



# TRABALHO DECENTE E SEGURIDADE SOCIAL:

o efeito *cliquet* e a construção do  
mínimo existencial beveridgiano





AUGUSTO GRIECO SANT'ANNA MEIRINHO

TRABALHO DECENTE E  
SEGURIDADE SOCIAL:  
o efeito *cliquet* e a construção do  
mínimo existencial beveridgiano





Rua Itupava, 118 - Alto da Rua XV, CEP 80045-140 Curitiba – Paraná  
Fone: (41) 3075.3238 • Email: [alteridade@alteridade.com.br](mailto:alteridade@alteridade.com.br)  
**[www.alteridade.com.br](http://www.alteridade.com.br)**

Conselho Editorial

Carlos Luiz Strapazzon	Jairo Enrique Herrera Pérez
Claudia Rosane Roesler	Jairo Gilberto Schäfer
Daniela Cademartori	José Antonio Savaris
Fabiano Hartmann Peixoto	Marcos Garcia Leite
Guido Aguila Grados	Luis Alberto Petit Guerra
Ingo Wolfgang Sarlet	Paulo Márcio Cruz
Isaac Reis	Zenildo Bodnar

---

M455t

Meirinho, Augusto Grieco Sant'anna  
Trabalho decente e seguridade social : o efeito *cliquet* e a construção do  
mínimo existencial beveridgiano / Augusto Grieco Sant'anna Meirinho. –  
1. ed. – Curitiba [PR]: Alteridade, 2021.

400 p.; 23 cm.

ISBN 978-65-89533-05-4

1. Seguridade social - Brasil.      Previdência social - Brasil.  
3. Brasil – Política social.      Trabalho – Aspectos sociais – Brasil. I. Título.

21-68965

CDU 349.3(81)

---

Catálogo: Camila Donis Hartmann  
Diagramação: Know-how Desenvolvimento Editorial  
Capa: Rennan Andrade



Quanto aos ricos e aos patrões, não devem tratar o operário como escravo, mas respeitar nele a dignidade do homem, realçada ainda pela do Cristão. O trabalho do corpo, pelo testemunho comum da razão e da filosofia cristã, longe de ser um objeto de vergonha, honra o homem, porque lhe fornece um nobre meio de sustentar a sua vida. O que é vergonhoso e desumano é usar dos homens como de vis instrumentos de lucro, e não os estimar senão na proporção do vigor dos seus braços.

Papa Leão XIII – Encíclica *Rerum Novarum*

“Si vis pacem, cole justitiam”

Organização Internacional do Trabalho





## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a todos que, de alguma forma, contribuíram para a minha formação pessoal e profissional, e que permitiram moldar uma visão humanista do mundo além de edificar os valores essenciais para a defesa da dignidade de todas as pessoas.

Dedico, especialmente, aos meus pais, Ignez e Antônio, pelas lições e ensinamentos inestimáveis e, sobretudo, pelo suporte fundamental nos momentos de mudanças em minha trajetória de vida, que me levou a deixar a Marinha Mercante, passar pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro, até chegar ao mundo jurídico, primeiro como Procurador Federal e, agora, como Procurador do Trabalho. Certamente essa trajetória foi fundamental para o meu amadurecimento enquanto pessoa.

Agradeço aos meus ex-colegas da Procuradoria Federal da AGU, sobretudo aos Procuradores Federais junto ao INSS com quem tive a honra de trabalhar. O profissionalismo desses jovens renova a esperança que a Advocacia Pública é fundamental para que se atinjam os objetivos previstos na Constituição da República. Para não cometer injustiça, deixando de citar alguém, faço essa singela homenagem na pessoa de meu amigo Marcelo Cavalletti, com quem tive a honra de instalar a equipe de audiências do JEF, no ano de 2004.

Agradeço, também, aos meus atuais colegas e amigos do Ministério Público do Trabalho, Membros do Ministério Público brasileiro, que têm a difícil missão de fazer cumprir os mandamentos constitucionais na defesa dos direitos fundamentais das pessoas que dependem do trabalho como fonte de vida. Em tempos de retrocesso social, a Instituição tem se mantido no trilho constitucional, não se acovardando, mesmo diante das dificuldades e ataques sofridos.

Dedico, ainda, este livro a todos os leitores, Advogados, privados e públicos, Defensores Públicos, Membros do Ministério Público Brasileiro, Magistrados, Auditores Fiscais do Trabalho e Servidores Públicos em geral, que defendem os valores constitucionais e buscam o cumprimento do mandamento prescrito indelevelmente na Constituição da República de 1988, qual seja, a dignidade da pessoa humana, em uma sociedade ainda muito desigual.

Gostaria de agradecer à banca examinadora da minha tese de doutoramento na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, integrada pelos Exmos. Pro-



fessores Doutores Wagner Balera, Miguel Horvath Junior, Ionas Deda Gonçalves, Roberta Soares da Silva e André Studart Leitão, pelo rigor, gentileza e, sobretudo, críticas e sugestões, que me levaram a novas reflexões, as quais se encontram na presente obra.

Agradeço, ainda, a indispensável orientação do Professor Miguel Horvath Junior, com as suas observações e sugestões sempre relevantes durante o processo de orientação.

Ao Professor Wagner Balera, que muito me honra com o prefácio deste livro, reconheço a inestimável contribuição para a minha formação acadêmica na seara da Seguridade Social. Comungo da visão do grande professor e humanista sobre a necessidade de se respeitar os mandamentos constitucionais para a construção de uma sociedade mais justa e solidária. Compartilho a visão de um capitalismo humanizado, fundado no valor social do trabalho humano.

Ao Professor Dr. José Antonio Savaris, confrade da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social, que recebeu os originais do presente livro e, prontamente os apresentou à Editora Alteridade que me honrou com a publicação da obra.

Ao meu amigo e compadre André Studart Leitão, a quem agradeço a amizade fraternal ao longo desses quase vinte anos de convívio. A cada café que tomamos, a cada conversa que temos, a cada projeto que pensamos, me dá a certeza de que é possível construir um mundo melhor. A sua amizade é imprescindível.

E, finalmente, à minha esposa e amiga Giselle Alves de Oliveira, que vem dividindo comigo as alegrias de construção de uma vida comum, agradeço todo o seu amor e o seu carinho, e pela presença incansável com que sempre me apoiou ao logo dos momentos de elaboração desta obra. Foram momentos em que nunca me senti sozinho. Obrigado por tudo!





# APRESENTAÇÃO

A sobrevivência digna do homem é praticamente impossível sem o trabalho. Não é à toa que o trabalho foi erigido à categoria de valor pela Constituição de 1988, apresentando-se desde então como um dos pilares fundamentais da República Federativa do Brasil.

Evidentemente, a efetivação plena desse direito vai além da constante preocupação estatal de estimular a economia para fomentar a criação de novos postos. É claro que a quantidade de trabalhadores na ativa é um dado relevante para o crescimento econômico do país. Contudo, essa estatística não se presta a mensurar a qualidade das condições em que milhões de brasileiros exercem as suas atividades laborativas. O trabalho precisa ser digno, e essa noção de dignidade perpassa por quatro aspectos (com perspectivas) diferentes: o tempo, a ameaça, a sobrevivência e a esperança.

## ***O tempo***

O relógio foi umas das principais invenções da humanidade. Sua popularização permitiu que os homens fracionassem o tempo para os mais variados fins. Criou-se a jornada de trabalho, um primeiro passo para controlar os estapafúrdios excessos perpetrados pelos patrões do século XIX. Isso foi bom, mas depois foi ruim. Como assim? O homem se coroou senhor do tempo, mas buscou abrigo na senzala. A designação precisa de zonas de tempo retirou das pessoas a liberdade. Passamos a viver em função do tempo. Se alguma vez você olhou para o relógio e lamentou pela falta de tempo, então sabe do que estou falando.

O tempo contemporâneo é uma época de desencaixes e disrupções. Esvaziamos o tempo e o espaço, de uma maneira que não precisamos estar num ambiente para estar lá. O mundo encontra-se diante de nós em um único clique. As distâncias diminuíram, e a noção de tempo abreviou-se. Ninguém pode esperar até amanhã. O famoso dito popular “não deixe para amanhã algo que você pode fazer hoje”, antes uma inspiradora fonte de avisos literários nas mais variadas áreas ou uma simples recomendação para os procrastinadores, hoje mais parece um estilo de viver. Fico assustado quando as pessoas sobem desesperadamente os lances de uma escada rolante. Tudo isso para ganhar nada além de segundos.



