueira Filho:

(...) questão social, no sentido universal do termo, quer significar o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs ao mundo no curso da constituição da sociedade capitalista. Assim, a 'questão social' está fundamentalmente vinculada ao conflito entre capital e trabalho.⁶⁵

Em curto intervalo de tempo, diante da lei da oferta e da procura, ao mesmo tempo em que o liberalismo econômico propiciou a formação de uma riqueza jamais vista, mas concentrada nas mãos de poucos, criou-se na Europa um verdadeiro *mercado* de trabalho humano, o que impunha aos operários e a suas famílias precárias condições de vida.

Os operários eram obrigados a trabalhar até 16 horas por dia, em ambientes insalubres, em minas, percebendo salários de fome; mulheres e crianças eram submetidas a trabalhos incompatíveis com sua idade e sexo; e havia total ausência de proteção contra riscos de enfermidade, invalidez ou velhice.

Todas essas mazelas eram aceitas e justificadas pela concepção dominante do *capitalismo liberal*, em nome da ordem decorrente da liberdade de mercado.⁶⁶

Não obstante, o Estado Liberal não conseguia meios de efetivar práticas anteriores, de forma a substituir a assistência e a previdência postas em prática pelas abolidas corporações de ofício e grêmios organizados pelo cristianismo através dos séculos.⁶⁷

Em 1848, na Revolução em Paris, foi elaborada uma Constituição que atribuiu ao trabalhador, pela primeira vez, o direito ao trabalho,⁶⁸ antecipando a futura sistematização dos direitos sociais nas constituições dos diversos países no século XX.

⁶² BASTOS, C.B; MARTINS, I.G. *Comentários à Constituição do Brasil, Comentários à Constituição do Brasil*, vol. VIII, Saraiva, São Paulo, 2000, p. 419.

⁶³ O conceito de *mercado* não é jurídico, mas oriundo da economia. Neste trabalho, toda vez que tal palavra for empregada nesse trabalho, terá o sentido de "conjunto de atividades mercantis de certa região ou de determinada localidade". Cf. DINIZ, M.H, *Dicionário Jurídico*, Saraiva, São Paulo, 1998, vol. III, p. 254-255.

⁶⁴ FERREIRA FILHO, M.G. *Direitos Humanos Fundamentais*, Saraiva, São Paulo, 1999, p. 42.

⁶⁵ MESTRINER, Maria Luiza, *O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social*, Cortez Editora, São Paulo, 2001, p. 30-31.

⁶⁶ MONTORO, A.F. *Cem Anos da 'Rerum Novarum': Presença Humanista, Presença Cristã*. In: Revista Faculdade de Direito da PUC/SP, n. I. PUC/SP, São Paulo, 1999, p. 21.

⁶⁷ MONTORO, A.F. *Cem Anos da 'Rerum Novarum': Presença Humanista, Presença Cristã*. In: Revista Faculdade de Direito da PUC/SP, n. I. São Paulo: PUC/SP, 1999, p. 04.

⁶⁸ SILVA, J.A. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, Malheiros, São Paulo, 2002, p. 161.

Paulatinamente, foi sendo plantada a ideia de que o Estado deveria intervir na distribuição de renda, no sistema da livre economia, ao mesmo tempo em que ficava assegurada a liberdade individual.

Também em 1848, Marx e Engels publicaram o Manifesto Comunista, documento político importante na crítica socialista ao regime liberal-burguês. “A história de toda a sociedade até agora existente é a história de lutas de classes”,⁶⁹ panfletaram esses filósofos, segundo os quais a pobreza da época decorreria da exploração do proletariado pela burguesia.

Como todas as religiões, o marxismo anunciava a revanche dos humildes e despossuídos, situando o reino de Deus sobre a terra, oferecendo-o aos humildes, com a ajuda e poder da ciência. Como lembra Francisco de Ferrari, o marxismo converteu-se na doutrina mais seguida pelas massas.⁷⁰

Os socialistas passaram a submeter a críticas as concepções abstratas da liberdade e da igualdade formal do homem, porque a despeito de afirmadas em textos legais, não resolviam a questão da injusta repartição da riqueza, permitindo que proliferasse a miséria da classe operária, ao mesmo tempo que propiciava o enriquecimento de poucos, da burguesia.

Sobre a relação da doutrina socialista com a seguridade social, Francisco de Ferrari afirmou:

Em otros términos: si el socialismo es un movimiento que tiende a poner fin al caos de la actual economía de mercado y desea organizar los cambios y la producción teniendo en cuenta fundamentalmente al hombre, y si, a su vez, la seguridad social no es otra cosa que una inmensa redistribución de todos los ingresos de la nación, puede concluirse que en la doctrina de la seguridad social hay más ideas de la concepción materialista de la historia que dogmas de la escuela liberal, y que por todo lo que acabamos de exponer, podríamos presentar la seguridad social como el socialismo de los hombres que no quieren perder la libertad.⁷¹

O movimento socialista apontava para uma nova concepção da sociedade e do Estado, com preocupação de distribuir a riqueza, o que contribuiu para o aparecimento de outras correntes e outros documentos, como as Encíclicas Papais.

5.2. A doutrina social da igreja e o princípio da subsidiariedade

No final do século XIX, vigorava na Europa o caos social, devido à exploração degradante da mão-de-obra dos operários. Isso propiciava grande concentração de riqueza nas mãos dos detentores do capital, que utilizavam da não-intervenção do Estado no processo produtivo para aumentar seus lucros.

Dentre os que vieram juntar-se aos que apregoavam uma ação estatal em favor dos humildes e dos trabalhadores explorados, alinhou-se a Igreja Católica, que apoiou um movimento reformista edificando a Doutrina Social da Igreja.

Leão XIII, preocupado com a condição dos operários, editou em Roma a Encíclica *Rerum Novarum*, em 15 de maio de 1891. A Encíclica tratava do trabalho

⁶⁹ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich, *Manifesto do Partido Comunista*, L&PM, Porto Alegre, 2001, p. 59.

⁷⁰ FERRARI, F. *Los Principios de la Seguridad Social*. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1972, p. 13.

⁷¹ FERRARI, F. *Los Principios de la Seguridad Social*. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1972, p. 23.

humano e o Papa constatou a gravidade da afronta à dignidade humana nos pactos laborais, quando os operários trabalhavam “*em situação de serviços e indigência*”.⁷²

O Papa afirmou:

(...) porque a classe dos ricos se defende por seus próprios meios e necessita menos da tutela pública; mas o pobre povo, baldo de riquezas que o ampare, está peculiarmente confiado à proteção do Estado.⁷³

No capítulo *Incrementa Rarionum Socialium et Progressus Vitae Socialis*, a Encíclica enfrentou a questão do intervencionismo do Estado, e consagrou o dever deste na proteção de todos os cidadãos, sobretudo os fracos, quando Sua Santidade asseverou:

Assim como por todos estes meios o Estado pode tornar-se útil às diversas classes, pode igualmente melhorar muitíssimo a sorte da classe operária e isto em todo o rigor do seu direito e sem ter a temer a censura da ingerência indébita, pois que, em virtude mesmo do seu ofício, o Estado deve servir ao interesse comum. E é evidente que, quanto mais se multiplicarem as vantagens resultantes desta ação de ordem geral, tanto menos necessitados haverá de recorrer a outros expedientes para remediar a condição dos trabalhadores.⁷⁴

Nota-se que o Papa Leão XIII levantou a voz contra a violência e a injustiça, afirmando que, acima de quaisquer convenções, há uma lei de justiça natural, e se o trabalhador, constringido pela necessidade, aceita condições duras, sofre uma *violência contra a qual a justiça protesta*.

A Doutrina Social da Igreja exerceu grande influência no pensamento ocidental, retomando a tese do *bem comum*, de São Tomás de Aquino, além da doutrina clássica do *direito natural*, sem embargo de enfatizar a dignidade no trabalho e do trabalhador.⁷⁵

No século XX, a Doutrina Social da Igreja considerou o aspecto da Seguridade Social em várias manifestações. O Papa Pio XI, na *Divina Redemptoris*, publicada em 1937, preconizou que se deve evitar o pauperismo internacional, com a tomada de medidas como seguros públicos e privados para enfrentar a velhice, a enfermidade ou o desemprego.⁷⁶

Na Encíclica *Quadragesimo Anno*, de 1931, da lavra do Papa Pio XI, a Igreja católica também condena as difíceis condições para o trabalhador, criticando o individualismo e o coletivismo, e apregoando que o Estado deve ser o “*gestor do bem comum*”.⁷⁷

Na Encíclica *Mater et Magistra*, o Papa João XXIII, em 1961, conceitua a Seguridade Social com finalidade humana e perspectiva social. Ao mesmo tempo, a Seguridade Social é vista como um meio de ação social e um “*objetivo capital do Estado e da sociedade*”, pois “*trata de preservar a integridade físico-biológica do homem, sua segurança econômica e sua integridade moral*”.⁷⁸

⁷² BALERA, W. “Centenárias Situações e Novidade da ‘Rerum Novarum’”, *Revista da Previdência Social*, n. CXXX, LTr, setembro de 1991, p. 542.

⁷³ BALERA, W. “Centenárias Situações e Novidade da ‘Rerum Novarum’”, *Revista da Previdência Social*, n. CXXX, LTr, setembro de 1991, p. 542.

⁷⁴ BALERA, W. “Centenárias Situações e Novidade da ‘Rerum Novarum’”, *Revista da Previdência Social*, n. CXXX, LTr, setembro de 1991, p. 542.

⁷⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos Humanos Fundamentais*, Saraiva, São Paulo, 1999, p. 45.

⁷⁶ RUPRECHT, A. J., *Direito da Seguridade Social*, LTr, São Paulo, 1996, p. 45.

⁷⁷ RUPRECHT, A. J., *Direito da Seguridade Social*, LTr, São Paulo, 1996, p. 45.

⁷⁸ RUPRECHT, A. J., *Direito da Seguridade Social*, LTr, São Paulo, 1996, p. 45.

Na *Pacem in Terris*, de 1961, sustenta que as pessoas têm o direito de ser amparadas em caso de doença, velhice, invalidez, desemprego ou outros casos de privação dos meios de subsistência, reclamando dos poderes públicos “*todo um sistema de seguros e de previdência, a fim de que não lhes venha a faltar o necessário para uma vida digna em caso de infortúnio ou agravamento de encargos familiares*”.⁷⁹

O Papa Paulo VI, na Encíclica *Populorum Progressio*, apregoa a necessidade de desenvolvimento completo dos homens, mercê da solidariedade e da justiça social.⁸⁰

Mais recentemente, o Papa João Paulo II também fixou posição nessa questão, ao pregar, na Carta Encíclica *Laborem Exercens*, de 1981, que é preciso valorizar o trabalho humano para construir-se uma sociedade mais justa: “*O trabalho humano é uma chave, provavelmente a chave essencial de toda a questão social, se nós procurarmos vê-la sob o ponto de vista do bem do homem*” (ponto 3).⁸¹

Noutro foco, a Doutrina Social da Igreja é baseada no princípio da subsidiariedade, bem sintetizado por Wagner Balera, da seguinte forma:

O Estado é, sobretudo, o guardião dos direitos e garantias dos indivíduos. Cumpre-lhe, assinala Leão XIII, agir em favor dos fracos e dos indigentes exigindo que sejam, por todos respeitados os direitos dos pequenos. Mas, segundo o princípio da subsidiariedade – que é noção fundamental para a compreensão do conteúdo da doutrina social cristã – o Estado não deve sobrepor-se aos indivíduos e aos grupos sociais na condução do interesse coletivo. Há de se configurar uma permanente simbiose entre o Estado e a sociedade, de tal sorte que ao primeiro não cabe destruir, nem muito menos exaurir a dinâmica da vida social I (é o magistério de Pio XI, na Encíclica comemorativa dos quarenta anos da ‘*Rerum Novarum*’, a ‘*Quadragesimo Anno*’, pontos 79-80).⁸²

Esse o conteúdo da intervenção do Estado no trato da *questão social*, preconizado pela Igreja.

Para amenizar a grave *questão social*, e também para impedir que o socialismo vingasse, muitos países passaram a adotar *providências de cunho social*, visando à melhoria das condições de vida da população, principalmente a operária.

