III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL

HADASSAH LAÍS DE SOUSA SANTANA

JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA

JOSÉ QUERINO TAVARES NETO

Copyright © 2021 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente:
Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direitos sociais, seguridade e previdência social [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Hadassah Laís de Sousa Santana; José Querino Tavares Neto; José Ricardo Caetano Costa – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-313-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Saúde: segurança humana para a democracia

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Seguridade. 3. Previdência social. III Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL

Apresentação

DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL I

O Grupo de Trabalho, coordenado pelos professores Hadassah Laís de Sousa Santana, José Ricardo Costa e José Querino Tavares Neto, discute temas relacionados aos Direitos Sociais, à Seguridade Social e à Previdência Social, contando com artigos de autores que contribuíram com a discussão de maneira profunda e plural.

Os artigos apresentados são amplos e abordam assuntos específicos dentro do tema, permitindo à sociedade um amplo debate quanto à seguridade e previdência social, uma vez que oferece uma visão dos impactos da matéria em diversos e singulares aspectos.

Os trabalhos permearam sobre os efeitos da pandemia do COVID-19 nas relações trabalhistas e previdenciárias, como é o caso da adoção do regime de home Office, o que gerou diversos questionamentos quanto à equiparação às normas de trabalho típico, em face das lacunas deixadas pelo legislador em relação a aspectos do teletrabalho; bem como os riscos de natureza sanitária em momentos de pandemia, que carecem de medidas prestacionais que assegurem as normas sociais fundamentais.

A Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019 é tema de grande enfoque pelos autores, que apresentaram possíveis retrocessos legais a partir de sua publicação, assim como as alterações na aposentadoria especial e nos benefícios previdenciários, analisando, ainda, a constitucionalidade e validade da reforma previdenciária.

É possível citar, ainda, a crítica quanto ao papel do Estado, como responsável pela implementação de políticas públicas que proporcionem o cumprimento dos direitos sociais positivados, em especial quanto ao direito à saúde, considerando os impactos pós-covid, o que inclui a saúde física, mental e estrutural dos brasileiros; e ao direito à educação, em face das medidas adotadas pelo país em razão da pandemia.

Denota-se claro que a assistência e a previdência são fontes de proteção aos cidadãos, uma vez que esses dependem das políticas públicas relacionadas aos direitos sociais para que mantenham o mínimo de dignidade humana. Dessa forma, cabe ao Estado, em caráter de garantidor das normas, proporcionar o progresso assistencial, de modo que os direitos sociais

acompanhem todo e qualquer desenvolvimento social do país, para que sejam preservados e mantidos em amparo aos seus beneficiários.

O PAPEL DA EQUIDADE INTERGERACIONAL NA EFETIVAÇÃO AO DIREITO HUMANO À SEGURIDADE SOCIAL.

THE ROLE OF INTERGERATIONAL EQUITY IN THE EFFECTIVENESS OF THE HUMAN RIGHT TO SOCIAL SECURITY.

Camila Marques Gilberto [1]
Gabriel de Almeida Diogo [2]

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar o papel do princípio da equidade intergeracional na efetivação ao direito humano à seguridade social. A Agenda ODS para o Desenvolvimento Sustentável (Agenda ODS ou Agenda 2030) traz inúmeras metas que dizem afetas a este direito humano. Tratando-se de direito humano de implementação progressiva por parte do Estado, razoável indagar qual o papel que o cidadão possui na construção de uma política pública eficaz. A preocupação com a efetivação da proteção social perpassa, necessariamente, pela compreensão e compromisso de todos os atores envolvidos quanto ao princípio da equidade ou solidariedade intergeracional.

Palavras-chave: Seguridade social, Direitos humanos, Equidade intergeracional, Solidariedade, Agenda ods

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to analyze the role of the principle of intergenerational equity in the realization of the human right to social security. The SDG Agenda for Sustainable Development (SDG Agenda or Agenda 2030) has several goals that affect this human right. As a human right of progressive implementation by the State, it is reasonable to ask what role the citizen has in the construction of an effective public policy. The concern with the realization of social protection necessarily goes through the understanding and commitment of all the actors involved regarding the principle of equity or intergenerational solidarity.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Social security, Human rights, Intergenerational equity, Solidarity, Ods agenda

[1] Doutoranda em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos. Mestre em Direito Internacional. Membro do grupo de pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”. Professora da Universidade Católica de Santos. Advogada.

[2] Aluno do Programa de Mestrado em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Advogado inscrito na OAB/SP.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo analisar o papel que o princípio da equidade intergeracional representa para a efetivação do direito humano à seguridade social. Enquanto política pública de implementação progressiva pelo Estado, indispensável à efetiva proteção social da pessoa humana, demanda compromisso e participação dos próprios jurisdicionados.

A lógica de reformas recentemente adotada no sistema de seguridade social brasileiro, aponta para um enxugamento de direitos e precarização das relações sociais. O descrédito da própria população e ausência de políticas públicas inclusivas, educativas e participativas enfraquece um dos pilares em que se funda o sistema de proteção social: o princípio da solidariedade.