Não demorou muito para que cartas fossem substituídas por e-mails, e e-mails fossem substituídos por aplicativos multiplataformas de mensagens instantâneas. Depois disso, a coisa piorou. Tudo é pra já! E se as pessoas entregam agilidade, elas exigem agilidade. Ninguém tolera esperar. Ninguém tem tempo a perder. Ninguém vive o presente. Todos se preparam para o futuro.

### ***A ameaça***

Há alguns dias, li uma reportagem sobre um professor com 24 anos de carreira que fora avisado da demissão por uma janela pop-up. “Você está desligado”.

Um dos princípios constitucionais da atividade econômica é a busca do pleno emprego. Lindo, não? Na verdade, quando a Constituição foi promulgada em 1988, o mundo era bem diferente. Havia algo (além do dinheiro) que unia empregados e patrões. No mundo de ontem, estagiários conseguiam chegar à presidência das empresas. Hoje já não é mais assim.

No mundo atual, não existe mais fidelidade. De repente, tudo virou descartável. O primeiro emprego deixou de ser uma oportunidade para o projeto de vida individual e hoje não passa de uma breve linha no currículo. “Para que trabalhar para uma pessoa, se eu posso trabalhar para todas as pessoas?” “Seja o seu próprio patrão!”

Os empregados deixaram de ser vistos como pessoas (que respiram e sentem) e passaram a ser vistos como custos. Não se trata de instaurar uma cruzada moral em busca da purificação do capital, numa crítica escancarada ao lucro. Mas é muito triste perceber que a humanidade virou escrava de planilhas. Vendendo tudo isso, chega-se à (lamentável) conclusão de que alguma coisa se perdeu no meio do caminho.

De outro giro, as distâncias diminuíram, e as fronteiras desapareceram. Para que contratar um jovem rosto local, se podemos contratar um incógnito global totalmente livre de “impostos”? Aliás, para que contratar pessoas se podemos comprar robôs? Em resumo, no mundo do trabalho, anônimos que vivem do outro lado do mundo e robôs (que não respirem nem sentem), de uma hora pra outra, passaram a ameaçar “nossos” empregos.

### ***A sobrevivência***

Numa época em que tempo é dinheiro, velocidade é poder, e planilhas são as únicas métricas que interessam, os empregados se veem diante de um dilema complexo: trabalhar para viver ou viver para trabalhar?

Se, antigamente, trabalho e lazer eram coisas praticamente inconciliáveis, hoje, é praticamente inconcebível não misturar os dois. É comum responder mensagens de trabalho em pleno domingo sob o guarda-sol da piscina. A pandemia SARS-CoV-2 apenas acelerou esse processo. Pessoas fazem *overtime* simplesmente “porque sim”. Querem se mostrar indispensáveis aos olhos do pode-



roso chefão e, quem sabe, ganhar uma foto no quadro de “funcionário do mês”. No mundo moderno, apenas loucos agiriam como o enigmático escrivão Bartleby, em conto escrito por Herman Melville. Diante de qualquer ordem do chefe, Bartleby educadamente respondia: “eu prefiro não fazer”.

Essa mudança de perspectiva também nos tornou escravos do trabalho, que acabou sendo alçado à categoria de elemento de identidade humana. “O que você faz?” tornou-se uma abordagem protocolar, quando dois estranhos se conhecem.

O fato é que as pessoas estão se entregando ao trabalho (de corpo e alma), renunciado ao lazer, à família e à própria dignidade. Tal conjuntura dificulta sobremaneira o controle estatal da decência no ambiente de trabalho. Afinal, como o Estado pode criar mecanismos eficientes de fiscalização quando o próprio titular do direito abre mão da dignidade? Essa triste realidade descamba para o adoecimento geral da população. O filósofo sul-coreano Byung Chul Han se refere a esse fenômeno como um “excesso de positividade”. Isso explica tantos males mentais no século XXI: desde a depressão ao Burnout.

## ***A esperança***

As dificuldades são diversas, mas não chegou a hora de o Estado simplesmente “jogar a toalha”. Não podemos (e nem devemos) desistir da dignidade. Ela é valiosa demais. Não podemos (e nem devemos) abrir mão da ideia de que as pessoas têm direito a um trabalho decente.

Nesse contexto, destaco o portentoso livro do querido amigo (irmão) Augusto. Trata-se de obra lastreada na brilhante tese de doutoramento junto à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Participei da banca e experimentei uma das melhores sensações que a vida acadêmica pode proporcionar: quando avaliadores aprendem com avaliados. A tese, que foi laureada com nota máxima por decisão unânime da Banca Examinadora, é riquíssima. Depois de sedimentar as bases históricas do sistema protetor, discutir o valor social do trabalho, o papel da seguridade social e o caráter central do trabalho, o autor defende o discurso civilizador do neoliberalismo e a retomada do caminho do bem-estar social.

A ideia central é a de que não podemos simplesmente contemplar o trabalho como se ele fosse um domínio independente, livre de quaisquer interferências externas. O Estado não pode ser um mero espectador da tragédia humana. No século XXI, é simplesmente inadmissível que ainda se vejam notícias denunciando o “trabalho a qualquer custo”: mães que levam filhos pequenos para o trabalho e prédios caídos que engolem vidas. O lucro legítimo pressupõe um trabalho decente, livre de sangue humano, afinal as pessoas estão em primeiro lugar. Parafraseando o autor, a proteção holística da pessoa, em sua integral existência, impõe ao Estado o cumprimento do comando eloquente de instauração de um verdadeiro sistema de seguridade social, sem o qual as pessoas não terão dignidade.



### ***Sobre o autor***

Conheci o Augusto em 6 de maio de 2003. Nesse dia, tomamos posse no cargo de procurador federal. Coincidentemente, sentei ao seu lado e pedi a sua caneta para assinar o termo de posse. Naquele momento, não tinha noção da amizade que construiríamos. Alguns meses depois, ingressamos no mestrado juntamente com o amigo Marcelo Cavaletti e passamos a frequentar, após as aulas, o Sujinho, restaurante clássico paulistano conhecido pela bisteca grelhada.

De lá pra cá, muita coisa aconteceu. Em 2009, o Augusto tomou posse no cargo de Procurador do Trabalho, onde labuta diariamente (com excepcional maestria) em defesa da decência do trabalho e da dignidade humana. Já escrevemos livros, ministramos aula na mesma instituição, tornamo-nos compadres um do outro, e, em breve, estaremos torcendo pelo Ceará, time do povo, na Arena Castelão.

Fortaleza, 23 de janeiro de 2021  
Professor Doutor **André Studart Leitão**



## PREFÁCIO

A seguridade social pretende ser, como bem afirma o autor deste estudo, mecanismo tutelar de proteção das pessoas.

No entanto, a mola propulsora da ordenação social é o trabalho. Disso dá conta a sua qualificação como valor e como primado no edifício constitucional.

Destarte, a primeira das políticas sociais deve ser a da busca do pleno emprego, acompanhada cada vez mais da dignificação do trabalho e da melhor edificação das estruturas de proteção da pessoa.

Os riscos sociais, com os quais todos convivemos podem ser postos sob controle mediante a construção do arcabouço jurídico que efetive verdadeira harmonia e solidariedade entre as categorias sociais, em conformidade com a proposta do capitalismo humanista.

O autor, com formação acadêmica e profissional lastreada em premissas que deitam raízes do que aqui se convencionou denominar neoconstitucionalismo, assenta suas reflexões naquela que considera a necessidade absoluta da proposta constitucional de 1988: a configuração do mínimo existencial, quase um pressuposto da efetividade do extenso rol de direitos individuais e sociais que já se incorporaram ao marco civilizatório atual.

O autor percebe que há adversários ao ideário lançado em boa hora pelo constituinte. O discurso desses adversários é quase sempre o mesmo. Clamam e reclamam por reformas, mas de que reforma se trata? E o que se verifica é a insatisfação permanente e o verdadeiro ataque sistemático ao estoque de conquistas sociais que o longo itinerário histórico proporcionou aos mais vulneráveis.