5.3. Crise do Estado liberal e intervencionismo

Inegável que foi sob a tendência dominante do pensamento liberal, na política e na economia, que se formou o Estado Moderno. Mas o Estado liberal, que vigorou no fim do século XVIII e no século XIX, saiu de cena para nela entrar o Estado intervencionista.

Já na primeira metade do século XIX, a concepção da economia liberal era posta em xeque, porque já não mais se consideravam, como causa única da aflição dos necessitados, os seus insucessos profissionais ou imprevidências, nem produto apenas de sua manifestação de vontade ou consequência das adversidades com que se confrontassem.⁸³

⁷⁹ RUPRECHT, A. J., *Direito da Seguridade Social*, LTr, São Paulo, 1996, p. 46.

⁸⁰ RUPRECHT, A. J., *Direito da Seguridade Social*, LTr, São Paulo, 1996, p. 46.

⁸¹ Cf. BALERA, W. “Introdução à Seguridade Social”, VV.AA. (MONTEIRO, M.L.G. coord.), *Introdução ao Direito Previdenciário*, LTr, São Paulo, 1998, p. 43.

⁸² BALERA, W. “Centenárias situações e Novidade da ‘*Rerum Novarum*’”, *Revista da Previdência Social*, n. CXXX, LTr, setembro de 1991, p. 545.

⁸³ COIMBRA, F. *Direito Previdenciário Brasileiro*, Trabalhistas, Rio de Janeiro, 1997, p. 08.

O século XIX já assistira aos primeiros golpes: Karl Marx lança as bases teóricas que vão embasar o movimento obreiro. No século XX, o Estado liberal perde seu primado, em primeiro lugar pela Revolução Bolchevique na Rússia e em segundo pela gradativa adoção de políticas intervencionistas por vários países europeus e pelos EUA.

Oportunas são as ponderações de Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins:

Entre esses dois extremos, que de resto nunca se concretizaram de forma absoluta, é que vão se posicionar os diversos Estados do século XX. Mesmo sem jamais ter se realizado plenamente, o Estado liberal foi o verdadeiro propulsor da civilização moderna. A ele deve-se a estrondosa revolução produzida na tecnologia e o engrandecimento sem par na história da quantidade de bens produzidos. Foi, portanto, sob as leis de mercado que se deu o mais formidável surto econômico de todos os tempos.⁸⁴

Foi pelas leis do mercado, porém, que se criaram as grandes desigualdades sociais, que sempre existiram, mas tornaram-se cada vez mais intoleráveis à medida que a própria tecnologia vinha-se desenvolvendo.

Com o advento da Primeira Grande Guerra, observou-se maciça intervenção do Estado, tanto na produção (indústria bélica), como na distribuição (gêneros alimentícios e sanitários).⁸⁵

Nos anos 20, a grande crise econômica, que resultou na quebra da Bolsa de Nova Iorque, em 1929, teve reflexos em todo o mundo. Isso confirmou a necessidade de o Estado intervir na ordem econômica, "*procurando conciliar essa intervenção com um progresso no setor do seguro social*", na observação de Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins.⁸⁶

Às voltas com a grave recessão econômica, Roosevelt foi obrigado a reconhecer o papel fundamental do Estado no mundo econômico, abandonando, sob a orientação de John Maynard Keynes, os ideais liberais tradicionais. Keynes, apesar de liberal em política, era partidário da economia administrada, confiando nos benefícios da ação planificadora dos órgãos estatais.⁸⁷

Se os EUA conseguiram manter a democracia à maneira de Keynes, os países europeus conseguiram evitar a implantação do comunismo ao optar por regimes autoritários, como na Alemanha e na Itália, ou insistindo na chamada social democracia, uma *terceira via* entre o comunismo e o liberalismo.⁸⁸

O aparecimento do Estado intervencionista contribuiu para o desenvolvimento da seguridade social, uma vez que implicou a atuação do Estado na economia e, de carona, também no meio social, para minimizar as desigualdades por meio de legislação social protetiva, precursora do *Welfare State*.

5.4. O surgimento do seguro social na Europa

⁸⁴ BASTOS, C.B; MARTINS, I.G. *Comentários à Constituição do Brasil, Comentários à Constituição do Brasil*, vol. VII, Saraiva, São Paulo, 1990, p. 04.

⁸⁵ REGONINI, G., "Estado do bem-estar", VV.AA. (FERREIRA, J. coord.), *Dicionário de Política*, vol. 1, tradução de Carmen C. Variale et al, UnB, Brasília, 1998, p. 416.

⁸⁶ BASTOS, C.B; MARTINS, I.G. *Comentários à Constituição do Brasil, Comentários à Constituição do Brasil*, vol. VIII, Saraiva, São Paulo, 2000, p. 420.

⁸⁷ REALE, M. *O Estado Democrático de Direito e o Conflito das Ideologias*, Saraiva, São Paulo, 1998, p. 29-30.

⁸⁸ REALE, M. *O Estado Democrático de Direito e o Conflito das Ideologias*, Saraiva, São Paulo, 1998, p. 31.

A intranquilidade social ameaçava a estabilidade política do império alemão. Para combater tanto o socialismo quanto o liberalismo, Bismark tomou algumas providências.

A Lei do Seguro-Doença, fruto do programa social proposto por Otto von Bismark, aprovada em 15 de junho de 1883, na Alemanha, é a primeira norma previdenciária do mundo.⁸⁹ A Lei decorreu de projeto desenvolvido pelo Chanceler de Ferro para substituir a limitada assistência pública vigente na Alemanha de então. Foi instituído o seguro-doença, custeado por contribuições dos empregados, empregadores e do Estado.

Em 06 de julho de 1884, ainda naquele Império, foi instituído o seguro contra acidentes de trabalho, custeado por contribuições dos empregadores, pelo qual se dispensava o obreiro de provar a culpa do patrão para receber a indenização decorrente resultante desse evento. Em 1889, institui-se o seguro invalidez-velhice custeado pelos trabalhadores, empregadores e Estado.

Salienta Aguinaldo Simões que, a partir do VIII Congresso Internacional de Seguro Social, realizado em Roma de 12 a 16 de outubro de 1908, todos convenceram-se do malogro do seguro social voluntário. Com o passar do tempo, também os liberalistas tiveram de aderir ao seguro social obrigatório do tipo alemão.

Em 1911, na Alemanha, foi implementado o seguro social para os empregados (assim chamados por não serem operários) e toda a legislação sobre previdência social foi consolidada no Regulamento de Seguro do *Reich*. No tocante às pessoas não-seguradas, as instituições de assistência e de previdência, públicas e particulares, religiosas, de caridade, e de beneficência continuaram a desenvolver suas atividades paralelamente à instituição do seguro social.⁹⁰

Entrementes, embora pudessem ser constatados o sucesso da instituição do seguro social e os resultados positivos de sua prática no campo da Previdência Social, no campo da assistência social ainda não havia sido encontrada a fórmula que solucionasse os sérios problemas advindos da doença e da miséria, excluídas do campo de atuação do seguro social, já que este demandava contribuição dos seus segurados.⁹¹

Nos anos 20 e 30, desenvolve-se uma democracia com ambições também no campo econômico e social, mesmo porque a Primeira Grande Guerra causara um efeito devastador em vários países europeus, deixando grande parte da população em estado de miséria.

Naturalmente, nos países em que vigorava o liberalismo econômico, presente a aversão a qualquer espécie de intervenção estatal nas atividades privadas, a implantação do sistema do seguro social foi recebido com demasiada desconfiança.

Nada obstante, foi sendo aperfeiçoada a ideia de que a livre concorrência gerou grande contingente de miseráveis e que tal situação colocou em risco a paz social, ameaçando a própria liberdade do cidadão frágil economicamente.

A partir daí, o Estado passou a intervir na busca de propiciar alguma correção desses excessos.⁹²

Destarte, partindo da noção de que o bem comum é o fim a ser alcançado pelo Estado, a ação dos governos não mais limitar-se-ia à proteção dos direitos civis e políticos, devendo voltar-se também à proteção de outros direitos, chamados sociais e econômicos.

⁸⁹ BALERA, W. "Introdução à Seguridade Social", VV.AA. (MONTEIRO, M.L.G. coord.), *Introdução ao Direito Previdenciário*, LTr, São Paulo, 1998, p. 30.

⁹⁰ CORREIA, E.P.B.; CORREIA, M.O.G. "Estudo a Respeito do Benefício Previsto no Artigo 203, Inciso V, da Constituição Federal", *Revista de Previdência Social*, n. CXCI, LTr, outubro de 1996, p. 05.

⁹¹ CORREIA, E.P.B.; CORREIA, M.O.G. "Estudo a Respeito do Benefício Previsto no Artigo 203, Inciso V, da Constituição Federal", *Revista de Previdência Social*, n. CXCI, LTr, outubro de 1996, p. 07.

⁹² COIMBRA, F. *Direito Previdenciário Brasileiro*, Trabalhistas, Rio de Janeiro, 1997, p. 07.

5.5. O constitucionalismo social

A *questão social*, verificada na segunda metade do século passado e nas primeiras décadas do século XX, faz emergir a fase de constitucionalismo social, em que as constituições dos vários países, em várias searas do globo, começam a consagrar os direitos sociais, trabalhistas e econômicos, inclusive direitos previdenciários.

Sobre o assunto, observa Wagner Balera que:

Ganhava contornos específicos a definição de um Estado do Bem-Estar (Welfare State), concebido como entidade apta a assumir a ofensiva contra contingências, da mais extrema gravidade, com que o século XX, desde os seus albores, haveria de se confrontar.⁹³

Com efeito, em 1917, no mesmo ano em que eclodiu a Revolução Soviética, surgiu, no México, a primeira constituição do mundo que incluiu os novos direitos sociais e econômicos em sua Declaração de Direitos. Tal constituição veio a imprimir "*marcha mais acelerada ao processo cuja gestação tivera início com Bismark, trinta anos antes*".⁹⁴ O art. 123 da Constituição, ainda hoje em vigor, com emendas, é um catálogo de direitos trabalhistas e também de previdência social.

Reversamente, a Constituição Mexicana é considerada por alguns como o marco consagrador da nova concepção dos direitos fundamentais. Porém, no ver de Manoel Gonçalves Ferreira Filho não haveria razão para isso, porque a repercussão imediata foi mínima, mesmo na América Latina. Para além disso, essa Constituição apresentaria como novidades maiores o nacionalismo, a reforma agrária e a hostilidade em relação ao poder econômico e não propriamente o direito ao trabalho, mas tão-só um elenco dos direitos do trabalhador.⁹⁵

A Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado, aprovada em 1918 pelo Terceiro Congresso Panrusso dos Sovietes, e fundada nas teses de Marx, Engels e Lênin, em consequência da Revolução de Outubro de 1917, não se limitou a reconhecer direitos econômicos e sociais aos trabalhadores. A Declaração propõe uma nova concepção da sociedade e do Estado, lastreada no socialismo, e também uma nova concepção de direito, com vistas a libertar o homem de toda forma de opressão.⁹⁶

Em 11.08.1919, adveio na Alemanha a Constituição de Weimar, que traz várias disposições sobre matéria previdenciária, além de direitos individuais, sobretudo em sua Parte II, reservada aos direitos e deveres fundamentais dos alemães. Nesse capítulo, vários assuntos *sociais* foram disciplinados, como a função social da propriedade e a obrigatoriedade da instrução escolar. Na última sessão, cuida da proteção do trabalho (art. 151) e da previdência social (art. 161).

A Constituição de Weimar foi promulgada ao final da Primeira Grande Guerra, época em que a Alemanha passava por sérias dificuldades. Com base nela, criou-se uma República federalista, democrática, liberal e parlamentarista, composta de vários Estados-membros. A ascensão do Partido Nacional Socialista ao poder fez com que tal estado de coisas fosse assaz efêmero na Alemanha. Não

⁹³ BALERA, W. "Introdução à Seguridade Social", VV.AA. (MONTEIRO, M.L.G. coord.), *Introdução ao Direito Previdenciário*, LTr, São Paulo, 1998, p. 33.

⁹⁴ BALERA, W. "Introdução à Seguridade Social", VV.AA. (MONTEIRO, M.L.G. coord.), *Introdução ao Direito Previdenciário*, LTr, São Paulo, 1998, p. 33.

⁹⁵ FERREIRA FILHO, M.G. *Direitos Humanos Fundamentais*, Saraiva, São Paulo, 1999, p. 46.