Ao que tudo indica, o Brasil nunca esteve tão distante de um sistema de proteção social democrático como aquele almejado por William Beveridge. Publicado na Inglaterra em 1942, o Relatório Beveridge foi feito para o povo britânico; entretanto, a política pública ali delineada serviu de inspiração para inúmeros ordenamentos jurídicos, inclusive o Brasil, que, até então, não havia desenvolvido um sistema de proteção social tangível e abrangente. Sob o viés específico da solidariedade intergeracional, o ideal incorporado pelo sistema de seguridade social brasileiro a partir do Relatório Beveridge parece ter se esvaziado.

Segundo dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), quatro bilhões de pessoas no mundo possuem acesso inadequado à proteção social, com apenas 45% (quarenta e cinco por cento) da população mundial com cobertura de, no mínimo, um benefício social. Ademais, apenas 29% (vinte e nove por cento) da população mundial tem acesso a um sistema de seguridade social abrangente. A OIT destaca que os Estados devem promover esforços significativos para garantir que o direito humano à seguridade social seja alcançado por todos[1].

Do mesmo modo, o compromisso assumido pelo Estado brasileiro na Agenda ODS para o Desenvolvimento Sustentável (Agenda ODS ou Agenda 2030) revela a importância da efetivação do direito humano à seguridade social para cumprimento dos objetivos e metas propostos, em especial no que tange ao Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 1 que trata da erradicação da pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.

Os desafios a serem enfrentados pelo Brasil para o cumprimento das metas inerentes a este objetivo são diversos e encontram obstáculos que superam as políticas de governo – e não de Estado – existentes.

[1] Organização Internacional do Trabalho (OIT). Disponível em: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_601903/lang--en/index.htm>. Acesso em 01.04.2021.

No que tange à efetivação do direito humano à seguridade social, um dos argumentos negativos a ser superado decorre da própria ideia de pacto intergeracional. Nesta perspectiva, convém indagar em que medida é possível atribuir às gerações futuras o ônus da sustentabilidade financeira das gerações presentes quando elas próprias herdarão, possivelmente, um sistema de concessão de benefícios de renda mínima? Para alcançar tal resposta, imprescindível analisar o princípio norteador de qualquer sistema de seguridade social público de repartição simples: o princípio da solidariedade sob seu viés intergeracional.

A metodologia empregada na construção do presente artigo foi desenvolvida utilizando-se o método de abordagem dedutivo, valendo-se de técnica de pesquisa bibliográfica lastreada em doutrinas, publicações avulsas, artigos, teses e relatórios oficiais. A pesquisa legislativa refere-se a fontes nacionais e internacionais, tais como, tratados, convenções e outros.

2. O DIREITO HUMANO À SEGURIDADE SOCIAL

A gênese protetiva do direito humano à seguridade social adveio da preocupação constante do ser humano com o seu futuro. Os riscos sociais, programados e não programados, passaram a ser objeto de estudo e proteção na maior parte dos ordenamentos jurídicos pós 2ª Guerra Mundial (IBRAHIM, 2020).

A seguridade social é um direito de incalculável relevância para a vida do homem, garantindo a dignidade da pessoa humana, sendo internacionalmente consagrado como direito humano através do artigo 22[2] e 25(1)[3] da Declaração de Direitos Humanos de 1948 e integrando o rol dos direitos fundamentais sociais[4] na Constituição Federal de 1988.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos utiliza dois termos sinônimos, o *direito humano à seguridade social* e o *direito a proteção social*, como se observa no artigo 9 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pacto) da Organização das Nações Unidas (ONU): "*Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à seguridade social, inclusive à previdência social*".

[2] Declaração Universal de Direitos Humanos, artigo 22 - todos, como membros da sociedade, têm direito à seguridade social.
[3] Declaração Universal de Direitos Humanos, artigo 25(1) - todos têm o direito à segurança em caso de desemprego, doença, deficiência, viuvez, velhice ou outra falta de sustento em circunstâncias fora de seu controle.
[4] Artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O escopo de proteção deste direito humano é abrangente, inclusivo e não excludente como destacou o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU no Comentário Geral n. 19 ao pontuar que, no que tange ao direito a seguridade social e proteção social, as autoridades devem adotar todas as medidas necessárias para eliminar qualquer tipo de discriminação e promover a igualdade:

> A obrigação dos Estados Partes é de garantir que o direito à seguridade social seja desfrutado sem discriminação (artigo 2, parágrafo 2, do Pacto), e igualmente entre os homens e mulheres (artigo 3) e permeie todas as obrigações previstas na Parte III do Pacto. O Pacto proíbe qualquer discriminação, seja de direito ou de fato, direta ou indiretamente, sobre motivos de raça, cor, sexo, idade22, língua23, religião, opinião política ou outra, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento, deficiência física ou mental24, estado de saúde (incluindo HIV / AIDS), orientação sexual e status civil, político, social ou outro, que tenha a intenção ou efeito de anular ou prejudicar o gozo igual ou o exercício do direito à seguridade social[5].