São amplas e complexas as fascinantes questões que o autor suscita neste instigante estudo. Um prefácio só pode servir como despertador da curiosidade dos leitores que, posso afiançar, só terão a ganhar percorrendo com toda a atenção as páginas do livro que ora é dado à estampa.

Em suma, como expressão relevante do capitalismo humanista, a Seguridade Social coloca no centro de suas atenções a pessoa humana, não apenas o trabalhador, seu destinatário originário, como todos aqueles que padecem de necessidades essenciais como são as da saúde, da previdência e da assistência.



É dever grave de todos aqueles que se comprometem com o Estado Social de Direito saírem sempre na defesa da Seguridade Social e da relevância desse sistema para a conquista do bem estar e da justiça sociais.

Ao tomar contato com a mais relevante bibliografia sobre o tema, como se verifica pelas inúmeras citações produzidas ao longo do texto, o autor dialoga com o debate contemporâneo sobre a seguridade e sobre os caminhos futuros da proteção social.

O resultado dessa trajetória acadêmica não se completa com esta obra, conquanto se trate de uma obra completa.

O que se espera em termos de continuidade de uma certa teoria geral é o constante e permanente dialogar com os temas e os problemas que a sociedade de risco irá propor a quem quer que milite – em termos acadêmicos e nos estreitos limites da docência e da pesquisa – em favor da inclusão social e da efetividade dos direitos humanos sociais. De tal diálogo surgirão, como se espera, sugestões e reflexões sobre o futuro, notadamente diante das reformas e reformas que vieram e que virão.

Fui colega de **Augusto Grieco Sant’Anna Meirinho** nos quadros da Advocacia Geral da União e compreendi perfeitamente sua mudança de trincheira quando ingressou no Ministério Público do Trabalho, *locus* mais do que apropriado para a defesa intemorata do trabalho decente a que se dedica, e sem o qual nada é possível.

Acompanhei *pari passu* seu itinerário na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, mais especificamente no Núcleo de Direito Previdenciário que criei há exatos vinte e cinco anos.

Lá, o autor obteve os graus de Mestre e de Doutor, com seriedade e proficiência. E, como consequência, exerce a docência universitária com lições sempre bastante apreciadas.

Somos, agora, confrades na Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social e nela estamos perfilados na defesa dos Direitos Sociais.

Espero que a lúcida produção do autor se apresente em crescendo, como fruto do bem lançado cabedal de estudos que amalhou, de que dá mostra a extensa e bem lançada bibliografia que escora o estudo.

Já tive ensejo de dizer, e não é demais repetir aqui. Cada vez que um livro é lançado o seu autor lança sementes ajustadas aos compromissos que assumiu consigo mesmo, no plano acadêmico, funcional e comunitário. Este livro honra o compromisso assumido pelo autor.

São Paulo, janeiro de 2021

Professor Doutor **Wagner Balera**

Titular da Faculdade de Direito da Pontifícia

Universidade Católica de São Paulo Decano

da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social



# SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	1
<b>Capítulo 1 – A QUESTÃO SOCIAL E A SUA CENTRALIDADE NA ORIGEM DOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL</b> .....	23
1.1 Primeiros Dizeres: o trabalho humano como ponto de partida e de chegada .....	23
1.2 Evolução Fásica do Estado Contemporâneo .....	28
1.2.1 A Primeira Revolução Industrial e o Surgimento da Questão Social .....	30
1.2.2 A Doutrina Social da Igreja .....	43
1.2.3 A Primeira Guerra Mundial e a Sedimentação das Normas Sociais .....	52
1.2.4 O Plano Beveridge .....	
1.2.5 A Expansão do <i>Welfare State</i> . A Era de Ouro do Bem-Estar Social .....	59
1.2.6 A crise do Estado do Bem-Estar Social, Neoliberalismo e Rediscussão dos Sistemas Protetivos. A Era do Estado Mínimo .....	63
1.3 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Um passo maior do que o devido?.....	70
1.4 A Situação Crítica Atual. A próxima reforma não será a última! .....	7
<b>Capítulo 2 – A EDIFICAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO SOBRE O VALOR SOCIAL DO TRABALHO HUMANO</b> .....	
2.1 Identificando Objetivos: Direitos Fundamentais, Trabalho e Neoconstitucionalismo .....	77
2.2 A Ordem Social na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.....	
2.3 Estrutura Normativa Neoconstitucionalista .....	81
2.3.1 Os Marcos do Neoconstitucionalismo.....	9
2.4 Natureza do Direito ao Trabalho: Breves Apontamentos sobre os Direitos Fundamentais....	98
2.4.1 Direitos Humanos e Direitos Fundamentais: estabelecimento diferencial das expressões .....	9
2.4.2 Direito ao Trabalho como Direito Fundamental.....	105
2.5 O Patamar Civilizatório Mínimo: dimensão asseguradora da dignidade da pessoa humana .....	11



2.6 Patamar Civilizatório Mínimo e a Vedação ao Retrocesso Social. Fronteira ao Argumento da Reserva do Possível .....	119
2.7 Necessidade de Reformas para Manutenção da Higiene Sistêmica da Seguridade Social .....	12
<b>Capítulo 3 – A SEGURIDADE SOCIAL. COMPLEMENTARIEDADE E COERÊNCIA. A NECESSÁRIA HARMONIA SISTÊMICA.....</b>	
3.1 A Constituição da República e a Construção da Seguridade Social no Brasil .....	13
3.2 A Fase Pré-Seguridade Social .....	138
3.3 A Fase da Seguridade Social.....	
3.3.1 A Necessidade da Construção de uma Definição de Seguridade Social.....	152
3.4 A Estrutura Sistêmica da Seguridade Social .....	1
3.4.1 A Ação Regressiva Acidentária como Mecanismo de Política de Saúde do Trabalhador .....	167
3.4.2 A Universalidade da Participação nos Planos Previdenciários .....	16
3.4.3 A Regra da Automaticidade da Filiação .....	171
3.4.4 A Subsidiariedade Assistencial .....	174
3.5 A Coerência Sistêmica da Seguridade Social .....	177
<b>Capítulo 4 – CENTRALIDADE NO TRABALHO E PROTEÇÃO AO EMPREGO. CAMINHO SUSTENTÁVEL PARA A SEGURIDADE SOCIAL.....</b>	183
4.1 O Trabalho Humano como Fator Indutor da Felicidade.....	183
4.2 A Agenda do Trabalho Decente da Organização Internacional do Trabalho .....	187
4.3 O Desemprego como Grave Risco Social .....	196
4.4 A Insuficiência da Proteção em Face do Desemprego Involuntário .....	204
4.5 A Convenção nº 158 da OIT como Remédio à Inércia do Congresso Nacional .....	209
4.6 Espécies de Desemprego e a sua Conceituação no Ordenamento Brasileiro como Risco a ser Protegido pela Seguridade Social .....	219
4.7 O Desenho Normativo do Benefício Seguro-Desemprego .....	
4.8 O Custeio do Programa do Seguro-Desemprego e o Fundo de Amparo ao Trabalhador.....	231
<b>Capítulo 5 – AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A CONCRETIZAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL .</b>	23
5.1 Primeiro Axioma: Direitos de Segunda Dimensão Demandam Recursos Públicos em Ambiente Econômico de Equilíbrio .....	237
5.2 Breves Apontamentos sobre os Custos dos Direitos .....	244
5.3 O Estado Fiscal e o Financiamento das Políticas Públicas de Seguridade Social .....	248
5.4 Instrumentalidade das Políticas Públicas e os Objetivos Finalísticos da Seguridade Social.....	25
5.5 A Questão da Discricionariedade do Administrador e o Controle Jurisdicional das Políticas Públicas .....	26