⁹⁶ SILVA, J.A. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 161.

obstante, “*estava assim estabelecido um novo modelo*”, como afirma Manoel Gonçalves Ferreira Filho.⁹⁷

Nos demais países europeus, as medidas de proteção sob forma de seguro social foram sendo implementadas, mas, com raras exceções, nos outros continentes somente o foram após a Primeira Grande Guerra.

O constitucionalismo social objetivou uma superação pacífica da *questão social*, abandonando as velhas ideias do individualismo e optando pela adoção do *solidarismo*, de modo a influir na edificação de um *Estado-providência*, com o fim de assegurar a cobertura das contingências que deram causa a tais problemas sociais.⁹⁸

Ao abordar o constitucionalismo social, Wagner Balera aponta o resultado mais visível da Constituição de Weimar:

Dali para a frente caberá ao Estado atuar como agente do desenvolvimento social e, desse lugar de comando, sobrepor-se ao aleatório das situações concretas. Contando com o auxílio do planejamento – talvez sua principal arma tática –, cumpre ao Estado-providência engendrar, num sistema, a segura cobertura das terríveis contingências que deram causa à questão social.⁹⁹

O Estado passou a aceitar, como dever social, a aplicação de parcela substancial da receita tributária no auxílio aos desamparados, quando sua manutenção não fosse possível pelo seu próprio esforço.

As alterações nas ordens econômicas e sociais implicaram alterações em suas ordens jurídicas, *destinadas a impregnar do solidarismo e do ideal do bem comum as diferentes disciplinas jurídicas*. Um dos resultados desse estado de coisas foi o surgimento de uma ordem jurídica de novos conceitos, a qual, nas palavras de Feijó Coimbra, alargou “*os quadros do Direito Público ou dando às regras do Direito Privado disposições limitativas da autonomia da vontade, em regras ditas de ordem pública (...)*”.¹⁰⁰

Nessa atmosfera do constitucionalismo social, várias constituições passaram a incorporar os direitos sociais, inspiradas na Constituição de Weimar, dentre elas as dos seguintes países: Espanha (1931); Chile (1925); Honduras e Venezuela (1936); El Salvador (1939); Peru e Uruguai (1934); Bolívia (1938); Nicarágua (1939) e Cuba (1940).

Também digna de nota, nesta fase, é a legislação da social-democracia sueca, que desenvolveu a ideia de prestação de um *mínimo social* aos necessitados, como garantia de renda à pessoa que não estivesse inserida no mercado de trabalho. Esse *Estado Social* teria aparecido em 1932, garantindo um mínimo para a pessoa pelo fato de alguém “*ser cidadão, de ser membro de um Estado de Direito*”.¹⁰¹

A Constituição brasileira de 1934 foi bastante influenciada por esse movimento.

Evaristo de Moraes Filho constata que, dessa fase para cá, passando pela totalidade das constituições surgidas no século XX, de regimes socialistas ou capitalistas, nenhuma constituição deixou de acatar dispositivos próprios de direitos

⁹⁷ FERREIRA FILHO, M.G. *Direitos Humanos Fundamentais*, Saraiva, São Paulo, 1999, p. 49.

⁹⁸ Cf. BALERA, W. “Introdução à Seguridade Social”, VV.AA. (MONTEIRO, M.L.G. coord.), *Introdução ao Direito Previdenciário*, LTr, São Paulo, 1998, p. 34.

⁹⁹ BALERA, W. “Introdução à Seguridade Social”, VV.AA. (MONTEIRO, M.L.G. coord.), *Introdução ao Direito Previdenciário*, LTr, São Paulo, 1998, p. 34.

¹⁰⁰ COIMBRA, F. *Direito Previdenciário Brasileiro*, Trabalhistas, Rio de Janeiro, 1997, p. 11.

¹⁰¹ FALEIROS, V. “Renda mínima: uma avaliação”, VV.AA. (SPOSATI, A. org), *Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento?*, Cortez, São Paulo, 1997, p. 14.

sociais, seja consagrando dispositivos de legislação ordinária, seja dando-lhes mais força, inserindo-os nos textos constitucionais.¹⁰²

5.6. O *social security act* nos EUA

Nos anos 30, os Estados Unidos da América eram o reduto mais representativo do liberalismo econômico e social, mas a crise de 1929 veio pôr em questão a infalibilidade desse sistema, levando o povo a duvidar da sua capacidade de reação.

Na situação de crise, o Presidente Roosevelt engendrou uma nova política, o *New Deal*, “*que significó um canto de cisne del Estado liberal*”, nas palavras de José Manuel Almansa Pastor.¹⁰³

Em 1935, a aprovação do *Social Security Act* ajudou os idosos e estimulou o consumo, instituindo também o auxílio-desemprego para trabalhadores que temporariamente ficassem desempregados.

Foi uma encruzilhada histórica, uma vez que foram aprovadas as primeiras medidas gerais de seguridade social, quando a proteção social passou a ser realizada por meio de medidas coexistentes de seguro social, assistência social e prevenção.¹⁰⁴

Não obstante, a Lei de 1935 era um plano de proteção deficiente, pois excluía os trabalhadores rurais, os autônomos, os domésticos. Por esse motivo, teve de ser complementada em 1950.¹⁰⁵

O custeio era feito por meio de contribuições das empresas e dos trabalhadores, além de subvenções da União.

Foi a expressão *Social Security Act* que veio dar o *nomen iuris* a esse “*fenômeno de grandes repercussões*”,¹⁰⁶ chamado seguridade social.

De fato, o célebre *Social Security Act* deu origem ao sistema de Seguridade Social, como forma de “*amparo generalizado do cidadão contra os riscos sociais em geral*”.¹⁰⁷

A Lei de 1935 foi o grande marco de solidariedade do Estado americano, em face dos infortúnios sociais, e até hoje estabelece os contornos da seguridade social norte-americana, que se cingem, em sua maioria, em programas de assistência social, denominada *welfare*.

Trata-se de um sistema que proporciona prestações monetárias ou serviços específicos, sem que haja contribuição prévia, de forma que, para ser beneficiário do sistema, a pessoa deve possuir renda inferior a determinado patamar, além de atender a outros requisitos.¹⁰⁸

5.7. O sistema de seguridade social da Nova Zelândia

O famoso sistema neozelandês de Seguridade Social, criado por uma lei de 14 de setembro de 1938, foi durante muito tempo “*el más completo de los conocidos y donde quizá se vislumbra el ideal de la seguridad social*”, como enfatiza José Manuel Almansa Pastor.¹⁰⁹

A referida lei surpreendeu o mundo e substituiu um prévio sistema de sociedade de seguros mútuos de caráter privado por um sistema assistencial

¹⁰² MORAES FILHO, Evaristo de. *A Ordem Social num Novo Texto Constitucional*. LTr, São Paulo, 1986, p. 12.

¹⁰³ PASTOR, J.M.P. *Derecho de la Seguridad Social*, Tecnos, Madrid, 1977, vol. I, p. 97.

¹⁰⁴ PASTOR, J.M.P. *Derecho de la Seguridad Social*, Tecnos, Madrid, 1977, vol. I, p. 98.

¹⁰⁵ PASTOR, J.M.P. *Derecho de la Seguridad Social*, Tecnos, Madrid, 1977, vol. I, p. 97.

¹⁰⁶ BALERA, W. “Introdução à Seguridade Social”, VV.AA. (MONTEIRO, M.L.G. coord.), *Introdução ao Direito Previdenciário*, LTr, São Paulo, 1998, p. 35.

¹⁰⁷ COIMBRA, F. *Direito Previdenciário Brasileiro*, Trabalhistas, Rio de Janeiro, 1997, p. 11.

¹⁰⁸ FARIAS, P.J. *A Seguridade Social Americana: Uma Visão Informativa e Crítica*, en Revista de Previdência Social, n. CXCVIII, LTr, maio de 1997, São Paulo, p. 454.

¹⁰⁹ PASTOR, J.M.P. *Derecho de la Seguridad Social*, Tecnos, Madrid, 1977, vol. I, p. 98.

completo, baseado no ideal de solidariedade mais avançado, segundo o qual todo indivíduo teria proteção como membro da coletividade e em igualdade de condições, sem qualquer discriminação.

A principal característica desse sistema foi haver “*estendido sua cobertura à generalidade da população e a todos os riscos sociais, mediante custeio proveniente do imposto sobre a renda*”.¹¹⁰

Em verdade, desde 1898 foram sendo editadas sucessivas leis no campo da assistência pública, que foram aperfeiçoadas e unificadas a partir de 1936, no governo trabalhista de M. J. Savage.

Em 14.09.1938, aprovou-se o *Social Security Act*, que entrou em vigor em 01/04/1939.¹¹¹

Foram protegidas todas as necessidades sociais provenientes de doença, velhice, invalidez, morte, desemprego, abandono do lar conjugal, fatos de guerra, manutenção dos filhos, assistência médica, maternidade e qualquer outra que pudesse se apresentar.

O custeio era feito por tributos que incidiam sobre várias situações, “*materializando una redistribución solidaria a través de elevados impuestos sobre la renta*”.¹¹²

É preciso enfatizar, com Venturi, que o grande avanço do programa de seguridade social neozelandês ocorreu porque também incluiu, na proteção social

(...) consecuencias dañosas de contingências no previstas en la ley o de contingências previstas pero para las que, como consecuencia de la falta de algún requisito en la persona de la víctima, la ley no permitiría proporcionar las prestaciones.¹¹³

Aí foi dado o primeiro grande passo rumo à *universalidade da seguridade social*, tendo sido o *Social Security Act* neozelandês considerado o que: “*mais amplamente realiza os princípios da Seguridade Social*”, no qual “*o princípio da universalidade subjetiva e objetiva concretiza-se inteiramente, porquanto a Seguridade Social alcança todas as pessoas e todas as necessidades sociais*”.¹¹⁴

A legislação da Nova Zelândia – que pela primeira vez na história criou um ordenamento jurídico adequado à proteção das mais variadas necessidades – exerceu profunda influência sobre a evolução legislativa de vários países.

Pode-se afirmar que criou um sistema de seguridade social puro, lançando as bases para a criação, no Brasil, do benefício da assistência social do art. 203, V, da Constituição Federal, dado seu caráter não contraprestacional.

5.8. O plano Beveridge

A publicação do Plano Beveridge de Previdência Social, na Inglaterra, em 1 de dezembro de 1942 durante a Segunda Guerra Mundial, instituiu marco instituidor da presença do Estado no terreno previdenciário, consagrando o triunfo da seguridade social como é hoje concebida.¹¹⁵

¹¹⁰ VIDAL NETO, P. “Princípios de Seguridade Social”, *Revista de Previdência Social*, n. CLXXI, LTR, fevereiro de 1995, p. 32.

¹¹¹ VENTURI, A. *Los Fundamentos Científicos de la Seguridad Social*. Tradução: Gregorio Tudela Cambroner, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, España, 1994, p. 422-423.

¹¹² PASTOR, J.A.P. *Derecho de la Seguridad Social*, Tecnos, Madrid, 1977, vol. I, p. 99.

¹¹³ VENTURI, A. *Los Fundamentos Científicos de la Seguridad Social*. Tradução: Gregorio Tudela Cambroner, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, España, 1994, p. 428.

¹¹⁴ VIDAL NETO, P. “Princípios de Seguridade Social”, *Revista de Previdência Social*, n. CLXXI, LTR, fevereiro de 1995, p. 49.

¹¹⁵ CÂMERA, M.C.B. “William Beveridge e a Seguridade Social Britânica”, *Revista de Previdência Social*, n. CXLII 142, LTr, setembro de 1992, p. 771.

Com efeito, o governo britânico encomendou a Willian Beveridge, Doutor pela Universidade de Oxford e Diretor do *London School of Economics*, os estudos necessários a que se equacionasse a *questão social* na Inglaterra, ao que foi apresentado um plano de ação descrito em relatórios.

Os seis princípios fundamentais do Plano Beveridge eram a adequação do lucro, taxa uniforme de contribuição, unificação da responsabilidade administrativa, compreensão e classificação. Compreensão indicava que o sistema deveria prover todas as necessidades básicas e previsíveis da população. Classificação significava que o sistema proveria as necessidades de todos os setores da população.