Enquanto o direito humano a proteção social pode ser implementado progressivamente, de acordo com os recursos disponíveis dos Estados (PIOVESAN, 2019), característica intrínseca de direitos humanos de 2ª dimensão, a obrigação de garantir que tais direitos sejam desfrutados sem qualquer tipo de discriminação é uma obrigação imediata que não está sujeita a disponibilidade de recursos[6].

Atender a este princípio não significa que os Estados não possam estabelecer requisitos distintos de acesso aos benefícios oferecidos pelo sistema de proteção (COMPARATO, 2019). Tais requisitos devem ser objetivos, razoáveis (proporcionais) e justificados segundo as circunstâncias de cada caso. Os Estados devem impedir, contudo, restrições de acesso ao sistema por motivos de alocação de recursos, dando atenção a indivíduos e grupos que tradicionalmente enfrentam dificuldades no exercício deste direito[7].

Com efeito, sistemas de seguridade social a cargo do Estado, são a espinha dorsal dos mecanismos de proteção social. Concebidos para mitigar os efeitos das contingências sociais, tais como a doença, a invalidez, a idade avançada e a morte, enfrentam, em sua maioria, novas ameaças, decorrentes dos efeitos nocivos de políticas públicas pouco inclusivas e meio ambientes de trabalho nocivos.

Percebe-se, assim, que a proteção social é a atividade central de sistemas de seguridade social. É o ato pelo qual o Estado intervém na esfera pessoal do indivíduo que sofreu um dos riscos sociais abrangidos pelo sistema, visando oferecer-lhe, através de benefícios pecuniários,

[5] Comentário n. 19 ao Pacto, parágrafo 29.
[6] Comentário n. 19 ao Pacto, parágrafo 7.
[7] Comentário n. 19 ao Pacto, parágrafos 30 e 31.

estabilidade em momentos de insegurança. A concessão de benefícios, entretanto, é restrita à parcela da população que efetua contribuições e, em determinados casos, os seus dependentes. Há que se considerar, também, que um sistema inclusivo proporcione, ao indivíduo vulnerável e hipossuficiente, mecanismos de proteção normalmente afetos à assistência social.

Neste sentido, observa-se que a função protecionista foi incorporada nos deveres do Estado e, consequentemente, gera uma expectativa de direito ao cidadão que confia no correto funcionamento do sistema. Deste modo, é compromisso do Estado proceder acertadamente no desempenho de suas funções tendo em vista a premissa inclusiva e garantista dos direitos sociais.

Assim, o que deve permear a efetivação do direito humano à seguridade social é a necessidade, tendo em vista que as contingências reduzem, inexoravelmente, a capacidade de autossustento do cidadão relegando-o, em grande medida, à condição de vulnerabilidade social extrema.

A par dos fundamentos legais e jurídicos apresentados, não é este o cenário protetivo que se observa nas últimas décadas no Brasil. Ainda que se reconheçam os avanços dos mecanismos de proteção social, a efetivação deste direito ainda está aquém da demanda social.

Há quase duas décadas, PEREIRA NETTO (2002) elencou algumas razões para a suposta crise do sistema de proteção social à época, dividindo-as em três grupos: (i) estrutural, decorrentes da transição demográfica da sociedade (envelhecimento médio da população); b) conjuntural, decorrentes de problemas econômico-sociais (mudanças no mercado de trabalho); e c) administrativas, decorrentes de problemas com os órgãos e entidades envolvidos (desvios de recursos e de má gestão do sistema).

Recentemente, em relatório[8] do Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social publicado em maio de 2016, fruto foram apresentadas algumas previsões alarmantes, entre elas: (i) a população idosa saltará de 22 milhões de pessoas com 60 anos ou mais (projeção do IBGE para 2013) para cerca de 73,5 milhões em 2060; (ii) em termos de proporção da população, no mesmo período, a participação dos idosos na população total saltará do patamar de 10% para cerca de 33,7% em 2060, conforme a projeção demográfica do IBGE divulgada em 2013. Ou seja, hoje, uma em cada dez pessoas é idosa. Em 2060, uma em cada três será idosa; (iii) o Brasil atravessa a fase final do bônus demográfico, com previsão de encerramento por volta de 2024, devido à redução da taxa de fecundidade e ao

[8] Disponível em: <https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/718/Forum-RelatorioFinal.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 02.04.2021.

aumento da expectativa de vida; (iv) o resultado previdenciário será duplamente pressionado, na medida em que haverá mais beneficiários da previdência e menor contingente de contribuintes.

A história demonstra que as conclusões não estavam equivocadas. Muito pelo contrário, acentuaram-se ainda mais na ausência de políticas públicas consistentes e de longo prazo. As recentes reformas experimentadas pelo sistema de proteção social brasileiro, a mais recente pela promulgação da Emenda Constitucional n. 103/2019 (Reforma da Previdência), retratam, cada qual, a faceta do governo de ocasião, implicando, todas, sem exceção, em violações ao direito humano à seguridade social.