5.6 O Estado Social é responsável pela crise econômica ou a solução desta passa pela diminuição do tamanho do Bem-Estar Social? .....	269
5.7 As Políticas Públicas de Assistência Social Distorcem o Sistema de Seguridade Social Brasileiro? Assistência Social X Assistencialismo: repensando as críticas.....	273
5.7.1 O Programa Bolsa Família.....	275
5.7.2 O Benefício Assistencial de Prestação Continuada .....	2
5.7.3 Considerações Conclusivas: <i>Give a Man a Fish</i> .....	294
<b>Capítulo 6 – A DEFORMAÇÃO DO ESTADO DE SEGURIDADE SOCIAL. O CERCO INSTITUCIONAL AOS DIREITOS SOCIAIS CONSTITUCIONALIZADOS. POR UM DISCURSO CIVILIZADOR DO NEOLIBERALISMO E A RETOMADA DO CAMINHO DO BEM-ESTAR SOCIAL...</b>	<b>297</b>
6.1 A Tensão Principiológica: Livre Iniciativa e Valor Social do Trabalho .....	29
6.2 A Desconstrução do Estado do Bem-Estar Social. A Legislação Social Sitiada. Um processo que não se encerra com as Reformas Trabalhista e Previdenciária .....	30
6.3 O Avanço sobre a Legislação Trabalhista .....	31
6.3.1 A Terceirização Irrestrita .....	316
6.3.2 A Prevalência do Negociado .....	322
6.3.3 À Guisa de Conclusão. Os Eixos da Reforma Trabalhista .....	327
6.4 Avanços sobre a Legislação Previdenciária.....	333
6.5 A Desvinculação das Receitas da União (DRU) .....	
6.6 A Teoria Tomista do Duplo Efeito como Barreira Moral às Reformas .....	3
6.7 A Colonização Humanista do Mercado ou a Descolonização do Direito Social. O Efeito <i>Cliquet</i> e o Desenvolvimento Humanista rumo ao Mínimo Existencial Beveridiano .....	357
<b>Conclusão</b> .....	<b>371</b>
<b>Bibliografia</b> .....	<b>375</b>





# INTRODUÇÃO

A história da humanidade foi construída a partir do trabalho humano, o qual se apresentou sob diversas formas de manifestação no tempo e no espaço.

A evolução da sociedade impulsionou a engenhosidade humana rumo ao desenvolvimento tecnológico que transformou definitivamente as relações laborais, fazendo surgir a questão social.

A questão social nasce justamente pelas condições degradantes dos trabalhadores explorados pelo capital, que na aurora da Revolução Industrial se encontrava livre das amarras da intervenção do Estado, realçando a mais valia como recompensa da organização capitalista do modo de produção.

Adquirindo uma consciência de classe, na medida em que a aglomeração dos trabalhadores explorados no mesmo espaço viabiliza a formação de centros de pressão voltados à reivindicação de melhorias das condições de trabalho e social, retira-se o Estado de sua inércia típica do liberalismo e impõe a sua intervenção na relação capital x trabalho.

Essa intervenção, ao contrário do que se possa imaginar, não se deu pela formação de um sentimento de solidariedade pública, mas como uma necessidade vital para a preservação do modo de produção capitalista.

Essa visão realista é fundamental para os propósitos do presente estudo, de forma a reforçar a ideia de que a concepção ideológica do Estado, em um movimento pendular (Estado Liberal – Estado Social – Estado Neoliberal), tende a ser mais protetiva ao trabalhador ou ao capital nos exatos termos da consciência temporal da sociedade.

No ambiente de tensão conformado pela questão social fruto das mazelas da Revolução Industrial, surge o Direito Social, que pode ser identificado como Direito do Trabalho e Direito Previdenciário, umbilicalmente ligados desde o nascimento.

Este é o ponto de partida do presente estudo: os sistemas protetivos surgidos a partir do século XIX fundamentam-se no valor do trabalho humano.

O que ocorre no mundo do trabalho impacta o sistema de proteção social e vice-versa.

Como o trabalho que deve ser protegido pelo direito é o trabalho humano, na medida em que é o ser humano que tem dignidade intrínseca, a análise tem



centralidade na pessoa, sendo o ponto de partida e de chegada das normas definidoras do núcleo edificador da dignidade.

Portanto, o discurso é antropocêntrico. E não poderia deixar de ser, pois a Constituição da República de 1988 é voltada para a tutela do ser humano, portanto, antropocêntrica também.

Gravita-se em torno do mundo do trabalho reconhecendo o labor como um direito essencial da pessoa humana, sendo inalienável ao indivíduo enquanto noção de pertencimento à sociedade.

A partir dessas premissas, procurar-se-á demonstrar que a solução das desigualdades e injustiças sociais repousa na solução do desemprego, um dos riscos sociais mais recorrentes nas sociedades capitalistas contemporâneas, em que o trabalho humano é indissociável da expressão axiológica máxima da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: a dignidade da pessoa humana.

O direito ao trabalho é direito fundamental positivado expressamente na Constituição Federal de 1988, e deve ser viabilizado por intermédio de políticas públicas adequadas no campo econômico e social, de forma a que o desenvolvimento da sociedade se faça a partir da construção de um sistema capitalista humanista.

Assim, há a necessidade de que o trabalho se enquadre no conceito de Trabalho Decente da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Portanto, a geração quantitativa de postos de trabalho sem a qualificação de labor decente ofende os princípios básicos das ordens econômica e social, o valor social do trabalho, abrindo caminho para a desigualdade social e a pobreza.

Além da existência do trabalho decente, as pessoas devem ser protegidas contra contingências sociais que geram estados de necessidades, o que se dá pela Seguridade Social, de forma sistêmica: a Seguridade Social deve ser equilibrada e harmônica.

O Estado Social é o garantidor do Sistema de Seguridade Social, incumbência que lhe foi atribuída pelo Constituinte Originário de 1988, missão inalienável que lhe compete realizar no plano fenomênico, diante de sua vinculação à dignidade da pessoa humana.

Em outro giro, sendo o Brasil um país de vertente capitalista, revela-se necessária a interposição do Estado como equilibrador das relações entre capital e trabalho, de forma a buscar um capitalismo humanista em ambiente de Seguridade Social.

A partir dessas premissas, busca-se com o presente estudo construir um arcabouço dogmático, centrado na teoria neoconstitucionalista, de blindagem ao núcleo essencial dos direitos fundamentais abaixo do qual a pessoa humana não teria a sua dignidade respeitada. Esse núcleo essencial de direitos fundamentais é denominado de mínimo existencial, que não deve ser flexibilizado ou alterado por intermédio da atuação do Estado, em qualquer de suas funções típicas.

As políticas públicas, em geral, e no âmbito da Seguridade Social, em especial, devem ser harmônicas e compatíveis com a busca do pleno emprego, não podendo se chocar, mesmo que transversalmente, com ela. Também não devem ser



adotadas medidas que flexibilizem o conceito de trabalho decente, privilegiando o capital em detrimento do trabalho, em flagrante retrocesso social.

A busca do pleno emprego tem limites no patamar civilizatório mínimo.

A partir da construção de um discurso teórico centrado na dignidade da pessoa humana, portanto, antropocêntrico, pretende-se revelar a necessidade de desconstruir a visão tradicional de colonização do Direito pela Economia

Busca-se inverter a lógica da prevalência do imaginário de submissão ao mercado, para ressaltar a atuação do Estado na conformação da dinâmica das relações jurídicas, inclusive as de vertente econômica, a fim de moldar a economia para atingir os objetivos constitucionais de desenvolvimento humanista.

Pretende-se, portanto, afirmar algumas premissas necessárias para a formação de um conjunto de direitos fundamentais adrede à pessoa humana essencial para a sua dignificação, a que se atribuirá a denominação de mínimo existencial beveridgiano.

Nesse sentido, o Estado não pode descurar em atender as necessidades sociais dos indivíduos fragilizados pelo aperfeiçoamento do risco social.

O pleno emprego é princípio basilar da ordem econômica que pavimenta o caminho da Seguridade Social equilibrada e harmônica.

Sendo a Seguridade Social financiada por toda a sociedade, mormente pelo recolhimento de contribuições sociais, não há espaço para assistencialismo voluntarista por parte do Estado.

Os direitos previstos nos subsistemas da Seguridade Social são direitos subjetivos de seus titulares, passíveis de exigência administrativa e judicial.

No âmbito da Seguridade Social não devem existir decisões trágicas (“tragic choices”) para o Poder Público: aquelas essenciais para o indivíduo, segundo o conceito de mínimo existencial, porém impossíveis de serem realizadas a todos aqueles que as demandem, efetiva ou potencialmente.