O Plano foi elaborado para atacar os cinco grandes *gigantes na estrada da reconstrução* (necessidade, doença, ignorância, carência e desemprego), mas, como ressalta Marcos Orione Gonçalves Correia e Érica Paula Barcha Correia, "*foi concebido para atacar as necessidades e prover seguridade diante destas, sem se esquecer, no entanto, que deveria apenas fazer parte de uma política mais global de progresso social*".¹¹⁶

Sobre os meios de combate à miséria, Beveridge apontou que exigiria primeiramente um aperfeiçoamento do seguro social, com "*providências contra a interrupção e a perda da produtividade*". Além disso, exigiria "*um ajustamento das rendas, tanto nos períodos de salário como nos de interrupção dêle, às necessidades da família*". Tal ajustamento viria sob a forma de "*subsídios para as crianças*".¹¹⁷

Por ser um plano de cunho significativamente social, o Plano Beveridge foi boicotado pelos liberais e só foi implementado entre 1944 e 1949, quando os trabalhistas detinham o poder executivo na Inglaterra.¹¹⁸

Muitas de suas propostas foram aprovadas, como a legislação sobre estipêndios familiares (1945), Seguro Social geral e referente a acidentes do trabalho (1946), Assistência Social (1948), Serviço Nacional de Saúde (1948) etc.; outras não restaram aprovadas (horizontalização das contribuições, salário mínimo nacional etc.), inclusive por superveniência de problemas econômicos imprevistos e mudança do comportamento social.¹¹⁹

Vale a pena transcrever excertos do abalizado estudo do Report, elaborados por Mirian Costa Rebollo Câmara, que condensa os mais importantes princípios do plano:¹²⁰

Os temas subjacentes sobre Seguridade Social, como formulada no Report, podem ser vistos como um amálgama de princípios antigos e novos, acalentados por Beveridge.

Dentre os antigos, devem ser citados:

a) a ênfase no seguro contributivo, que datava de seus tempos de jovem redator do 'Morning Post', quando denunciava o problema dos 'means test' – que, como já visto, implicavam investigação sobre os meios financeiros e

¹¹⁶ CORREIA, E.P.B; CORREIA, M.O.G. *Curso de Direito da Seguridade Social*, Saraiva, Correa, 2001, p. 08.

¹¹⁷ BEVERIDGE, W. *O Plano Beveridge*. Relatório sobre o Seguro Social e Serviços Afins Apresentado ao Parlamento Britânico em Novembro de 1942, por Ordem de sua Magestade por Sir William Beveridge. Tradução: Almir e Andrade. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, p. 13.

¹¹⁸ CORREIA, E.P.B; CORREIA, M.O.G. "Estudo a Respeito do Benefício Previsto no Artigo 203, Inciso V, da Constituição Federal", *Revista de Previdência Social*, n. CXCI. LTr, outubro de 1996, p. 10.

¹¹⁹ CÂMERA, M.C.B. "William Beveridge e a Seguridade Social Britânica", *Revista de Previdência Social*, n. CXLII 142, LTr, setembro de 1992, p. 772-773.

¹²⁰ BEVERIDGE, W. *O Plano Beveridge*. Relatório sobre o Seguro Social e Serviços Afins Apresentado ao Parlamento Britânico em Novembro de 1942, por Ordem de sua Magestade por Sir William Beveridge. Tradução: Almir e Andrade. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, p. 165-166 e 170-172. Cf. CÂMERA, M.C.B. "William Beveridge e a Seguridade Social Britânica", *Revista de Previdência Social*, n. CXLII 142, LTr, setembro de 1992, p. 770-771.

sobre o comportamento dos requerentes – e de todas as formas de assistência financeira que estigmatizassem os beneficiários, por violarem sua intimidade e vida privada;

b) sua proposta pela manutenção do papel ativo desempenhado pelas entidades mutualistas pode ser vista como reflexiva da recorrente preocupação de toda sua vida com a ética da poupança voluntária complementar, com a ética da preservação da responsabilidade individual;

c) integração dos diferentes setores encarregados da administração das prestações também era ideia que alimentava (...). Já dentre os novos princípios, que justificaram as ideias mais radicais do Report e que decorreram da consciência da necessidade de reformas sociais mais profundas, bem como da necessidade de solidariedade social, inculcadas em Beveridge pelos sofrimentos trazidos pela 2ª Guerra Mundial, citem-se:

I – previsão de que o desemprego deveria e poderia ser abolido dentro do contexto do sistema político vigente;

II – a uniformização do Seguro Social para toda a comunidade e não apenas a operários braçais e outros trabalhadores cujas receitas estivessem aquém de dado limite;

III – a proposta de que os benefícios deveriam ser estabelecidos ao nível de subsistência, nível esse não apenas referido à possibilidade ou impossibilidade de poupança privada complementar, e tampouco correlato ao nível de sobrevivência física, mas sim à noção mais ampla de atendimento às necessidades humanas;

IV – a ênfase no atributo do Seguro Social de mecanismo de redistribuição de rendas, não apenas como cobertura de riscos e contingências, mas como efeito de promover a realocação de recursos de pessoas solteiras a famílias, dos mais aquinhoados aos menos etc.

V – outra importante mudança, contrastante com o ideário liberal parcialmente adotado por Beveridge nos anos 30, foi sua tese de que a Seguridade Social não deveria ser encarada como um sistema isolado, mas como parte de um conjunto de medidas de planificação social coordenada, como parte integrante de um programa mais amplo, que deveria abranger transporte, habitação, educação, emprego e saúde.

VI – a ênfase na coesão social, mais ética do que propriamente orgânica (instituições mais indivíduos mais Estado), com o objetivo de liberação integral de todos, da desmoralização gerada pela pobreza e a condenação do 'escândalo representado pela miséria material.

Beveridge visava não apenas à libertação da miséria (*freedom from want*), "mas a dar um novo sentido e um novo propósito à democracia e a promover a solidariedade nacional".¹²¹

Assim, surgiu na Inglaterra o primeiro grande sistema de seguridade social, o precursor do *Welfare State*, que serviu de exemplo seguido por vários países da Europa.

¹²¹ CÂMERA, M.C.B. "William Beveridge e a Seguridade Social Britânica", *Revista de Previdência Social*, n. CXLII 142, LTr, setembro de 1992, p. 771.

A *via crucis* do Plano, que só foi aprovado pelo Governo dos Trabalhistas, também evidencia a repulsa do pensamento liberal em relação à seguridade social.¹²²

5.9. A Organização Internacional do Trabalho, a Declaração de Filadélfia e a Convenção n. 102 da OIT

Após a Primeira Grande Guerra, sucedeu em grande parte do globo a expansão do seguro social obrigatório, fato que teve como incentivo a assistência da OIT.¹²³

O Tratado de Paz de Versailhes, de 28/06/1919, que pôs termo à Primeira Grande Guerra e regulou as condições de paz entre os aliados e a Alemanha, criou, na sua Parte XIII, a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Foram as reflexões éticas e econômicas sobre o custo humano da revolução industrial que fizeram surgir a ideia de uma legislação trabalhista internacional.

A criação da OIT para as questões do trabalho baseou-se em argumentos humanitários (condições degradantes de muitos trabalhadores), políticos (risco de conflitos sociais ameaçando a paz) e econômicos (países que não adotassem condições humanas de trabalho seriam um obstáculo para a obtenção de melhores condições em outros países).

Realizaram-se várias convenções, sobre jornada de trabalho, desemprego, proteção à maternidade e melhores condições de vida de trabalho das mulheres e crianças.

As seis primeiras Convenções ocorreram ainda em 1919 e, de lá para cá, foram 189 Convenções, a última delas versando sobre trabalho decente para as trabalhadoras e os trabalhadores domésticos. Somente não foram acordadas no período da Segunda Guerra Mundial.

A legislação da OIT "*tem decisiva influência na construção do arcabouço jurídico da Seguridade Social*", nas palavras de Wagner Balera.¹²⁴

Em 1944, sob os efeitos da Guerra, a Organização Internacional do Trabalho adotou, como anexo de sua Constituição, a *Declaração de Filadélfia*, o mais importante documento produzido em matéria de Seguridade Social,¹²⁵ que adquiriu nova dimensão. A OIT propugnava que, somente com a indispensável cooperação internacional, a Seguridade Social teria êxito.

Wagner Balera, com base em escrito de Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira, informa que a Declaração de Filadélfia propugnou pela ampliação das medidas de seguro social para provimento de renda básica a todos os necessitados de tal proteção, além de cuidados médicos; pela adequada proteção à vida e à saúde dos trabalhadores em todas as ocupações; por medidas para proteção à família e à maternidade; pela garantia de adequada nutrição, moradia e facilidade para recreação e cultura.¹²⁶

Essa Declaração teria antecipado e servido de modelo para a Carta das Nações Unidas e para a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Informa Wagner Balera que já se antevia, naquele importante documento, o atual fenômeno da globalização da economia, que exigirá adequada resposta social.¹²⁷

¹²² CORREIA, E.P.B.; CORREIA, M.O.G. "Estudo a Respeito do Benefício Previsto no Artigo 203, Inciso V, da Constituição Federal", *Revista de Previdência Social*, n. CXCI, LTr, outubro de 1996, p. 11.

¹²³ CORREIA, E.P.B.; CORREIA, M.O.G. "Estudo a Respeito do Benefício Previsto no Artigo 203, Inciso V, da Constituição Federal", *Revista de Previdência Social*, n. CXCI, LTr, outubro de 1996, p. 05.

¹²⁴ BALERA, W. "Introdução à Seguridade Social", VV.AA. (MONTEIRO, M.L.G. coord.), *Introdução ao Direito Previdenciário*, LTr, São Paulo, 1998, p. 33.

¹²⁵ BALERA, W. *O Direito dos Pobres*, Paulinas, São Paulo, 1982, p. 19.

¹²⁶ BALERA, W. *O Direito dos Pobres*, Paulinas, São Paulo, 1982, p. 20.

¹²⁷ BALERA, W. "Introdução à Seguridade Social", VV.AA. (MONTEIRO, M.L.G. coord.), *Introdução ao Direito Previdenciário*, LTr, São Paulo, 1998, p. 37.

Ao preconizar a ampliação do seguro social para propiciar uma renda básica a todos os necessitados, deu um passo rumo à *transição do seguro social para o sistema mais amplo de proteção social, que é a seguridade social*.

A mais importante Convenção sobre a Seguridade Social é a de n.º 102, estabelecida na 35ª Reunião Anual em Genebra, encerrada em 28/06/1952.¹²⁸

A Convenção n.º 102, que entrou em vigor em 27/04/1955, conforma a *norma mínima da Seguridade Social*, norma que estabelece nove prestações básicas de Seguridade Social: assistência médica (arts. 7º a 12), prestações monetárias de enfermidade (arts. 13 a 18), prestações de desemprego (arts. 19 a 24), prestações na velhice (arts. 25 a 30), prestações em caso de acidente de trabalho e de doença profissional (arts. 31 a 38), prestações familiares (arts. 39 a 45), prestações de maternidade (arts. 46 a 52), prestações de invalidez (arts. 53 a 58) e prestações para as viúvas e filhos do falecido (arts. 59 a 64). A Convenção teve a ratificação de quarenta países e o Brasil não esteve entre os que a ratificaram à época, apenas o fazendo em 15 de junho de 2009.

Paul Durant pondera que os princípios da Convenção são demasiadamente gerais e marcam um passo atrás em relação aos trabalhos preparatórios do projeto original.¹²⁹

A Conferência de São Francisco, além de instituir a Organização das Nações Unidas, outorga novo papel à Organização Internacional do Trabalho, que *"passa a ser plenamente reconhecida como ente tutelar dos direitos fundamentais dos trabalhadores"*.¹³⁰

Várias convenções da Organização Internacional do Trabalho trataram de matéria afeta à Seguridade Social (dentre elas a 17, 24, 35, 37, 38, 39, 40, 123, 128, 130, 134, 157 etc).

5.10. O surgimento do estado de bem-estar social

Ao analisarem o desenvolvimento do *Welfare State*, alguns estudiosos não valorizam tanto as causas econômicas. Dão, porém, grande valor às razões políticas, como desencadeadoras do fortalecimento das intervenções assistenciais. Seriam precisamente o desenvolvimento da democracia – fruto das conquistas dos direitos civis no século XVIII e dos direitos políticos no século XIX, sobretudo a conquista do sufrágio e o desenvolvimento do direito à instrução –, ao lado do fortalecimento político das organizações operárias, os principais responsáveis pelo surgimento dessa fase, caracterizada pelo trato do problema dos direitos sociais.¹³¹

Essa mudança do perfil do Estado moderno, nos países ocidentais, foi o marco do que viria a ser o Estado do Bem-Estar (*Welfare State*), que pode ser conceituado, nas palavras de H. L. Wilensky, como *"o Estado que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo cidadão, não como caridade mas como direito político"*.¹³²

Comumente, são empregados sinônimos para referir-se ao Estado de Bem-Estar: *Welfare State*, Estado-providência, Estado-previdência, Estado Assistencial, Estado de Bem-Estar Social, Estado social de bem-estar.