A pauta ultraliberal que permeou a discussão em torno do Projeto de Emenda Constitucional n. 06/2019, convertido na Emenda Constitucional n. 103/2019, já indicava os contornos e compromissos assumidos pelo novo governo de 2019, em especial o de reduzir, consideravelmente, as despesas de dois dos três eixos da Seguridade Social: a Previdência e Assistência Social.

Qualquer proposta de reforma de um sistema de proteção social deve iniciar, no mínimo, pela terminologia correta do projeto, o nome e objetivo pretendido foi, apenas e tão somente a Previdência Social. As justificativas para a necessidade de uma reforma pautaram-se em torno do aumento do aumento da expectativa de vida do brasileiro, escassez de recursos e sustentabilidade financeira do sistema.

Para melhor compreensão dos problemas apresentados neste estudo convém traçar, em linhas gerais, a estruturação da seguridade social no Brasil. Sob o viés do sistema de proteção social inaugurado no Art. 194 da Constituição Federal de 1988, três eixos convergem para sua efetivação: Saúde (Art. 196 a 200, CF/88), Assistência Social (Art. 203 e 204, CF/88) e Previdência Social (Art. 201 e 202, CF/88). Considerando que apenas este último possui caráter contributivo, os demais são efetivados pelo custeio da previdência nos termos do Art. 195 da Carta Magna.

Decorre deste fato que os recursos financeiros se esvaem mediante a efetivação de três políticas públicas distintas (saúde, assistência e previdência), cuja gestão e implementação compete ao Estado. Neste sentido, qualquer argumento de escassez financeira e sustentabilidade do sistema deve perpassar a forma de utilização destes recursos.

É razoável inferir, então, que, se a PEC 06/2019, convertida na EC 103/2019 tratou apenas da Previdência Social na sua esfera de concessão de benefícios e serviços (Lei n. 8.213/91), o sistema de financiamento da seguridade social (Lei n. 8.212/91) é suficiente para atender aos seus três eixos.

Decorre deste raciocínio que, se o sistema de financiamento é suficiente (e eficiente) para também suprir as necessidades da Saúde e da Assistência Social, cujas estruturas não foram objeto de alteração pela EC 103/2019; a gestão, benefícios e serviços por ela oferecidos atendem, adequadamente, ao direito humano da seguridade social.

Em que pese a necessidade traçar raciocínio às avessas, é evidente que a escolha por realizar uma reforma apenas na Previdência foi uma opção política, como tantas outras no passado, e não se justifica de forma lógica.

Na medida em que se busca nivelar por baixo o acesso e o "prêmio" oferecido pelo seguro social brasileiro, torna-se impossível ao cidadão – de qualquer classe social – confiar no sistema e na proteção que este deveria oferecer na ocorrência de alguma das contingências sociais previstas em lei. A desconfiança generalizada não só afasta o indivíduo, impedindo o cumprimento dos objetivos da Agenda 2030, como macula, consequentemente, a efetivação do princípio da equidade intergeracional.

3. O PRINCÍPIO DA EQUIDADE OU SOLIDARIEDADE INTERGERACIONAL

O princípio da equidade ou solidariedade intergeracional deriva da evolução do conceito de sustentabilidade. Sua aplicação é afeta, precipuamente, à seara do Direito Ambiental, na medida em que se atribui o dever à presente geração pela preservação dos recursos ambientais, impondo-se que se transfira para as gerações futuras o bem ambiental em condição não inferior à herdada (WEISS, 1992).

Segundo Edith Brown Weiss (1992), do conceito clássico de sustentabilidade originado no Relatório Brundtland[9] decorrem duas conclusões elementares que também se aplicam ao presente estudo: (i) as gerações futuras são relevantes; (ii) as gerações futuras têm direitos que merecem ser atendidos.

Ao defender a necessidade da associação intergeracional, Alexandre Kiss (2004) apresenta a analogia de um rio, interligando as gerações passadas, presentes e futuras. Segundo o autor, somente a aplicação deste conceito permitirá a preservação e sobrevivência da espécie humana no planeta.

Ainda que tratando o princípio da equidade intergeracional dentro do contexto da sustentabilidade e do meio ambiente, o raciocínio dos autores aplica-se, também, a efetivação

[9] Conhecido como "Nosso Futuro Comum", o relatório foi elaborado pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas em 1992.

do direito humano à seguridade social. Isto porque, a consideração ético-jurídica - ou dever - das futuras gerações é temática transversal como será observado no próximo tópico.

3.1. O PACTO INTRAGERACIONAL E INTERGERACIONAL NO SISTEMA DE SEGURO SOCIAL BRASILEIRO

As últimas décadas apontam para uma relação intrínseca entre a globalização dos mercados de trabalho e o desemprego ou precarização das relações geradas neste ambiente (DOWBOR, 1997). O resultado desta equação é a redução do espaço de emprego formal e expansão do setor informal com a diminuição, gradual, dos recursos vertidos aos sistemas de seguro social. A globalização econômica afeta, assim, a forma como questões de proteção social serão tratadas pelos Estados bem como o desenvolvimento de seu próprio eixo estruturante.