Em matéria de patamar civilizatório mínimo não há espaço para argumentos como reserva do possível ou inadequabilidade orçamentária; ao Estado cabe a destinação orçamentária adequada para o atendimento dos direitos fundamentais sociais relacionados ao mínimo existencial da sociedade como um todo, e a cada um dos potenciais destinatários da proteção.

Previstas as despesas no orçamento da Seguridade Social cabe à Administração Pública executar a lei orçamentária por intermédio do exercício da função administrativa.

Não devem ser adotadas normas que pretendem flexibilizar as relações de trabalho, expondo o trabalhador ao poder econômico, agravando a sua condição social, e atentando contra o sistema de Seguridade Social.

O livro se encontra estruturado em seis capítulos, fruto de uma pesquisa teórica aprofundada na revisão bibliográfica de obras nacionais e estrangeiras, e da análise empírica das propostas de reformas recentemente aprovadas (trabalhis-



ta e previdenciária), e das que porventura ainda venham pela frente, segundo os parâmetros axiológicos previstos no Texto Constitucional.

No primeiro capítulo será revisitada a evolução fásica das concepções ideológicas do Estado (liberal, social e neoliberal), a fim de situar o nascimento da questão social, no tempo e no espaço, e as mutações por que passou o Estado, revelando uma expansão e contração de sua vertente protetiva.

O segundo capítulo, por sua vez, tratará, resumidamente, da teoria dos direitos fundamentais, passando pela importância de se estabelecer um rigor terminológico, e realçando o direito ao trabalho como um direito fundamental. Também se pretende discorrer sobre o conceito de mínimo existencial e a reserva do possível, construindo argumentos limitativos de seu emprego quando voltado ao não atendimento do patamar civilizatório mínimo.

No capítulo seguinte, será apresentado o Sistema de Seguridade Social, como idealizado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, buscando expor os subsistemas que o compõem (saúde, previdência social e assistência social) a partir da revelação de sua construção fundada na coerência sistêmica, interna e externa.

O quarto capítulo da tese será dedicado a analisar o trabalho humano como fator indutor da felicidade e do sentimento de pertencimento da pessoa ao organismo social. Buscar-se-á, ainda, estabelecer o conceito de trabalho decente, conforme os parâmetros definidos pela Organização Internacional do Trabalho, pavimentando o terreno para a sua incorporação ao conceito de mínimo existencial “beveridgiano”.

O quinto capítulo se dedica à análise do conceito de políticas públicas, necessário para o enfrentamento da questão central, qual seja, a concretização da seguridade social a partir da atuação do Estado no plano fenomênico. Busca-se demonstrar, com a análise que se pretende empreender no bojo do capítulo, que a atuação do Estado no campo da Assistência Social não distorce o Sistema de Seguridade Social, como amplamente divulgado, sendo na verdade vocacionada para inclusão de pessoas no contexto de cidadania ativa.

Por fim, no sexto e último capítulo, busca-se demonstrar a existência de um influxo pendular neoliberal voltado para introduzir reformas na legislação social, no campo trabalhista e previdenciário. A partir de uma análise dos principais pontos das reformas recentes, pretende-se construir argumentos que demonstrem que as mesmas caminham na contramão do Sistema de Seguridade Social.

A partir da concepção do capitalismo humanista e da teoria tomista do duplo efeito, apresentar-se-á o conceito de mínimo existencial “beveridgiano”, integrado pelo mínimo existencial clássico e do trabalho decente.

Ao final desta empreitada, busca-se retornar a pessoa humana para o centro das discussões, no exato sentido conferido pela Constituição da República, revelando aos tomadores de decisões políticas a necessidade de resgatar os princípios da solidariedade e da fraternidade da sociedade. Afinal, as pessoas humanas devem vir em primeiro lugar.



## CAPÍTULO 1

# A QUESTÃO SOCIAL E A SUA CENTRALIDADE NA ORIGEM DOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

### 1.1 PRIMEIROS DIZERES: O TRABALHO HUMANO COMO PONTO DE PARTIDA E DE CHEGADA

Inicia-se este estudo a partir de uma afirmação feita por Wagner Balera: “o problema da atualidade está na ausência de trabalho”<sup>1</sup>.

John A. Garraty, escrevendo na década de 1970, já afirmava que dos perigos econômicos que ameaçam o mundo ocidental, um dos mais alarmantes é a persistência do desemprego<sup>2</sup>.

Ao lado desta assertiva, cabe outra: o trabalho é essencial para a dignificação da pessoa humana.

Pode-se acrescentar, ainda, que o trabalho é essencial para a existência das empresas e da própria atividade econômica. A crise sanitária decorrente da pandemia da covid-19 (novo coronavírus), iniciada no primeiro trimestre de 2020 e que se estendeu por todo o ano, levou a uma crise econômica, deixando evidenciado que a ausência do trabalho não atinge apenas os trabalhadores, mas prejudica a continuidade da saúde financeira das empresas. A conclusão é que não existe capitalismo sem o trabalho humano.

O presente livro tem centralidade na pessoa humana, na medida da busca de sua dignidade e de sua felicidade existencial. A pessoa humana é o ponto de partida e de chegada das normas definidoras do núcleo edificador de sua dignidade.

1 BALERA, Wagner. *Noções Preliminares de Direito Previdenciário*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 15.

2 “Of the economic perils that threaten the Western world, one of the most alarming is the persistence of unemployment”. GARRATY, John A. *Unemployment in History*. Economic thought and public policy. New York: Harper Colophon Books, 1979, p. 01.



O discurso gravita em torno do mundo do trabalho. O trabalho é um direito essencial da pessoa humana: por intermédio do trabalho auferem-se renda para a manutenção própria e das pessoas que dependem do trabalhador. Coletivamente, o trabalho é relevante para o desenvolvimento da sociedade, sob o aspecto da produção de riquezas. Sociologicamente, o trabalho cria uma identidade na sociedade relevante ao desenvolvimento individual e de grupo. O trabalho, enfim, faz parte do ser enquanto indivíduo e do coletivo, enquanto noção de pertencimento.

O pertencimento, por sua vez, se dá em múltiplas esferas: família, igreja, clube, empresa, sociedade. O sentimento de pertencimento é inerente ao ser humano.

Outra afirmação precisa ser feita: a associação do trabalho à dignidade da pessoa humana tem suporte constitucional.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, logo em seu art. 1º, colocou a dignidade da pessoa humana ao lado do valor social do trabalho, elevando esses valores a fundamentos da República.

A partir destas premissas estabelecidas, parece correto afirmar que a solução das desigualdades e injustiças sociais repousa na solução do desemprego<sup>3</sup>, um dos riscos sociais mais recorrentes nas sociedades capitalistas contemporâneas.

O trabalho humano é indissociável da expressão axiológica máxima da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), a dignidade da pessoa humana.

A ausência de trabalho é, portanto, violação a um direito fundamental previsto expressamente na Carta Magna (art. 6º), mas também alçado à categoria de valor.

A pessoa humana desprovida de trabalho equivale a alguém despido dos meios básicos para a sobrevivência. O ser humano sem trabalho aproxima-se da indigência em um Estado sem proteção social.

Mas deve ser ressaltada uma questão fundamental: não é qualquer trabalho que garante o pleno desenvolvimento da pessoa. O trabalho deve ser digno, conforme a agenda do Trabalho Decente da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que tem sido uma das principais metas da Organização a partir da última década do século XX.

Além da existência do trabalho decente, as pessoas devem ser protegidas contra contingências sociais que geram estados de necessidades, o que se dá, no ordenamento jurídico brasileiro, pela Seguridade Social.

Enquanto sistema, a Seguridade Social deve ser equilibrada e harmônica.

Como bem observa Wagner Balera, ao se referir ao modelo de desenvolvimento delineado pelo Constituinte de 1988, "só será válido – na acepção jurídica do

<sup>3</sup> Importante ressaltar que isso não significa apenas a oferta de trabalho. Para se atingir os objetivos traçados na Constituição da República de 1988, sobretudo a redução das desigualdades sociais e a erradicação da pobreza, alcançando a justiça social, o trabalho deve ser digno, ou decente, conforme prescrito pela Organização Internacional do Trabalho.





termo – aquele modelo de desenvolvimento que esteja baseado em legislação que corresponda às exigências da justiça social”<sup>4</sup>.