¹²⁸ Cf. TODESCHINI, R, *Gestão da Previdência Pública e Fundos de Pensão*, LTr, São Paulo, 2000, p. 26.

¹²⁹ DURANT, P. *La Política Contemporanea de Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1991, p. 523.

¹³⁰ DURANT, P. *La Política Contemporanea de Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1991.

¹³¹ BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Tradução: Carmen C. Variale et al; coord. trad. João Ferreira; rev. reg. João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais, UnB, Brasília, 1998, p. 417-418.

¹³² BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Tradução: Carmen C. Variale et al; coord. trad. João Ferreira; rev. reg. João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais, UnB, Brasília, 1998, p. 416.

Catarina dos Santos Botelho distingue o teor das várias expressões utilizadas nesse contexto:

É a Hermann Heller que se deve a expressão "Estado social de direito". Importa, nesta sede e desde logo, distinguir os conceitos de *Welfare State* (*Wohlfahrtsstaat*; *État-Providence*) e *social State* (*Sozialstaat*; *État social*), que se têm vindo a confundir. Assim sendo, enquanto o conceito de *Welfare State* se associa a considerações histórico-políticas (tais como o *New Deal*, nos EUA, ou o Estado-providência europeu que sucedeu à II Guerra Mundial), e o *Wohlfahrtsstaat* a uma abordagem de cariz económico ou sociológico, já o *Estado social* é um conceito de índole normativa, que constitucionaliza as obrigações do Estado em causa em matéria de política social e económica, criando, assim, um "*integrated welfare State*". Em termos concetuais e para alguma doutrina, o Estado Providência é, inclusivamente, uma forma de "patologia" do Estado social (...) De um ponto de vista político, o importante a reter é que o conceito de Estado social *não deve ser refém* de nenhuma conceção ideológica ou política.¹³³

Via de regra, denotam a ideia de que o Estado intervém de forma contundente, sobrepondo-se à iniciativa privada, para assegurar o bem-estar da população, e o faz sem abandonar o modo de produção capitalista, baseado na propriedade privada, buscando-se um meio termo entre os anseios da classe trabalhadora e a preservação do capitalismo.¹³⁴

Destarte, "nota-se a vocação da *Providência Social* para atender à *necessidade de Estados Socialistas ou Social-Democratas*".¹³⁵

Em realidade, coube aos ingleses, nos anos 40, cunhar a expressão *Welfare State* para indicar uma espécie de mundo novo, em que queriam viver.

E, afeto à noção de *Welfare State*, difundiu-se a expressão seguridade social (*social security*, correspondente a segurança social), que, na língua inglesa, contrapõe-se à ideia de *social insurance*, o seguro social.¹³⁶

Com o final da Segunda Guerra Mundial, um dos estragos por ela causados foi o empobrecimento da população europeia, que não contava com capacidade económica para consumir. Tal fato levou à busca de um mecanismo para reverter essa situação.

Foi nesse momento, então, segundo Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, que se concretizou, em diversos países europeus, o sistema de seguridade social, na condição de suporte do *welfare state*.¹³⁷

¹³³ BOTELHO, C.S. *Direito sociais em tempo de crise: revisitando as normas constitucionais programáticas*, Almedina, Coimbra, 2015, pp. 97/98 (retiradas notas de rodapé). Sobre a distinção entre o Estado de Bem-Estar ou Estado-providência, cf. SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. *O Direito dos Desassistidos Sociais*. Cortez, São Paulo, 1999, p. 114-121.

¹³⁴ CORREIA, E.P.B.; CORREIA, M.O.G. "Estudo a Respeito do Benefício Previsto no Artigo 203, Inciso V, da Constituição Federal", *Revista de Previdência Social*, n. CXCI, LTr, outubro de 1996, p. 29.

¹³⁵ CORREIA, E.P.B.; CORREIA, M.O.G. "Estudo a Respeito do Benefício Previsto no Artigo 203, Inciso V, da Constituição Federal", *Revista de Previdência Social*, n. CXCI, LTr, outubro de 1996, p. 11.

¹³⁶ VIANA, M.L.T.W. *A Americanização (Perversa) da Seguridade Social no Brasil: Estratégias de Bem-Estar e Políticas Públicas*, Renan, São Paulo, 1998, p. 11.

¹³⁷ BASTOS, C.B.; MARTINS, I.G. *Comentários à Constituição do Brasil, Comentários à Constituição do Brasil*, vol. VIII, Saraiva, 2000, São Paulo, p. 421.

O Estado, através da implantação desse sistema, passou a assistir aos seus necessitados, com mais atenção, distribuindo melhor a sua renda com o intuito de aumentar o poder aquisitivo de cada um e, assim, indiretamente, estimular o consumo.¹³⁸

5.11. A Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Direito Internacional

A próxima fase da evolução da seguridade social é pautada por avanços no plano do Direito Internacional Público. Inicia-se com a 1ª Conferência Sul-Americana de Seguridade Social (1942), passando pela 26ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho (Filadélfia, 1944) e pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).

Pela influência do Plano Beveridge, a *questão social* passou a ser tratada no plano internacional, e nesse aspecto apareceram importantes manifestações no plano previdenciário.

O primeiro documento multinacional dessa fase foi a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, em que está hospedada grande parte dos direitos individuais e sociais conformados na Declaração Universal de 1948. Foi aprovada pela IX Conferência Internacional Americana, reunida em Bogotá, de 30 de março a 02 de maio de 1948. Nessa mesma Conferência foi aprovada também a Carta Americana de Garantias Sociais, que elencou os direitos sociais do homem americano.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pelas Nações Unidas, em Paris, aos 10 de dezembro de 1948, traduz, num contexto de atribuição isonômica de igualdade, liberdade e dignidade a todos os homens, o ideal do bem-estar e da justiça social.

A Declaração de 1948 contém trinta artigos, precedidos de um preâmbulo com sete *considerandos*, em que se reconhece solenemente a dignidade da pessoa humana, como base da liberdade, da justiça e da paz.

Os trinta artigos reconhecem os direitos fundamentais do homem e do art. 1º ao art. 21 encontram-se os direitos tradicionalmente proclamados como direitos e garantias individuais. Do art. 22 até o art. 28, a Declaração consubstancia os direitos sociais.

A declaração não ignorou os direitos da seguridade social:

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

Art. XXV - (...).

1. Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e 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 em circunstância fora de 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.

¹³⁸ BASTOS, C.B; Martins, I.G. *Comentários à Constituição do Brasil, Comentários à Constituição do Brasil*, vol. VIII, Saraiva, 2000, São Paulo, p. 421.

A importância da Declaração salta aos olhos, porque, nas palavras de Dalmo Dallari:

(...) consagrou três objetivos fundamentais: a certeza dos direitos, exigindo que haja uma fixação prévia e clara dos direitos e deveres, para que os indivíduos possam gozar dos direitos ou sofrer imposições; a segurança dos direitos, impondo uma série de normas tendentes a garantir que, em qualquer circunstância, os direitos fundamentais serão respeitados; a possibilidade dos direitos, exigindo que se procure assegurar a todos os indivíduos os meios necessários à fruição desses direitos, não se permanecendo no formalismo cínico e mentiroso da afirmação de igualdade de direitos onde grande parte do povo vive em condições sub-humanas (sem destaques).¹³⁹

A Declaração de 1948 foi norteadora de várias constituições, inclusive a Constituição do Brasil de 1988, que consagrou postulados de solidariedade e dignidade nos arts. 1º e 3º.¹⁴⁰

Também é expressivo o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovado pela Assembléia Geral da ONU, em Nova York, em 16/12/66, submetido à ratificação dos interessados.¹⁴¹

A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço unificou o tratamento previdenciário para os países que a compõem.¹⁴²

Em grande parte dos países, foram sendo elaborados e instituídos programas de Seguridade Social, à medida que os direitos sociais, solenemente proclamados nas Declarações de conteúdo mundial, foram sendo transformados em normas jurídicas positivas, uma vez assegurados nas Constituições de vários países.

6. Problemas do estado de bem-estar social

O Estado do bem-estar entrou num processo de reformulação nos países da Europa, porque a expansão dos planos de benefícios sociais teria onerado sobremaneira os encargos sociais, obrigando o Estado a cobrar contribuições que consumiam parcela crescente da produção dos Estados.

A partir dos anos 1960, intensificou-se um movimento de reação a ele, denominado neoliberalismo, intensificado a partir da crise do petróleo da década de 1970.

O movimento de reação surgiu, em primeiro lugar, porque nos países europeus o Estado era essencialmente fiscalista, ou seja, utilizava-se da tributação

¹³⁹ DALLARI, D.A. *Elementos de Teoria Geral do Estado*, Saraiva, São Paulo, 1987, p. 179.

¹⁴⁰ TODESCHINI, R. *Gestão da Previdência Pública e Fundos de Pensão*, LTr, São Paulo, 2000, p. 31.

¹⁴¹ Registra José Afonso da Silva que o Brasil somente aderiu ao Pacto em 23/1/92, entrando em vigor apenas em 24/2/92, concluindo que o retardamento dessa adesão se deu ao regime autoritário que regia o país antes disso (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 165). Cf., também, DALLARI, Dalmo, *A Globalização e seus Efeitos Excludentes: Serão Respeitados os Direitos Humanos nos Próximos 50 Anos?*, Artchip, São Paulo, 1999, p. 120.

¹⁴² MARTINS, S.P. *Direito da Seguridade Social*. Saraiva Jur, São Paulo, 2020, p. 39.

(portanto, da compulsoriedade da solidariedade) para promover as melhorias sociais. Exatamente por isso, obteve a reação das classes empresariais.

Por outro lado, o aumento da demanda das necessidades sociais, que não puderam ser devidamente cumpridas pelo Estado, fez com que, nos últimos tempos, tivesse de enfrentar problemas também com os trabalhadores. Muitos críticos ainda acusam o Estado de Bem-Estar de desestimular o trabalho.¹⁴³

Destarte, o modelo do *Welfare State*, alicerçado no solidarismo e distributivismo igualitário, tornou-se alvo dos que o veem como ofensivo ao progresso do homem, porque destruiria a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual depende a prosperidade de todos.

Para além disso, recebia a crítica da doutrina socialista, por impedir a implantação do socialismo e permitir a continuidade do capitalismo, que consagra a exploração do trabalho pelo capital.

A crise do petróleo dos anos 1970 aumentou ainda mais o déficit público em muitos países e provocou instabilidade econômica e social. Observam Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins que, a partir daí, operou-se "*uma redução definitiva das possibilidades de utilização do Estado do Bem-Estar*",¹⁴⁴ obrigando o Estado a diminuir os gastos com a assistência social, propiciando à população planos mais singelos, "*transferindo esse encargo para a sociedade, que a realizaria através de entidades beneficentes*".¹⁴⁵

Alguns autores, afirmam que a crise do *Welfare State* tem raízes mais profundas, concernentes não só aos momentos de recessão, mas, principalmente, relacionadas ao *esgotamento do paradigma do trabalho nas sociedades capitalistas*. Segundo Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna:

A sofisticação da tecnologia, as alterações na composição da força de trabalho, a reestruturação da noção de produtividade, aliadas a mudanças subjetivas, estariam na base de uma gradativa transformação da 'ética protestante' em uma ética ligada ao prazer. Com isso, se veriam minados os fundamentos do *Welfare State* (tal como tem sido concebido, em estrita vinculação com a ideia de trabalho produtivo e assalariado) (...).¹⁴⁶

Os chamados *Trinta Anos Gloriosos*, que designa os 30 anos (de 1945 a 1975) chegaram a fim, comprometendo sobremaneira a visão a respeito da seguridade social.¹⁴⁷

¹⁴³ CORREIA, E.P.B.; CORREIA, M.O.G. "Estudo a Respeito do Benefício Previsto no Artigo 203, Inciso V, da Constituição Federal", *Revista de Previdência Social*, n. CXCI, LTr, outubro de 1996, p. 29.