Na compreensão de Amartya Sem e Bernardo Kliksberg, a questão dos efeitos nocivos da globalização no aumento da desigualdade pode ser sintetizada da seguinte forma:

> O principal desafio refere-se à desigualdade – internacional e dentro de cada país. As preocupantes desigualdades na riqueza e, também, assimetrias brutais no poder e nas oportunidades políticas, sociais e econômicas.
> Uma questão crucial diz respeito à divisão dos ganhos potenciais da globalização – entre países ricos e pobres e entre os diferentes grupos dentro de um país. Não é suficiente compreender que os pobres do mundo precisam da globalização tanto quanto os ricos; também é importante garantir que eles de fato consigam aquilo de que necessitam. Isso pode exigir reforma institucional extensiva, mesmo quando se defende a globalização (2010, p.23-24).

Sistemas de proteção social públicos baseados em repartição simples, tem por princípio fundamental a solidariedade intrageracional[10] e intergeracional. Trata-se do *pacto intergeracional*, onde as gerações presentes custeiam os benefícios atualmente pagos à população, na expectativa de que as futuras gerações se responsabilizem pelo financiamento dos benefícios destas.

[10] A solidariedade intrageracional diz respeito à repartição de responsabilidades entre as gerações existentes (WEISS,1992). O conceito se aplica ao presente estudo na medida em que as presentes gerações também tem o direito de usufruir de benefícios previstos no sistema de seguro social enquanto o financiam, e.g. como ocorre com os benefícios por incapacidade.

Considerando a evolução da seguridade social no Brasil e a desconfiança – fomentada pelos próprios governos - da população quanto à sustentabilidade deste sistema, é apenas natural que algumas inquietações surjam, como pondera Alan Gosseries:

> Poderão as futuras pessoas ser titulares de direitos apesar de não existirem? Será justo rever em baixa o valor das pensões para as quais os reformados descontaram durante toda a vida ou transferir às gerações futuras uma dívida pública considerável? (2015, p. 09).

Não obstante, este estudo não se propõe a discutir acerca dos diferentes modelos de seguro social existentes como alternativa à supressão do princípio da equidade intergeracional. Pelo contrário, defende-se que regimes de repartição simples[11] como capazes de alcançar o verdadeiro estado do bem-estar social, reduzindo desigualdades, fomentando emprego e, quiçá, atingindo o auspicioso ODS n. 1 da Agenda 2030. Entretanto seu sucesso depende da correta aplicação do princípio da equidade intergeracional.

Com a entrada em vigor, em 01 de janeiro de 2016, da Agenda ODS observou-se significativo avanço aos paradigmas anteriormente propostos pela Agenda do Desenvolvimento do Milênio. A Agenda 2030 tem escopo universal, ou seja, aplica-se a todos os países signatários e não apenas àqueles em desenvolvimento. Possui foco central no combate à desigualdade e uma promessa ousada de não excluir ninguém no que diz respeito a sua implementação.

Compreende um conjunto de questões mais abrangente que a sua predecessora, incluindo, como estratégia de erradicação da pobreza, a ampliação da seguridade e da proteção social. A ênfase na proteção social pode ser observada, explícita ou implicitamente, em diversos objetivos do desenvolvimento sustentável.

O ODS 1, objetiva, diretamente, *acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.* Entre as metas trazidas no objetivo 1 de erradicação da pobreza, a meta 1.3 se dirige, especificamente, aos sistemas de seguridade social: *implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social apropriados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis.*

[11] Segundo a Associação Internacional de Seguridade Social – AISS, o regime de repartição continua sendo viável, não sendo verídico que ele surta efeitos negativos sobre a competitividade internacional das empresas, tampouco que o regime de capitalização melhore o rendimento econômico e proporcione aos trabalhadores um melhor retorno de seus aportes. In: *El debate sobre la reforma de la seguridade social: en busca de um nuevo consenso".* Disponível em: <https://ww1.issa.int/sites/default/files/documents/publications/3pensspa_es-29174.pdf>. Acesso em: 02.04.2021.

Ademais, observa-se, implicitamente, o objetivo de proteção social no ODS 3[12] na coberta universal de saúde, ODS 5[13] em relação à igualdade de gênero e o reconhecimento e valorização do trabalho não remunerado, ODS 8[14] para o alcance do emprego pleno e produtivo e trabalho decente e o ODS 10.4[15] na adoção de políticas fiscais que reduzam a desigualdade.

A Agenda ODS também reconhece que uma abordagem de direitos deve lastrear todos os esforços para redução da pobreza[16]. Um dos pilares de uma abordagem de direitos humanos é o princípio da igualdade e não discriminação, que demanda que os Estados deem prioridade às pessoas mais vulneráveis e desfavorecidas como uma forma de garantir igualdade substantiva na sociedade (FREDMAN e GOLDBLATT, 2015).