Ainda se faz necessária outra assertiva: o modo de produção capitalista, cujos fundamentos alicerçam a modernidade constitucional brasileira, confronta os detentores do poder, de um lado, e os trabalhadores, de outro, com a interposição do Estado como equilibrador dessas relações.

O capitalismo, enquanto sistema de ordenação dos meios de produção, possui a sua própria agenda, substanciada na livre iniciativa e na propriedade privada, reduzindo custos e maximizando lucros. O trabalho humano, sem a atribuição de valor, é apenas mais um dos fatores de produção na equação capitalista, e ressalta-se, um fator compressível, com potencialidade de redução de seus custos.

Wagner Balera e Ricardo Sayeg, em importante estudo sobre o tema, afirmam que o capitalismo prevaleceu em razão da eficiência dos agentes econômicos privados na busca de seus próprios interesses em contrapartida à ineficiência do Estado, reconhecendo, ainda, que o mundo está capitalista e que a “opção global pelo capitalismo implica, necessariamente, o reconhecimento da propriedade privada como potência do correspondente direito subjetivo natural da propriedade, que independe de positivação”<sup>5</sup>.

O art. 170 da CRFB/88 prescreve que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, enumerando princípios, dentre os quais a propriedade privada, que deve observar a sua função social, a livre concorrência, a redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego.

Essas assertivas deságuam na necessidade de se reconhecer que a construção de um Sistema de Seguridade Social insere-se em uma luta mais ampla, e mais antiga, qual seja, a da seguridade do trabalhador.

O cidadão trabalhador deve ser tratado com dignidade, especialmente quando atingido pelo desempregado, por problemas de saúde, incapacidade para o trabalho, idade avançada ou por outras circunstâncias que minam a sua capacidade de suportar, ele mesmo, a manutenção própria e de sua família<sup>6</sup>.

No ordenamento constitucional brasileiro, esse papel compete ao Estado, a partir de um sistema construído com base no esforço conjunto do Poder Público e da sociedade.

O Estado, por intermédio de seu instrumento de preservação, o Direito, deve assegurar seguridade social, conforme determinado pela Constituição da República. Portanto, sendo a Seguridade Social, por definição, obra do Estado, é

4 BALERA, Wagner, *Op. cit.*, p. 32.

5 SAYEG, Ricardo e BALERA, Wagner. *O Capitalismo Humanista*. Filosofia Humanista de Direito Econômico. Petrópolis: KBR, 2011, p. 141.

6 ALTMAN, Nancy J. e KINGSON, Eric R. *Social Security Works!* New York: The New Press, 2015, pp. 6-7.



lógico o papel primordial que nela desempenha o Direito como fator de criação, estruturação e aperfeiçoamento do sistema previsto na Carta Magna<sup>7</sup>.

Postas essas premissas, e sendo o trabalho essencial para a dignidade da pessoa humana, o Estado não deve adotar políticas públicas que atentem contra a busca do pleno emprego<sup>8</sup>, que se encontra elevado à condição de princípio constitucional da ordem econômica<sup>9</sup>.

Dito de outra forma, as políticas públicas, em geral, e no âmbito da Seguridade Social, em especial, devem ser harmônicas e compatíveis com a busca do pleno emprego, não podendo se chocar, mesmo que transversalmente, com ela.

Também não devem ser adotadas medidas que flexibilizem o conceito de trabalho decente, privilegiando o capital em detrimento do trabalho, em flagrante retrocesso social.

Destarte, a busca do pleno emprego tem limites no patamar civilizatório mínimo.

As normas constitucionais, sobretudo aquelas que veiculam direitos fundamentais, apresentam-se sob duas concepções: a primeira, dinâmica, na medida em que devem influenciar as decisões políticas e a atuação fática do Estado. A segunda, estática, devendo funcionar como barreiras a ondas de mudanças deformadoras da concepção protetiva do Estado, ou seja, devem ser o anteparo ao retrocesso social.

É a Constituição da República, e as normas veiculadoras de direitos fundamentais, que devem impulsionar a atuação do Estado na conformação da dinâmica das relações jurídicas, inclusive as de vertente econômica. E não o contrário, ou seja, os acontecimentos econômicos moldarem a Constituição, alterando a sua concepção “welfariana”<sup>10</sup>.

A partir dessa afirmação, deve-se ponderar com cautela os argumentos construídos em consenso crítico ao Estado do Bem-Estar Social, em sua concepção “beveridgeana”<sup>11</sup> (Seguridade Social, conforme a Constituição Brasileira vigente), conclusivos de sua inviabilidade fiscal.

Essa pauta, introduzida no discurso capitalista na década de 1990, e que persiste nas seguintes, levou ao estabelecimento de um paradigma padrão de di-

7 MELGAR, Alfredo Montoya et. al. *Curso de Seguridad Social*. Navarra: Thomson Civitas, 2005. p. 67.

8 Em uma primeira aproximação, e deixando de lado conceitos econômicos, pode-se dizer que o pleno emprego significa a condição em que todo indivíduo que procura uma ocupação no mercado de trabalho consegue trabalho.

9 Joseph E. Stiglitz, escrevendo sobre a economia norte-americana e as contradições existentes neste país, afirmou que baixo crescimento e iniquidade são escolhas políticas, sendo possível escolhas diversas (STIGLITZ, Joseph E. *The Great Divide*. Unequal societies and what we can do about them. New York: W. W. Norton, 2015, pp. 105.113).

10 Isso não significa que o Estado não deva se adaptar às condições econômicas, internas e/ou externas. Contudo, essas adaptações não devem ser lastreadas no aviltamento dos direitos fundamentais, sobretudo aqueles voltados ao equilíbrio social.

11 Referente ao Plano Beveridge.



retrizes apresentadas aos países capitalistas centrais e periféricos para o enfrentamento da crise do *Welfare State*<sup>12</sup>. Essa corrente reformadora, denominada por alguns de neoliberalismo, trouxe consigo retrocessos no nível de proteção social dos países que seguiram a sua pauta, inclusive no Brasil.

Por esta razão, afirma-se que as normas constitucionais não devem ser modificadas para acomodar interesses de maiorias transitórias que venham a restringir ou limitar direitos fundamentais já reconhecidos pelo Constituinte Originário, deformando a concepção do Estado Social.

Afirma-se: a Seguridade Social, eixo central do Estado Democrático Social brasileiro, centrada no valor social do trabalho, é o complexo assegurador da dignidade da pessoa humana, realizada na justiça e bem-estar sociais.

A CRFB/1988, e o seu domo protetor, a Seguridade Social, devem balizar as tomadas de decisões dos “policymakers”<sup>13</sup>.

Embora a vontade do Constituinte de 1988 tenha sido a de construir um sistema de seguridade social tripartite, englobando saúde, previdência social e assistência social, o núcleo principal da proteção social repousa no trabalho humano, portanto, no pilar previdenciário<sup>14</sup>.

A proteção previdenciária, em sua origem, no mundo e no Brasil, está diretamente associada ao trabalho subordinado.

Mas o que leva a afirmar que a proteção social no Brasil gravita ao redor do mundo do trabalho não se dá, simplesmente, pela vinculação cogente dos trabalhadores aos sistemas previdenciários básicos. A concepção do custeio da seguridade social impõe, como será visto adiante, reconhecer a necessidade de um ambiente econômico propício à existência de atores sociais, públicos e privados, geradores de emprego.

Retomando a questão da centralidade no trabalho, pode-se afirmar que o surgimento de sistemas de proteção previdenciária, sobretudo na Europa da segunda metade do século XIX, foi reflexo da denominada questão social, a qual foi gestada durante a Primeira Revolução Industrial.

Seguindo a observação de Francis Netter de que as modalidades de proteção social foram estabelecidas em função de fatores econômicos, demográficos, sociais e políticos<sup>15</sup>, fundamental verificar cada concepção do Estado, em sua evo-

12 *Welfare State* significa Estado do Bem-Estar Social.

13 “Policymakers” no sentido de tomadores de decisões políticas, ou seja, de políticas públicas.

14 Como se verá mais adiante, o financiamento da seguridade social se dá por intermédio do poder de tributar do Estado que, em grande medida, reconhece a exteriorização de riquezas em fatos gerados centrados no trabalho. Nessa medida, as prestações e serviços de saúde e assistência, que são concedidos independentes de contribuição direta dos destinatários da proteção, são custeados com recursos da sociedade, em uma ampliação da solidariedade.