¹⁴⁴ BASTOS, C.R.; MARTINS, I.G. *Comentários à Constituição do Brasil, Comentários à Constituição do Brasil*, vol. VIII, Saraiva, 2000, São Paulo, p. 422.

¹⁴⁵ BASTOS, C.R.; MARTINS, I.G. *Comentários à Constituição do Brasil, Comentários à Constituição do Brasil*, vol. VIII, Saraiva, 2000, São Paulo, p. 422. No Brasil, essa transferência de responsabilidade do dever de assistência à sociedade é abordada por Maria Luiza Mestriner, com acuidade e baseada em extensa pesquisa. Cf. MESTRINER, M.L., *O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social*, Cortez Editora, São Paulo, 2001.

¹⁴⁶ VIANA, M.L.T.W. *A Americanização (Perversa) da Seguridade Social no Brasil: Estratégias de Bem-Estar e Políticas Públicas*, Renan, São Paulo, 1998, p. 184.

¹⁴⁷ A expressão teria sido utilizada pela primeira vez pelo demógrafo francês Jean Fourastié, em 1979, no livro *Les Trente Glorieuses ou la révolution invisible de 1946 à 1975* (Os Trinta Gloriosos ou a Revolução Invisível 1946-1975). Mas é Thomas Piketty, em seu "O capital no século XXI" quem, mais recentemente e com grande propriedade, discorre sobre a onda de otimismo e prosperidade que vigorou nos países desenvolvidos da Europa, no Canadá e no Japão, onde foi verificado alto crescimento e redução da pobreza, além da inserção da população na sociedade de consumo já existente, na época, nos Estados Unidos da América. Cf. PIKETTY, T. *O Capital no século XXI*. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle, Editora Intrínseca Ltda., Rio de Janeiro, 2014, p. 136 e seguintes.

A desaceleração do capitalismo, ocorrida a partir dos anos 1980, afetou não só os países de primeiro mundo, mas principalmente os países subdesenvolvidos, com reflexos sociais perversos.

O *Welfare State* nos países desenvolvidos e o Estado assistencial nos países pobres vêm passando por um amplo debate.

Subjacente à transformação desse sistema de proteção social, emergem duas grandes tendências no seio das relações econômicas e sociais, caracterizando-se como as grandes tendências da sociedade do Século XIX: neoliberalismo e globalização.

7. A globalização

Globalização pode ser concebida como o processo de integração econômica decorrente da abertura do comércio mundial, indicando o avanço do capitalismo rumo à redução de custos e ao aumento da produtividade, mercê da queda das barreiras alfandegárias entre os países e da revolução tecnológica.

Os primeiros passos para a internacionalização da economia mundial foram dados nos séculos XV e XVI, época em que a expansão ultramarina dos Estados europeus possibilitou a conquista de novos mercados. O processo acentuou-se com a Revolução Industrial, do século XVII ao atual. Mas a interdependência econômica entre os países passou a ser mais sentida com a crise de 1929, a partir de quando aumentou o desemprego no mundo e reduziram-se os negócios até o final da II Guerra Mundial.

Esse processo decorreu de múltiplos fatores conjugados, destacando-se três: a) o término do período colonialista; b) o fim da Guerra Fria, obrigando as nações a fazerem parcerias voltadas a objetivos econômicos e não como estratégias de defesa nacional ou continental; c) o crescimento das empresas multinacionais, que passaram a atuar inclusive nas economias anteriormente fechadas, como China, Cuba e Coréia do Norte.¹⁴⁸

Ao final da Segunda Guerra Mundial, o mundo se organizou, em 1947, em uma reunião em *Bretton Woods* e criou três instituições financeiras: GATT, Acordo Geral de Tarifas e Comércio, que deu origem à Organização Mundial do Comércio – OMC; o Fundo Monetário Internacional – FMI, e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD. O *acordo* de Bretton Woods era eminentemente econômico, porque sugeria uma taxa de câmbio fixa, mas eventualmente reajustável.¹⁴⁹

Formaram-se três grupos depois da II Guerra Mundial: o primeiro era formado pelos países da Europa Ocidental, os Estados Unidos e a Inglaterra, Canadá e Japão, que escolheram uma democracia política com separação de poderes, partidos políticos que disputavam eleições e liberdade de expressão, mais o capitalismo.

O segundo, pela União Soviética, a China, a Europa Oriental, que foram no caminho do socialismo, com um sistema centralizado da economia; o terceiro grupo era formado por países que escolheram um sistema misto, em que alternavam períodos de autoritarismo no campo político, mas dentro do capitalismo, permeado por uma grande intervenção estatal na economia, aí sendo incluído o Brasil, a Índia e cerca de setenta países.

Depois da primeira crise do petróleo dos anos setenta, as economias dos dois últimos blocos passaram por dificuldades e, em 1980/82, os países desses blocos ou pararam de crescer ou entraram em recessão, impondo uma situação que

¹⁴⁸ BARROS, C.M. "Organização internacional do trabalho e Mercosul", *Revista da Faculdade de Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas de São Paulo*, v. 13, n. 21, 1999, p. 57.

¹⁴⁹ DELFIM NETO, A. A "Globalização e as Economias Nacionais", *Anais do 17º Encontro Nacional dos Juízes Federais*, Ajufe, Brasília, 2001, p. 23.

os obrigou a se reunirem e decidirem caminhar no sentido de uma *democracia* política e maior abertura do mercado, com menor intervenção estatal.

Foi aí que surgiu o *Consenso de Washington*, que reuniu o Departamento de Estado dos Estados Unidos, o Ministério das Finanças dos demais países do G7 e presidentes dos maiores bancos internacionais. O *Consenso* era um decálogo, que preconizava algumas medidas, e só aqueles países que executassem o programa seriam considerados economicamente corretos.¹⁵⁰

O problema é que, independentemente do atendimento ou não das *recomendações* do *Consenso de Washington*, a globalização surgiu como um resultado da expansão do comércio, dos investimentos e da liberdade de movimentos de capitais.

As novas tecnologias de comunicação e processamento de dados contribuíram enormemente para a expansão desse processo. Entretanto, o fenômeno adquiriu contornos jamais vistos e ganhou dimensões ainda não devidamente analisadas.

Como reação a esse processo mundial, que libertaria os países dos males do nacionalismo, surgiram agrupamentos, rumo à integração entre países, como o Nafta, a Comunidade Europeia e o Bloco informal do Extremo Oriente, além do Mercosul, com a finalidade de enfrentar os problemas econômicos.

A formação de blocos permitiria o aumento da produtividade, o surgimento de economias de escala, a redução de custos, facilidades que levariam a uma maior competitividade e, conseqüentemente, à inserção das economias nacionais no mundo globalizado.

A competição entre as empresas se espalha por todo o mundo, causando a absorção de empresas tradicionais por gigantescos conglomerados transnacionais e multinacionais.

As crises econômicas, conflitos armados, ataques especulativos, devastações ambientais ocorridas num determinado país projetam efeitos em todos os demais países. As economias dos diversos países do globo tornaram-se interdependentes.

Há os que enxergam a globalização com naturalidade, como Antonio Delfim Neto:

A globalização é um produto da própria tecnologia. Seria inútil brigar contra a globalização. É preciso entender o que está acontecendo e compreender que o Estado, como conhecemos hoje, sofrerá limitações importantes nesse processo. Essas limitações precisam ser bem avaliadas. A globalização não será a 'pax romana', porque nem sequer existiam países naquela época. Não será a 'pax britânica' com seus exércitos e seu império. Será, na verdade, a 'pax americana', imposta por uma ideologia mercadista. Este é

¹⁵⁰ DELFIM NETO, A. "A Globalização e as Economias Nacionais", *Anais do 17º Encontro Nacional dos Juizes Federais*, Ajufe, Brasília, 2001, p. 26. O *Consenso* recomendava: a) disciplina fiscal, devendo país manter a relação dívida/PIB mais ou menos constante; b) priorização de despesas, de modo que saúde e educação não eram consideradas despesas, mas investimentos; c) reforma tributária, que diminuísse a tributação mais aumentasse a base de recolhimento; d) liberação financeira da taxa de juros, deixando-a ser fixada pelo mercado; e) uma taxa de câmbio relativamente flexível; f) redução tarifária e não-tarifária; g) tratar de forma mais amigável possível o investimento estrangeiro direto; h) privatizar para aumentar a eficiência, utilizando os recursos para pagamento das dívidas; i) desregularizar e criar agências reguladoras nas áreas de energia elétrica e petróleo; j) reforçar o direito de propriedade. Segundo esse economista, que foi ministro do regime militar, o Brasil teria atendido a apenas algumas das recomendações, como a 6ª, 7ª, 8ª e 9ª, apenas.

um ponto importante. Essa ideologia contrabandeia, como ciência, uma coisa que não é ciência.¹⁵¹

Porém, o centro de decisões continuou a ter sede nos países ricos, deixando os países pobres, periféricos, subdesenvolvidos, sem poder de reação diante das regras impostas por aqueles.

A *guerra fria* é sucedida pela *guerra tecnológica*, movimentada pelas grandes empresas.¹⁵²

Nada obstante, por ser um movimento mundial, afeta a todos e também traz benefícios, como a universalização dos conhecimentos e dos meios e processos técnicos capazes de propiciar melhores condições de vida a todos os povos.

Ocorre que, ordinariamente, constituem acréscimos que ficam nas mãos de pequena parcela da população que ostentam melhores condições sociais e econômicas.

8. O neoliberalismo

A doutrina neoliberal caminha paralelamente à globalização e ambos os fenômenos atualmente andam de mãos dadas.

O *neoliberalismo* aqui abordado não é aquele surgido na primeira metade do século XX, proposto por economistas franceses, alemães e norte-americanos, como uma doutrina “*voltada para a adaptação dos princípios do liberalismo clássico às exigências de um Estado regulador e assistencialista, que deveria controlar parcialmente o funcionamento do mercado*”.¹⁵³

Não se trata, aqui, do “*corpo de doutrina que admite a intervenção do Estado para equilibrar os interesses sociais com os interesses privados, no jogo político-econômico*”.¹⁵⁴

Na análise David Ibarra:

O neoliberalismo propugna a redução do intervencionismo estatal e do raio de ação da política, ao criar interferências contrárias à liberdade individual e ser uma fonte de corrupção. Na ordem nacional, o *desideratum* se finca em conseguir o funcionamento automático da economia e dos mercados, livres de toda distorção governamental ou de cidadãos organizados coletivamente. E, na ordem internacional, concebe-se a globalização como o processo capaz de instaurar a ordem cosmopolita (economicamente eficiente), além da política, como se isso fosse possível.¹⁵⁵

O referido termo traz uma noção de algo que se renova, mas que ao mesmo tempo volta ao passado. Surgido para *combater as ideias do Estado de bem-estar*, busca assegurar a prioridade das decisões do livre mercado, sem intervenção do Estado, que se torna necessariamente enfraquecido.¹⁵⁶

O movimento de reação ao *Welfare State* é capitaneado pela ideologia neoliberal, para a qual a *democracia é vista como um empecilho*, porque é preciso

¹⁵¹ DELFIM NETO, A. “A Globalização e as Economias Nacionais”, *Anais do 17º Encontro Nacional dos Juizes Federais*, Ajufe, Brasília, 2001, p. 29.

¹⁵² REALE, M. *Questões de Direito Público*, Saraiva, São Paulo, 1997, p. 78.

¹⁵³ *DICIONÁRIO HOUAISS DA LÍNGUA PORTUGUESA*, Objetiva, Rio de Janeiro, 2001.

¹⁵⁴ *DICIONÁRIO DA LÍNGUA PORTUGUESA*, Melhoramentos, São Paulo, 1999.

¹⁵⁵ IBARRA, D. “O neoliberalismo na América Latina”, *Brazilian Journal of Political Economy*, *Rev. Econ. Polit.* vol.31, no.2, Apr./June 2011.

¹⁵⁶ COSTA NETO, N.D.C. “A Ideologia Neoliberal e a Globalização Econômica: O Impacto no Campo dos Direitos Fundamentais”, *Boletim dos procuradores da República*, v. 4, n. 44, dezembro 2001, p. 20-31.

despolitizar as relações sociais, à medida que os Estados assistenciais estarão cada vez mais pressionados por demandas sociais e sem lastro financeiro suficiente para atendê-las. O eixo central decisório sai do espaço da cidadania e passa para o espaço da produção.