As obrigações de direitos humanos relacionadas com o princípio da igualdade e não discriminação estão de acordo com a promessa de não deixar ninguém para trás e garantir cobertura substancial dos mais pobres e vulneráveis dentro dos sistemas de proteção social. Resgata-se, assim, um compromisso civilizatório mais amplo ao propor um modelo de desenvolvimento e políticas públicas que promovam:

> [...] a dignidade das Pessoas nas múltiplas dimensões sociais; a Prosperidade econômica sem a debilitação do Planeta; a busca gradativa da Paz interna e entre países, construída por meio de Parcerias entre sociedade, Estado e instituições públicas, não governamentais e privadas. Grifos no original. (RUEDIGER; JANNUZZI, 2018).

Resgatar a dignidade das pessoas nas suas múltiplas dimensões sociais guarda estreita relação com a efetivação do direito humano à seguridade social. Não se trata de reconhecer sua existência na legislação, mas implementar esforços conscientes a longo prazo para que o objetivo seja alcançado.

[12] Agenda 2030, meta 3.8 - Atingir a cobertura universal de saúde, incluindo a proteção do risco financeiro, o acesso a serviços de saúde essenciais de qualidade e o acesso a medicamentos e vacinas essenciais seguros, eficazes, de qualidade e a preços acessíveis para todos.
[13] Agenda 2030, meta 5.4 - Reconhecer e valorizar o trabalho de assistência e doméstico não remunerado, por meio da disponibilização de serviços públicos, infraestrutura e políticas de proteção social, bem como a promoção da responsabilidade compartilhada dentro do lar e da família, conforme os contextos nacionais
[14] Agenda 2030, meta 8.5 - Até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor.
[15] Agenda 2030, meta 10.4 - Adotar políticas, especialmente fiscal, salarial e políticas de proteção social, e alcançar progressivamente uma maior igualdade
[16] Agenda 2030, parágrafos 18-20 da Declaração.

Tais obrigações estão alinhadas com os padrões de seguridade social preconizados pela OIT na medida que demandam que os Estados cumpram com o princípio da igualdade e não discriminação em seus sistemas de proteção social[17].

Do mesmo modo, para que um sistema de proteção social seja eficaz deverá investir na compreensão de todos os atores envolvidos acerca de suas regras e objetivos. A solidariedade coletiva propalada no Art. 3º da Constituição Federal de 1988 – muito mais intrageracional do que intergeracional, falha, miseravelmente, enquanto princípio esvaziado e pouco difundido em âmbito nacional.

Uma população que não compreende a importância e objetivo de um seguro provido pelo estado – pois não se sente, há gerações, amparada por este - enveredará, invariavelmente, para a seara dos questionamentos morais: indagando qual a obrigação moral ou ética que o cidadão possui de respeitar, ainda que parcialmente, as regras impostas pelas gerações que o precederam (GOSSERIES, 2015)? Posta de outra forma, qual a responsabilidade de cada um pelo futuro não apenas seu e de seus dependentes, mas de todo o conjunto de pessoas que depende ou possa vir a depender do sistema?

Tais dúvidas influenciam, também, as disputas acerca do modelo de seguro social adequado a um país como o Brasil. Os debates desenvolvidos ao longo de 2019 trouxeram à baila uma série de ponderações sobre a adoção de um regime de capitalização (como o adotado no Chile) e, principalmente, sobre a obrigatoriedade de filiação do cidadão a um sistema de previdência público.

Os debates são justos, na medida em que o indivíduo não confia no sistema adotado no Brasil desde a Constituição de 1988. Vendeu-se a ideia de uma proteção social lastreada no artigo 6º da Carta Magna que não se efetivou, nos moldes desejados, até hoje. A convicção de 1988 não se reflete nos resultados experimentados pela sociedade que mantém elevados índices de desigualdade social.

A credibilidade no sistema só pode ser conquistada com a difusão do que se entende por uma cultura de previdência que abarque o princípio da solidariedade intergeracional. Uma verdadeira política pública de educação previdenciária que integre os currículos de ensino da educação infantil ao ensino médio permitirá que os seres em desenvolvimento se apropriem destes conceitos de equidade intrageracional e intergeracional, compreendendo, assim, que um

[17] Publicado em 2019, o relatório *Construir sistemas de proteção social: normas internacionais e instrumentos de direitos humanos*, traz a correlação com a Agenda 2030 e demais normas de proteção do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.ilo.org/>.

sistema de proteção social é necessário, na medida em que os riscos sociais programados e não programados atingem a todos, gerações presentes e futuras.

A compreensão da verdadeira dimensão deste princípio esbarra no conceito de ética e moral. Segundo Zygmunt Bauman (2007), os problemas de ordem moral estão fundados na fragmentação do tecido social e na qualidade episódica das experiências vividas e das pertenças ambivalentes da vida pós-moderna. O autor propõe uma análise aprofundada sobre ética e moral na sociedade contemporânea, especialmente no que tange ao perigoso desenvolvimento de um tipo "inteiramente negativo" de solidariedade do gênero humano.