15 “(...) les modalités de la protection sociale ont été établies en fonction des facteurs économiques, démographiques, sociaux et politiques”. NETTER, Francis. *La Sécurité Sociale et ses Principes*. Paris: Dalloz, 2005, p. 38.



lução histórica, para compreender de que forma se buscou assegurar ao indivíduo e à sociedade esta proteção.

É sob esta perspectiva que se deve construir a análise evolutiva da proteção social, em geral, e da proteção previdenciária, em especial.

Para esse desiderato, adotar-se-á uma divisão trifásica da evolução do Estado: 1) primeira revolução industrial e o surgimento da questão social (associado ao Estado Liberal); 2) intervencionismo estatal nas relações entre particulares com o estabelecimento de direitos sociais (associado ao Estado Social); e 3) crise do modelo de bem-estar e volta à defesa do Estado mínimo (associado ao Estado Neoliberal).

Este é o primeiro desafio do presente estudo.

## 1.2 EVOLUÇÃO FÁSICA O ESTADO CONTEMPORÂNEO

O trabalho é inerente ao ser humano. Faz parte da vida do indivíduo e da sociedade a qual a pessoa pertence. O sentimento de pertencimento a uma coletividade passa pelo exercício de uma atividade laboral. É um valor de expressão intrínseca e extrínseca da pessoa humana.

Não se concebe nenhuma civilização ao longo da história, antiga, medieval, moderna ou contemporânea, sem a centralidade no trabalho humano.

Os agrupamentos mais primitivos já estabeleciam uma divisão interna do trabalho: caça, obtenção do fogo, preparação dos alimentos, cuidado com as crianças e com os idosos. A divisão do trabalho é “universal e pode ser encontrada em todas as sociedades do presente e do passado. Tem sua origem nos primórdios da vida humana grupal”<sup>16</sup>.

Mesmo nas civilizações calcadas no trabalho escravo<sup>17</sup>, o exercício do labor por parte de alguém se revelava fundamental para o desenvolvimento do agrupamento humano.

É natural que, com o desenvolvimento das sociedades, as relações envolvendo o trabalho tornem-se mais complexas.

Lorena Vasconcelos Porto, em sintética enumeração, identifica quatro sistemas econômicos ou modos de produção que marcaram a evolução da civilização ocidental:

o comunismo primitivo, o escravismo, o feudalismo e o capitalismo. Em cada um deles, os homens se relacionavam de modo diferente para viabilizar a produção,

16 MARCONI, Marina de Andrade e PRESOTTO, Zelia Maria Neves. *Antropologia*. Uma Introdução. São Paulo: Atlas, 2007, p. 126.

17 Hannah Arendt explica que a principal diferença entre o trabalho escravo e o moderno trabalho livre “não é a posse da liberdade pessoal – liberdade de ir e vir, liberdade de atividade econômica e inviolabilidade pessoal, – mas o fato de que o operário moderno é admitido na esfera pública e é completamente emancipado como cidadão”. (ARENDR, Hannah. *A Condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981, p. 229).



havendo distinções quanto à propriedade dos meios de produção e à repartição dos frutos advindos do trabalho<sup>18</sup>.

Celso Barroso Leite, a partir de seus estudos em obras de sociologia do trabalho, estabelece uma breve síntese dos marcos mais nítidos da evolução do labor ao longo dos tempos: “início da agricultura, escravidão, servidão, artesanato (com as corporações de ofício, origem dos atuais sindicatos), a revolução industrial (com a formalização das relações de trabalho) e assim por diante”<sup>19</sup>.

Estes marcos, embora possam ser situados no tempo e no espaço, em suas concepções tradicionais, ressurgem com roupagens e concepções modernizadas, como é o caso da servidão por dívida e do trabalho em condições análogas a de escravo.

O certo é que o trabalho humano está presente em todas as civilizações ao longo da história.

Até a criação divina do mundo está associada ao trabalho, na medida em que Deus criou o universo e a Terra em seis dias, descansando ao sétimo<sup>20</sup>. Também é possível encontrar a centralidade no trabalho em outra passagem do Livro do *Genesis*, quando se constata que Deus levou o homem e colocou-o no jardim do Éden para cultivar. Quando Adão e Eva são expulsos do paraíso é “sentenciado” pelo Criador a ganhar o pão com o suor do trabalho<sup>21</sup>.

Embora a história da humanidade tenha sido construída a partir da exploração do trabalho humano pelo próprio ser humano, ou seja, a sujeição de um indivíduo a outro para o atendimento das necessidades do detentor do poder, a forma desta sujeição variou no tempo e no espaço.

Segadas Vianna, ao apresentar a evolução do trabalho ao longo da história da humanidade, afirma que a completa libertação do trabalhador se daria como consequência da revolução industrial e da generalização do trabalho assalariado,

numa nova luta, não mais contra o senhor da terra nem contra o mestre da corporação, e sim contra um poder muito maior, o patrão, o capitalista, amparado pelo Estado, na sua missão de mero fiscal da lei e aplicador da justiça.<sup>22</sup>

Como corte metodológico na análise do trabalho humano com aproveitamento para o presente estudo, parte-se da denominada Primeira Revolução Industrial, processo que propiciaria a construção de uma consciência de classe dos trabalhadores e daria origem à questão social, propulsora dos sistemas de proteção social.

18 PORTO, Lorena Vasconcelos. *A Subordinação no Contrato de Trabalho*. Uma Releitura Necessária. São Paulo: LTr, 2009, p. 19.

19 LEITE, Celso Barroso. *O Século do Desemprego*. São Paulo: LTr, 1994. p. 14.

20 O descanso hebdomadário, sinônimo de descanso semanal remunerado, vem dessa concepção religiosa.

21 BÍBLIA, Gênesis, 3:17-19.

22 SÜSSEKIND, Arnaldo et. al. *Instituições de Direito do Trabalho*. Volume 1. São Paulo: LTr, 1997, p. 34.



Outro marco que deve ser referido, ainda nesta fase de estabelecimento de premissas, é que a análise deve buscar o englobamento da evolução do constitucionalismo e das concepções de Estado advindos desse processo com a própria evolução do modo de produção capitalista.

O Direito, como manifestação do organismo social, não é revolucionário. Ele se apresenta como forma de consolidação das opções feitas pela sociedade em momentos de ruptura ou transição, com objetivo de manutenção de determinado *status quo*<sup>23</sup>.

Nessa medida, a cada momento evolutivo do Estado, o ordenamento jurídico é carregado de valores que fundam a ideologia predominante. Por esta razão, o Direito é transformador, um contínuo construir, tendente a entrar em equilíbrio dinâmico até o surgimento de condições exógenas capazes de modificar a concepção ideológica do Estado, mesmo que isso não advenha de rupturas revolucionárias.

Melhor explicando: o legislador produz o conjunto normativo a partir da concepção do Estado traçada na norma de máxima hierárquica no ordenamento jurídico, normalmente a Constituição. Esta inaugura o Estado jurídico a cada novo momento constitucional, embora o Estado histórico se preserve em sua continuidade existencial. As normas produzidas, conforme a Constituição<sup>24</sup>, são entregues à sociedade para reger a convivência intersubjetiva, portanto, relações jurídicas em constante mutação. Por isso o Direito posto não pode ter a presunção de definitividade, até porque a interpretação normativa do texto positivado sofrerá variações conforme o intérprete (indivíduo, instituição, região, tribunal, Poder constituído).

O Direito se adapta à vida da sociedade e não o contrário. O Direito rege as relações jurídicas conforme a realidade social; quando esta sofre mutações, o Direito deve ser modificado, por obra do legislador ou do aplicador.

O Direito é a ponte que permite a vida em sociedade, ligando as pessoas, naturais e/ou jurídicas, em suas relações intersubjetivas. O Direito pretende estar presente na regência de todas as relações que, por isso, adquirem o *status* de relações jurídicas, a partir de condutas praticadas no plano fenomênico.

Por isso, a análise evolutiva do Estado permite acompanhar, no tempo e no espaço, a própria evolução da proteção social, da caridade ao Estado de Seguridade Social.