O Estado é visto como ineficiente, perdulário, contaminado de corrupção, que não permite a *mobilidade do mercado*. O objetivo é *desqualificar o público e exaltar o privado*. Enfim, opera-se com a lógica do enfraquecimento do poder político oficial.

O direito, no Estado liberal, *perde o caráter distributivista, de equidade e finalístico que prepondera no Estado social*. Os conflitos voltam a ser preponderantemente interindividuais.¹⁵⁷

O direito novamente empenha-se por garantir a *liberdade*, numa sociedade de indivíduos, para conter as *arbitrariedades* do Estado contra os particulares. A tarefa do direito passa a ser a de propiciar a *"auto-solução dos conflitos"*.¹⁵⁸

Passa-se a adotar a *competitividade* como fator preponderante. A solidariedade, fundamento maior da seguridade social, não é enxergada como virtuosa.

Esse neoliberalismo, embalado pelo fenômeno da globalização da economia, prega a transnacionalização dos mercados, a desregulamentação das instâncias decisórias dos conflitos, a perda da certeza e segurança do direito positivo, a interpenetração dos direitos privados e interesses públicos, além da flexibilização dos direitos sociais, o redimensionamento da democracia e a erosão da soberania do Estado, com o deslocamento do seu conceito para o âmbito Privado.¹⁵⁹

No neoliberalismo, o Estado deve se desocupar de seu dever perante a questão social, entendendo mais do que nunca que tal dever é da sociedade, da família, do cidadão.¹⁶⁰

A primeira experiência neoliberal terá se dado no *Chile*, durante o governo Pinochet, iniciando aí os programas de desregulamentação, repressão sindical e transformação da previdência de social para privada, projeto ainda em implementação.

Em 1979, o programa neoliberal se instala na *Inglaterra*, no governo Thatcher. Daí seguiu para os *EUA*, no governo Reagan, passando pela *Alemanha* de Kohl, espalhando-se por quase todos os países do norte da Europa ocidental.

Na América Latina, o neoliberalismo instalou-se no *México* em 1988, na *Argentina* em 1989, na *Venezuela* em 1989 e no *Peru* em 1990.

9. Efeitos e impactos na seguridade social

O neoliberalismo e a globalização, por um lado, cumpriram a promessa de crescimento em muitos países desenvolvidos ou em desenvolvimento. Por outro, descumpriram a promessa de desenvolvimento econômico nos países subdesenvolvidos e alguns em desenvolvimento.

Como assevera Paul Singer, a recepção inicial à globalização foi marcada pelo entusiasmo otimista, mas com o passar do tempo o otimismo foi sendo

¹⁵⁷ COSTA NETO, N.D.C. "A Ideologia Neoliberal e a Globalização Econômica: O Impacto no Campo dos Direitos Fundamentais", *Boletim dos procuradores da República*, v. 4, n. 44, dezembro 2001, p. 20-31.

¹⁵⁸ COSTA NETO, N.D.C. "A Ideologia Neoliberal e a Globalização Econômica: O Impacto no Campo dos Direitos Fundamentais", *Boletim dos procuradores da República*, v. 4, n. 44, dezembro 2001, p. 20-31.

¹⁵⁹ COSTA NETO, N.D.C. "A Ideologia Neoliberal e a Globalização Econômica: O Impacto no Campo dos Direitos Fundamentais", *Boletim dos procuradores da República*, v. 4, n. 44, dezembro 2001, p. 29.

¹⁶⁰ MESTRINER, M.L. *O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social*, Cortez Editora, São Paulo, 2001, p. 21.

substituído pelo temor e pelo desencanto.¹⁶¹ O desencanto foi causado pelo empobrecimento de enorme parcela da população.

Os efeitos dessas duas *tendências* sobre o desempenho do papel do Estado e seus reflexos na sociedade são importantes.

Até mesmo nos países europeus, o fenômeno é sentido, causando uma **nova pobreza**, segundo a assertiva de Paul Singer. Após assinalar que também na Europa cresceu consideravelmente a pobreza desde 1975, explica que:

A 'nova pobreza' difere da antiga fundamentalmente por sua origem. Trata-se de pessoas que pertenciam à ampla classe média, que se criara em função de conquistas de anos dourados, e que perderam seus empregos para robôs ou para trabalhadores de países periféricos.¹⁶²

Esse processo – também denominado *nova questão social* – revela um estado de injustiça social, num cenário em que a miséria e a pobreza atingem dois terços da humanidade.

Os sindicatos perdem poder de negociação e os trabalhadores aceitam laborar por salários mais baixos. Em consequência, o trabalho perde força, conforme afirma Maria Luiza Mestriner:

(...) o trabalho – enquanto referência social, enquanto elemento capaz de formar estruturas e configurar a sociedade, enquanto princípio de integração social e mecanismo de ampliação de direitos e de acesso à cidadania – começa a perder força em grande número de países.¹⁶³

Em vez de a tecnologia propiciar mais horas de lazer e cultura aos trabalhadores, tem causado a eliminação de seus postos de trabalho.

O momento histórico das relações de trabalho ultrapassa a noção da exploração, ingressando o trabalhador na verdadeira *irrelevância* perante o sistema econômico. Yuval Harari assim concebe os que não contam com uma educação suficiente para competir num mercado, onde a Inteligência Artificial (o algoritmo) executa funções complexas, substituindo a mão-de-obra humana:

A revolução tecnológica pode em breve excluir bilhões de humanos do mercado de trabalho e criar uma nova e enorme classe sem utilidade, levando a convulsões sociais e políticas sem as quais nenhuma ideologia existente está preparada para lidar.¹⁶⁴

A dimensão da movimentação do capital causa a perda da força do Estado de atuar como locomotiva do desenvolvimento, o que gera a tendência à *revisão* do conceito do Estado como personagem principal do desenvolvimento econômico.¹⁶⁵

Nessa linha de pensamento, é a sociedade que deve resolver suas próprias pendências, sob a égide do princípio da igualdade formal e da liberdade de contrato.

¹⁶¹ SINGER, P. *Globalização e Desemprego. Diagnóstico e alternativas*, Contexto, São Paulo, 1999, p. 07.

¹⁶² SINGER, P. *Globalização e Desemprego. Diagnóstico e alternativas*, Contexto, São Paulo, 1999, p. 31.

¹⁶³ MESTRINER, M.L. *O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social*, Cortez Editora, São Paulo, 2001, p. 22.

¹⁶⁴ HARARI, Y.N. *21 lições para o século 21*, Tradução: Paulo Geige, Companhia das Letras, São Paulo, 2018, posição 27 de 355, leitor Kindle.

¹⁶⁵ MORAES, M.V.E. *O Futuro da Seguridade Social*, em Revista de Previdência Social, n. CCXXVI, LTr, São Paulo, setembro de 1999, p. 727.

Enfim, os efeitos são impactantes inclusive no campo da *Democracia*, como alerta Boaventura de Sousa Santos: "(...) à medida que a democracia perde a sua capacidade para redistribuir riqueza social, estamos a caminhar para sociedades que são politicamente democráticas mas socialmente fascistas".¹⁶⁶

Ponderadas são as palavras de Alcebíades Tavares Dantas:

O Neoliberalismo objetiva dar ao mercado a solução de todos os problemas, mas ao fazê-lo cria uma visão antropológica que não admite outra forma de organização social e uma certa forma de Darwinismo social, no qual prevalece o processo de seleção do mais forte. Enxerga no Estado de bem-estar um obstáculo ao progresso econômico e tem uma estrutura lógica que impede encontrar as raízes das crises econômicas e social no próprio sistema (...).¹⁶⁷

Os direitos sociais, segundo a doutrina neoliberal, são entraves ao desenvolvimento, o qual só se concretizaria por meio da livre iniciativa e do mercado. As raízes das crises econômicas estariam nas pressões reivindicatórias dos sindicatos e também no aumento dos gastos sociais.

O neoliberalismo volta-se contra o intervencionismo estatal, a regulação social e o igualitarismo promovido pelo Estado de Bem-Estar.¹⁶⁸ O Estado assistencial destruiria a liberdade dos cidadãos, a vitalidade da concorrência e impediria a acumulação capitalista, fatores fundamentais para gerar riquezas e desenvolvimento.¹⁶⁹

Não obstante a fragilização do trabalhador, para essa corrente, os *encargos sociais* causam inconvenientes de variada ordem, sobretudo porque repercutem desfavoravelmente sobre o mercado de mão-de-obra e reduzem a competitividade no comércio internacional.

O *desemprego* crescente acarreta dois graves efeitos na seguridade: diminuem as receitas (porque tanto o segurado quanto a empresa deixam de contribuir) e aumentam os gastos (assistenciais em alguns casos de pobreza comprovada, previdenciários no caso do seguro-desemprego).

O Estado passa a se responsabilizar "*somente por situações de extremos, num alto grau de seletividade direcionada aos estritamente pobres, isto é, aos indigentes*".¹⁷⁰

Cabe a referência a alguns países que fizeram reformas previdenciárias¹⁷¹:
a) **França**: reformas em 2010 e 2013. Principais mudanças: idade mínima para aposentadoria: aumentou de 60 para 62 anos (2010); idade para aposentadoria integral: 65 para 67 anos (2010); tempo de contribuição mínimo: aumento gradual até 43 anos em 2035 (2013); b) **Alemanha**: reformas em 1992, 2007 e 2014. Principais mudanças: Idade mínima para aposentar: aumento de 65 anos para 67 até 2029 (2007); convergência da idade mínima de mulheres e homens (anos

¹⁶⁶ SANTOS, B.S. "O novo espectro", *Folha de São Paulo*, Opinião, edição de 07.5.2002, (consultado em 14.4.2021). Disponível na World Wide Web: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0705200208.htm>.

¹⁶⁷ SANTOS, B.S. . "O novo espectro", *Folha de São Paulo*, Opinião, edição de 07.5.2002, (consultado em 14.4.2021). Disponível na World Wide Web: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0705200208.htm>.

¹⁶⁸ DANTAS, A.T. *O Alcance da Seguridade Social Brasileira: Óbices e Alternativas de Melhoria*, Revista de Previdência Social, n. CLXXXII. LTr, São Paulo, janeiro de 1996, p. 34.

¹⁶⁹ DANTAS, A.T. *O Alcance da Seguridade Social Brasileira: Óbices e Alternativas de Melhoria*, Revista de Previdência Social, n. CLXXXII. LTr, São Paulo, janeiro de 1996, p. 34.

¹⁷⁰ MESTRINER, ML. *O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social*, Cortez Editora, São Paulo, 2001, p. 21.

¹⁷¹ BLUME, Bruno André. *6 países que fizeram uma reforma previdenciária* (consultado em 20.3.2021) Disponível na World Wide Web: <https://www.politize.com.br/reforma-previdenciaria-paises-que-fizeram/>.

1990); c) **Grécia**: reformas em 2010, 2012 e 2016. Principais mudanças: aumento da idade mínima: 60 anos para mulheres e 65 para homens para 67 (ambos); aumento do tempo de contribuição para aposentadoria integral: de 35 para 40 anos; d) **Suécia**: reformas em 1994 e 1998. Principais mudanças: introdução de contas individuais nocionais e alterações no cálculo dos benefícios; e) **Japão**: reformas em 1994, 2000 e 2016. Principais mudanças: idade mínima: 1994: 60 para 65 anos (pensão básica); 2000: aumento gradual de 60 para 65 anos, entre 2013 e 2025 (pensão de empregado); benefícios: 1994: base de cálculo passou a ser salário líquido (para pensão básica); 2000: redução de 5% do valor do benefício (pensão dos empregados); tempo mínimo de contribuição (2016): redução de 25 anos para 10 anos, a partir de 2017; f) **Chile**: reformas em 1981 e 2008. Principais mudanças: mudança do sistema previdenciário: sai o de repartição e entra o de capitalização; idade mínima para se aposentar: 60 anos para as mulheres e 65 para os homens; contribuição mínima mensal: trabalhadores dependentes devem doar, mensalmente, 10% de sua renda; os empregadores e o Estado não contribuem para o sistema.