> Cada parte da população humana sobre a terra é tornada vulnerável por todas as outras e cada uma delas. Trata-se, podemos dizer, de uma "solidariedade" de perigos, riscos e temores. Na maior parte do tempo e para a maioria das pessoas, a "unidade do planeta" se resume ao horror diante de ameaças geradas ou incubadas em lugares distantes num mundo "em ampliação, mas fora do alcance". (BAUMAN, 2004, P.155)

O retrato apresentado por Zygmunt Bauman é preciso. No contexto brasileiro mais ainda. A noção de solidariedade é limitada ao viés dos eventos negativos nacionais ou mundiais. Acender no cidadão a chama da responsabilidade ética e moral coletiva por direitos de indivíduos que ainda não nasceram parece ser demais. O cidadão não consegue refletir sobre equidade intergeracional enquanto não for atingida, adequadamente, a equidade intrageracional.

Ao tratar de um conceito de ética do futuro, Jeromie Bindé (2000) sugere que a sociedade precisa de uma "emergência de longo prazo" de modo que ações possam ser tomadas no presente para que se obtenha resultados para o futuro (ética do futuro), ao invés de promover ações quando não houver mais tempo (ética no futuro).

> A ética do futuro, portanto, merece ser parte integrante de um projeto educacional. A ética do futuro deve se tornar um dos valores, senão o valor fundamental, do patrimônio comum da humanidade. E os valores, longe de ser uma referência fixa e intocável, devem ser um patrimônio em evolução, voltado para o futuro. (BINDÉ, 2000, p. 71)

Depreende-se, assim, que a possibilidade de um futuro não é promessa, mas verdadeiro compromisso, que só pode ser realizado a partir de uma tríade de condições: efetivação da participação, informação e repartição de responsabilidades (CANOTILHO, 2010). Willian Beveridge, repetindo pensamento de Oliver Cromwell, por ocasião da publicação do relatório

que levou seu nome alertou: o cidadão inglês luta melhor quando sabe pelo que está lutando e ama aquilo que sabe (STRAPAZZON, 2019).

O ideal de solidariedade, responsável pela coesão social e a manutenção de sistemas públicos de distribuição e redistribuição de renda aos que dela necessitam, quando amplamente compreendido e aceito, tem o condão de resolver estes dilemas.

Isto porque, a perspectiva da efetivação da equidade intrageracional atrai o compromisso intergeracional na medida em que os estados se preocupem em definir o que deve ser garantido a todos para o conforto de cada um. Trata-se de alcançar a equidade entre favorecidos e desfavorecidos, mediante preocupação com a justiça distributiva e não apenas processual.

Segundo relatório sintético divulgado pela Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD) do IBGE referente ao primeiro trimestre de 2021[18], cerca de 34 milhões de trabalhadores atuam na informalidade, ou seja, declaram receber renda, mas não pertencem ao sistema previdenciário pois não efetuam contribuições. Isto significa, considerando a força total de trabalho estimada em 100 milhões de brasileiros, que 34% de pessoas estão à margem da proteção social.

O enxugamento dos postos de trabalho e redução do número de contribuintes do sistema é um efeito natural em períodos de recessão econômica, agravado na atualidade pela pandemia de Covid-19. Sem recursos financeiros suficientes para o autossustento, o indivíduo deixa de contribuir e é excluído da cobertura do sistema. O cenário apontado resulta no aumento da pobreza e na discriminação social daqueles que não se incluem nas hipóteses de proteção securitária.

O problema é complexo e não está, sobremaneira, limitado à garantia de renda mínima a esta população. Segundo Amartya Sen (2011), não será a renda, exclusivamente, que trará ao indivíduo uma vida boa e tornará uma sociedade mais justa.

Muito além da garantia de renda, saúde e assistência, um sistema de proteção social é fundamental para a promoção do desenvolvimento não só humano, mas econômico também. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável estabelecidos na Agenda 2030 dão conta deste cenário. Impõem aos Estados um tratamento multidimensional que garanta o desenvolvimento sustentável e assegure a proteção da dignidade da pessoa humana.

[18] Disponível em: <https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Mensal/Quadro_Sintetico/2021/pnadc_202101_quadroSintetico.pdf>. Acesso em 02.04.2021.

4. CONCLUSÃO

Mais de três décadas se passaram desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. É possível observar que o país se desenvolveu consideravelmente e a sociedade é, certamente, mais participava. O crescimento econômico proporcionou a redução da pobreza; entretanto, a sociedade brasileira ainda é profundamente desigual e pouco solidária. Do mesmo modo que o desenvolvimento trouxe avanços em todas as áreas, o abismo social subsiste no país.

Prova disso é que, lamentavelmente, a temática da seguridade social nunca foi levada a sério no Brasil. A ausência de regras uniformes, permanentes e com foco nas gerações futuras resulta num sistema de pouca credibilidade para a própria população que, por absoluta falta de políticas sociais de inclusão previdenciária e estímulo ao emprego e trabalho decente, permanecem na informalidade e à margem de qualquer sistema protetivo.

As constantes alterações legislativas demonstram que a preocupação com a efetivação do direito humano à seguridade social no Brasil tem dois fundamentos: atender interesses políticos de quem está no poder e estancar o suposto déficit do sistema previdenciário mediante adoção de regras que tornam o acesso e implementação de direitos no sistema de proteção social ainda mais difícil.

O senso comum busca, cada vez mais, atender aos interesses das gerações presentes, relegando às futuras gerações os ônus de uma sociedade desigual onde indivíduos ficarão à mercê da própria sorte. Ao que tudo indica, o país adota a lógica da opulência, onde se consomem os recursos enquanto os mais vulneráveis seguem à margem de um sistema de proteção social. Não são estes os objetivos propostos pela Agenda 2030, especialmente no que tange à redução da pobreza, a que o país, solenemente se comprometeu.

Há que se ter em mente que a efetivação do direito humano à seguridade social é uma política social, algumas de caráter universal como a saúde, outras relegadas à parcela da população mais vulnerável ou que participa ativamente (mediante contribuição) do sistema previdenciário. Todas devem gerar (algum) bem-estar social. Ainda que sua realização seja progressiva, isto não pode se tornar escusa para o descumprimento pelo Estado. O que se observa é que, o sistema de proteção social, não sobrevive inalterado a uma geração (intervalo de 30 a 40 anos) no Brasil.

Alçado ao patamar de direito fundamental na Constituição de 1988 e tornando-se, assim, direito subjetivo do indivíduo, sua efetivação pode e deve ser oposta ao Estado. Entretanto, o clamor pelo direito só faz sentido na medida em que cada um, sem exceção,

compreenda que o direito individual está atrelado, do mesmo modo, às gerações futuras. A exigência de hoje deverá salvaguardar o direito de amanhã.

O compromisso assumido pelo Brasil com a Agenda ODS renova a esperança de que este direito humano, ao ser tratado de forma capilarizada e holística promova o desenvolvimento humano, sustentável e solidário, nos próximos anos.

5. REFERÊNCIAS

AGOSTINHO, Theodoro. **Manual de Direito Previdenciário**. São Paulo: Saraiva, 1ª edição, 2020.

AMADO, Frederico. **Curso de Direito e Processo Previdenciário.** Salvador: Juspoivum, 13ª edição, 2020.

BAUMAN, Zygmunt. **Amor líquido:** sobre a fragilidade dos laços humanos. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

_____. **A vida fragmentada:** ensaios sobre a vida pós-moderna. Lisboa: Relógio D'Água, 2007.

BINDÉ, Jérôme. **Toward an Ethics of the Future**. Public Culture, v. 12, n. 1, p. 51-72, 2000.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional Ambiental Português:** tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, Joao Batista. **Manual de Direito Previdenciário –** 23ª Edição, 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos,** 12ª ed., São Paulo: Saraiva, 2019.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Comentários Gerais dos Comitês de Tratados de Direitos Humanos da ONU.** Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos – NCDH, 2018.

DOWBOR, Ladislau. **Globalização e Tendências Institucionais**. In: DOWBOR, Ladislau (Org.) et alii. **Desafios da Globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997.

FREDMAN, Sandra.; GOLDBLATT, Beth. **Gender Equality and human rights** (UN Women discussion paper, n. 4). New York, NY, United Nations. 2015.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário.** Rio de Janeiro: Editora Impetus Ltda., 25ª Edição, 2020.

KISS, Alexandre. **Os direitos e interesses das gerações futuras e o princípio da precaução.** In: VARELLA, Marcelo; PLATIAU, Ana Flávia Barros [Coords.]. Princípio da Precaução. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 1-12.

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos – um diálogo com o Pensamento de Hannah Arendt.** 3ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **World Social protection report 2014/2015: Building economic recovery, inclusive development and social justice.** Genebra. International Labour Office.

_____. **World Social protection report 2017/2019: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals.** Genebra. International Labour Office.

PEREIRA NETTO, Juliana Presotto. **A previdência social em reforma:** o desafio da inclusão de um maior número de trabalhadores. São Paulo: LTr, 2002.

PIOVESAN, Flávia. **A universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos:** desafios e perspectivas. In: BALDI, Cesar Augusto. *Direitos Humanos na sociedade cosmopolita.* São Paulo: Renovar, 2004.

_____. **Direitos Humanos e Justiça Internacional.** São Paulo: Saraiva, 2019.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional.** 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

RUEDIGER, Marco Aurélio (coord.); JANNUZZI, Paulo de Martino (coord.). **Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável:** dos mínimos sociais dos objetivos de desenvolvimento do milênio à agenda multissetorial e integrada de desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: FGVDAPP, 2018.

SEN, Amartya; KLIKSBERG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar:** a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. Trad. Bernardo Ajzemeberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

_____. **A ideia de justiça.** São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

STRAPAZZON, Carlos Luiz. **Segurança social e desenvolvimento sustentável.** In: STRAPAZZON, Carlos Luiz (Org). **Segurança Social, Direitos fundamentais e a Agenda do Desenvolvimento Sustentável**. Joaçaba: Editora Unoesc, 2019.

United Nations (UN). **Universal Declaration of Human Rights**, 1948.

WORLD BANK. **Social protection and labour strategy 2012-2022: resilience, equity and opportunity.** Washington DC, 2012.

_____. **The state of social safety nets 2015.** Washington DC, 2015.