As soluções encontradas para a reforma previdenciária em cada um desses países não mudaram muito, via de regra, dificultaram o acesso aos benefícios, aumentando a idade mínima, diminuindo a renda mensal, alterando o regime da repartição para a capitalização, enfim, estabelecendo requisitos mais rígidos para a concessão de aposentadorias.

10. Conclusão

A jornada humana operou significativa evolução na proteção social dos necessitados, partindo da caridade ao próximo para a elaboração de um sistema sofisticado de seguridade social na maior parte dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Mesmo assim, tal proteção ainda se encontra longe de abranger de forma satisfatória os mais desfavorecidos.

Há tempos, o Estado de bem-estar social está em crise, inclusive em países desenvolvidos, ocorrendo a contínua regressão do aparato de medidas de proteção social. Deste modo, neste início da terceira década do terceiro milênio, não se pode mais falar em evolução, mas sim involução dada a gradativa regressão da proteção social à primeira técnica de proteção social: o próprio homem, que cada vez mais, é ele, o indivíduo, que passa a ser o ente responsável pela cobertura das (suas) contingências sociais.

Neste contexto aquele que não possui capacidade de poupança ou de agir com previdência e olhar para o futuro, não possui perspectivas de bem-estar, valendo aqui invocar o alerta de Paulo Bonavides para quem vigora um "intento indissimulável de fundar um novo poder feudal e inaugurar uma nova idade média".

O prognóstico decorrente do triunfo da globalização neoliberal é a exclusão de parcela significativa da humanidade, com consequentes aumento da desigualdade¹⁷² e acesso restrito, quando muito, aos mínimos sociais.

Trata-se de uma era pós-Estado de bem-estar social, num mundo em que a grande maioria dos países sequer atingiu o próprio Estado de bem-estar.

Mostra-se imperiosa, com isso, a redefinição do próprio conceito de Estado social, com uma nova tessitura de seguridade social capaz de operar distribuição de renda aos mais pobres, que por razões sociais ou individuais não conseguem obter o seu sustento e de suas famílias.

Exatamente por conta de problemas estruturais atuais (custeio da seguridade social, aumento da desigualdade social, envelhecimento da população, desemprego tecnológico), é chegada a hora de pensar alternativas à concepção

¹⁷² PIKETTY, T. *O Capital no Século XXI*, Intrínseca, Rio de Janeiro, 2014, p. 252 e seguintes.

tradicional de riqueza, entendida, ainda, como o produto decorrente do trabalho do Homem. É chegado o momento de serem concebidos novos mecanismos de proteção social capazes de operar, dentro da hodierna realidade, efetiva inclusão social dos pobres e miseráveis - sejam elas quais forem, dos possíveis mecanismos de emissão de moeda para a cobertura orçamentária das contingências sociais, até a instituição de renda básica universal ou auxílios de inserção.

11. Referências

- ARAUJO, L.A.D. *A Proteção Constitucional das Pessoas Portadoras de Deficiência*, Ministério da Justiça, Brasília, 1997.
- BALERA, W. *O Direito dos Pobres*, Paulinas, São Paulo, 1982.
- _____. "Centenárias Situações e Novidade da 'Rerum Novarum'", *Revista da Previdência Social*, n. CXXX, LTr, setembro de 1991.
- _____. "Introdução à Seguridade Social", VV.AA. (MONTEIRO, M.L.G. coord.), *Introdução ao Direito Previdenciário*, LTr, São Paulo, 1998.
- _____. "Previdência e Assistência na Constituinte", *Revista de Previdência Social*, n. LXIII, ano X, fevereiro de 1986.
- BARROS, C.M. "Organização internacional do trabalho e Mercosul", *Revista da Faculdade de Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas de São Paulo*, v. 13, n. 21, 1999, p. 57-78.
- BASTOS, C.R; MARTINS, I.G. *Comentários à Constituição do Brasil*, Vol. VII, Saraiva, São Paulo, 1990.
- _____. *Comentários à Constituição do Brasil*. Vol. VIII, Saraiva, São Paulo, 2000.
- BEVERIDGE, W. *O Plano Beveridge. Relatório sobre o Seguro Social e Serviços Afins Apresentado ao Parlamento Britânico em Novembro de 1942, por Ordem de sua Magestade por Sir William Beveridge*. Tradução Almir e Andrade, Livraria José Olympio, Rio de Janeiro, 1943.
- BLUME, Bruno André. *6 países que fizeram uma reforma previdenciária* (consultado em 20.3.2021) Disponível na World Wide Web: <https://www.politize.com.br/reforma-previdenciaria-paises-que-fizeram/>.
- BOBBIO, N; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Tradução: Carmen C. Variale et al; coord. trad. João Ferreira; rev. reg. João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais, UnB, Brasília, 1998.
- BONAVIDES, P. *Curso de Direito Constitucional*, Malheiros, São Paulo, 2019.
- BOTELHO, C.S. *Direito sociais em tempo de crise: revisitando as normas constitucionais programáticas*, Almedina, Coimbra, 2015.
- CÂMERA, M.C.B. "William Beveridge e a Seguridade Social Britânica", *Revista de Previdência Social*, n. CXLII 142, LTr, setembro de 1992.
- COIMBRA, F. *Direito Previdenciário Brasileiro*, Trabalhistas, São Paulo, 1997.
- COMPARATO, F.K. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*, Saraiva, São Paulo, 1999.
- CORREIA, E.P.B.; CORREIA, M.O.G. "Estudo a Respeito do Benefício Previsto no Artigo 203, Inciso V, da Constituição Federal", *Revista de Previdência Social*, n. CXCI, LTr, outubro de 1996.
- _____. *Curso de Direito da Seguridade Social*, Saraiva, São Paulo, 2001.
- COSTA NETO, N.D.O., "A Ideologia Neoliberal e a Globalização Econômica: O Impacto no Campo dos Direitos Fundamentais", *Boletim dos procuradores da República*, v. 4, n. 44, dezembro 2001, p. 20-31.
- DALLARI, D.A., *Elementos de Teoria Geral do Estado*, Saraiva, São Paulo, 1987.
- _____. *A Globalização e seus Efeitos Excludentes: Serão Respeitados os Direitos Humanos nos Próximos 50 Anos?* Artchip, São Paulo, 1999.
- _____. *Uma História: Aula Final*. In: Boletim dos Procuradores da República, n. XLIV, ano IV. São Paulo: s.e., dezembro de 2001.
- DELFINO NETO, A. "A Globalização e as Economias Nacionais", *Anais do 17º Encontro Nacional dos Juizes Federais*, Ajufe, Brasília, 2001.
- DICIONÁRIO DA LÍNGUA PORTUGUESA*, Melhoramentos, São Paulo, 1999.

- DICIONÁRIO HOUAISS DA LÍNGUA PORTUGUESA*, Objetiva, Rio de Janeiro, 2001.
- DINIZ, M.H. *Dicionário Jurídico*, Saraiva, São Paulo, 1998, vol. III.
- DURANT, P. *La Política Contemporanea de Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1991.
- FALEIROS, V. "Renda mínima: uma avaliação", VV.AA (SPOSATI, A. org), *Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento?*, Cortez, São Paulo, 1997, p. 11.
- FARIAS, P.J. "A Seguridade Social Americana: Uma Visão Informativa e Crítica", *Revista de Previdência Social*, n. CXCVIII, LTr, maio de 1997.
- FERRARI, F. *Los Principios de la Seguridad Social*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1972.
- FERREIRA FILHO, M.G. *Direitos Humanos Fundamentais*, Saraiva, São Paulo, 1999.
- FRANCO, A.S. *Sobre Eduardo Galeano*, Boletim do IBCCRIM, n. CVII, ano IX, outubro de 2001
- GONÇALVES, N.L., *Novo Benefício da Previdência Social*, IBRASA, São Paulo, 1976.
- HARARI, Y.N. *21 lições para o século 21*, tradução de Paulo Geige, Companhia das Letras, São Paulo, 2018.
- HORVATH JÚNIOR, M. *Direito Previdenciário*, Quartier Latin, São Paulo, 2002.
- IBARRA, D. "O neoliberalismo na America Latina", *Brazilian Journal of Political Economy, Rev. Econ. Polit.* vol.31, n. 2, Apr./June 2011.
- LEITE, C.B. *A Proteção Social no Brasil*, LTr, São Paulo, 1978.
- _____. "A Previdência Social no Mundo", *Revista de Previdência Social*, n. CXCII, LTr, novembro de 1996.
- MARTINEZ, M.N. *A Seguridade Social na Constituição Federal*, LTr, São Paulo, 1992.
- _____. *Curso de Direito Previdenciário*, LTr, São Paulo, 1997, vol. I.
- MARTINS, S.P. *Direito da Seguridade Social*, Saraiva Jur, São Paulo, 2020.
- MARX, K.; ENGELS, F., *Manifesto do Partido Comunista*, L&PM, Porto Alegre, 2001,
- MELLO FILHO, J.C. *Constituição Federal Anotada*, Saraiva, São Paulo, 1986.
- MESTRINER, M.L. *O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social*, Cortez Editora, São Paulo, 2001.
- MORAES FILHO, E. *A Ordem Social num Novo Texto Constitucional*, LTr, São Paulo, 1986.
- MORAES, M.V.E, *O Futuro da Seguridade Social*, en *Revista de Previdência Social*, n. CCXXVI, LTr, São Paulo, setembro de 1999.
- MONTORO, A.F. "Cem Anos da 'Rerum Novarum': Presença Humanista, Presença Cristã", *Revista Faculdade de Direito da PUC/SP*, n. I., PUC/SP, 1999.
- OLIVEIRA, A.C. *Direito do Trabalho e Previdência Social: Estudos*, LTr, São Paulo, 1996.
- ONFRAY, M. *Contra-história da filosofia. Vol. 1: as sabedorias antigas*, Martins Fontes, São Paulo, 2008.
- PASTOR, J.M.A. *Derecho de la Seguridad Social*, Tecnos, Madrid, 1977, vol. I.
- PIKETTY, T. *O Capital no século XXI*. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle, Editora Intrínseca Ltda., Rio de Janeiro, 2014.
- PIOVESAN, F. "Não à Desconstitucionalização dos Direitos Sociais", *Boletim dos Procuradores da República*, vol. 3, n. 25, maio de 2000.
- REALE, M. *O Estado Democrático de Direito e o Conflito de Ideologias*, Saraiva, São Paulo, 1998.
- REGONINI, G., "Estado do bem-estar", VV.AA. (FERREIRA, J. coord.), *Dicionário de Política*, vol. 1, tradução de Carmen C. Variale et al, UnB, Brasília, 1998, p. 416.
- RUPRECHT, A. J., *Direito da Seguridade Social*, LTr, São Paulo, 1996.
- RUSSOMANO, M.V. *Comentários à Consolidação das leis da previdência social: aprovada pelo Decreto 77.077, de 24.1.1976, e atualizada face às normas subseqüentes, inclusive quanto às leis 6.367, de 19.10.1976, 6.439, de 1.º.9.1977, 6.636, de 8.5.1979 e 6.887, de 10.12.1980*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 1981.

- SANTOS, B.S. "O novo espectro", *Folha de São Paulo*, Opinião, edição de 07.5.2002, (consultado em 14.4.2021). Disponível na World Wide Web: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0705200208.htm>.
- SILVA, J.A. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, Malheiros, São Paulo, 2002.
- SIMÕES, A. *Princípios de Segurança Social*, Saraiva, São Paulo, 1967, p. 76.
- SINGER, P. *Globalização e Desemprego. Diagnóstico e alternativas*, Contexto, São Paulo, 1999
- SPOSATI, A. *A Assistência Social no Brasil: 1983/1990*, VV.AA. (SPOSATI, A. coord.) Cortez, São Paulo, 1995.
- TODESCHINI, R. *Gestão da Previdência Pública e Fundos de Pensão*, LTr, São Paulo, 2000.
- VENTURI, A. *Los Fundamentos Científicos de la Seguridad Social*, tradução de Gregorio Tudela Cambroner, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1994.
- VIANA, M.L.T.W. *A Americanização (Perversa) da Seguridade Social no Brasil: Estratégias de Bem-Estar e Políticas Públicas*, Renan, São Paulo, 1998.
- VIDAL NETO, P. *Natureza Jurídica da Seguridade Social*, Tese de concurso para Professor Titular – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.
- _____. "Princípios de Seguridade Social", *Revista de Previdência Social*, n. CLXXI, LTR, São Paulo, fevereiro de 1995.