### 1.2.1 A Primeira Revolução Industrial e o Surgimento da Questão Social

A Revolução Industrial, de cunho eminentemente tecnológico, pode ser considerada um processo que se desenvolveu paralelamente às Revoluções Libe-

23 Em que pese essa assertiva seja recorrente na análise da teoria geral do direito, não podem pairar dúvidas de que o Direito tem um importante vetor de transformação social, sobretudo quando atua em prol da defesa dos direitos fundamentais, com objetivos claros e evidentes, como é o caso da erradicação da pobreza e da redução das desigualdades sociais.

24 As normas anteriores passam por um processo de filtragem constitucional a fim de verificar a compatibilidade com o novo ordenamento constitucional. As que se encontram em choque com a Constituição nova são revogadas pela não recepção; as compatíveis são recepcionadas.

rais do final do século XVIII: a Revolução Americana (1776) e a Revolução Francesa (1789)<sup>25</sup>.

As Revoluções Liberais significaram no plano político-jurídico o que a Revolução Industrial estava sendo ao nível econômico-social e o que o Iluminismo defendia em termos ideológicos. Enfim, completava-se o conjunto de transformações para o estabelecimento de uma sociedade capitalista liberal<sup>26</sup>.

Esses três processos revolucionários foram responsáveis pela consolidação do modo de produção capitalista e a ascensão da burguesia ao centro das tomadas de decisões.

Interessante observar que a burguesia tem papel central em todo o processo de formação do Estado Moderno<sup>27</sup>. Ao mesmo tempo em que ela foi partícipe na consolidação do absolutismo<sup>28</sup>, em momento posterior, quando este passa a ser um entrave ao seu desenvolvimento, rompe com a ordem estabelecida e comanda as revoluções liberais.

O surgimento do Estado moderno e seu fortalecimento, até chegar às formas absolutistas, é ao mesmo tempo a condição necessária para a ascensão burguesa e seu obstáculo fundamental. Sem a unificação territorial em Estados nacionais, o espaço para o comércio estaria tolhido pelas estruturas feudais. Com o Estado, o esforço político-econômico, mais ainda, passa a estar ligado às burguesias nacionais na acumulação de capitais. No entanto, ao mesmo tempo que é condição do crescimento burguês, o absolutismo é seu empecilho, à medida que o privilégio, que é a estrutura social na qual se assenta tal forma política, impede a liberdade negocial burguesa e sua igualdade formal liberal<sup>29</sup>.

A Revolução Francesa, capitaneada pela burguesia, derruba o antigo regime (“ancien régime”<sup>30</sup>) e inaugura a fase do Estado Liberal, afrouxando a interferência

25 Em outro olhar sobre as revoluções liberais, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, a partir da filosofia hobbesiana, atribui os fundamentos que fariam surgir as três revoluções liberais, que passariam a ser fontes conceituais das manifestações do poder estatal moderno: “a revolução inglesa, consolidando a independência do poder legislativo, atribuído aos Parlamentos; a revolução americana, consolidando a independência do poder judiciário, atribuído em sua cúpula às Cortes Supremas; e a revolução francesa, consolidando a independência do poder executivo, como atribuição das Administrações Públicas”. (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Novas Mutações Juspolíticas*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 46).

26 QUINO, Rubim Santos Leão de et. all. *História das Sociedades*. Das sociedades modernas às sociedades atuais. Rio de Janeiro: Editora Ao Livro Técnico, 1983, p. 123.

27 O Estado Moderno, consolidado na forma do Estado-Nação, surge do processo de paz que encerra a Guerra dos Trinta Anos, nos documentos que compõe a Paz de Vestfália (sobretudo os tratados assinados em 1648).

28 O absolutismo, por sua vez, consolida o próprio Estado moderno, formando uma burocracia estatal, civil e militar, e que impulsiona o ambiente propício ao desenvolvimento do capitalismo industrial em sua fase inicial.

29 MASCARO, Alysson Leandro. *Crítica da Legalidade e do Direito Brasileiro*. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 26.

30 Antigo regime absolutista existente na Europa antes da Revolução Francesa.



do Estado sobre o capital e propiciando uma nova dinâmica na sociedade, revelando o protagonismo dos trabalhadores.

Para Karl Marx, a divisão do trabalho observada a partir da Revolução Industrial gerou um fenômeno social, que é o conflito ou a luta de classes. Marx desenvolveu a sua teoria a partir de uma visão materialista da história, dando relevo ao aspecto econômico.

Como salienta Manuel Carlos Palomeque Lopez, o conflito capital – trabalho, ou conflito laboral ou sociolaboral, converte-se em elemento essencial na caracterização do tipo de sociedade (sociedade de classes), erigindo-se no conflito matriz ou arquétipo da sociedade capitalista, “pelo que não existe diferença qualitativa entre conflito laboral e conflito social, porquanto as tensões laborais são sempre expressão das tensões sociais e vice-versa”<sup>31</sup>.

O capitalismo, desatrelado da intervenção do Estado, como uma reação consequencial ao absolutismo que fora substituído pelos modelos constitucionais liberais, gera, no seio das sociedades, uma luta de classes forjada nas desigualdades sociais.

Baseados na história da França na virada para o século XIX, Karl Marx e Friedrich Engels formularam a teoria da luta de classes: as mudanças fundamentais ocorridas na história da humanidade decorreram da luta entre os interesses contraditórios das classes sociais, forjadas na divisão do trabalho e no grau de desenvolvimento das forças produtivas. Na sociedade capitalista, a luta se estabelece entre a burguesia e o proletariado (operariado).

Karl Marx e Friedrich Engels observam que, além de causar desigualdades gritantes, capitalismo impede os homens de desenvolverem suas potencialidades, de se realizarem do ponto de vista emocional e intelectual. Nos sistemas econômicos anteriores, como o feudalismo, apesar de assentados também na exploração, o homem foi capaz de obter a autorrealização no processo de trabalho. De fato, este não representava apenas um meio de obter dinheiro, pois as relações sociais, embora envolvessem a exploração, possuíam também um caráter pessoal e paternalista. O capitalismo suprimiu esta possibilidade, retirando a dimensão ética das relações de trabalho e deixando tão somente a dimensão econômica<sup>32</sup>.

Para Marx, as forças produtivas são controladas por uma minoria que consegue aproveitar-se da classe operária apropriando-se da mais-valia (ou valor excedente).

O trabalhador vende sua força de trabalho como uma mercadoria, que é adquirida no mercado pelos capitalistas que buscam reduzir seu custo a um valor mínimo. Esta situação altamente explosiva e que favorece a luta de classes, que tem como protagonista maior a classe operária. Para Marx, o Estado é um instrumento das classes dominantes para manter seu poder de dominação sobre as demais classes

31 LOPEZ, Manuel Carlos Palomeque. *Direito do Trabalho e Ideologia*. Coimbra: Almedina, 2001, p. 19.

32 PORTO, Lorena Vasconcelos, *Op. cit.*, p. 27.





na sociedade capitalista; do mesmo modo, a religião e o sentimento nacionalista são manipulados pelo poder econômico como formas de dominação<sup>33</sup>.

Eric Hobsbawm, em estudo sobre o mundo do trabalho, parte de uma proposição básica em que não haveria discordância: as classes sociais, o conflito de classes e a consciência de classes existem e desempenham um papel na história<sup>34</sup>.

O processo histórico catalisador dessa luta de classes é a Revolução Industrial.

A Revolução Industrial foi um conjunto de mudanças que ocorreu na Europa nos séculos XVIII e XIX. Não se trata de um fato definido no tempo e no espaço, um acontecimento isolado, mas de um longo processo de mudanças no modo de produção capitalista responsável por transformações profundas no trabalho humano.

A invenção da máquina a vapor e a sua aplicação nos processos produtivos manufatureiros<sup>35</sup> provocam uma verdadeira revolução nos métodos de trabalho, implicando alterações na organização do trabalho e de sua relação com o capital produtivo.

Esta revolução, entretanto, não implicou em uma ruptura com o modo de produção capitalista e sim em uma aceleração da reorganização do modelo de acumulação de capital para a geração de lucros, o que se observava na fase anterior mercantilista<sup>36</sup>.

Para Jorge Luiz Souto Maior, a Revolução Industrial

nada mais é que a aceleração do processo de formação do capitalismo proporcionada pela invenção de máquinas que permitiram a produção em massa, favorecendo ainda mais o investimento do capital acumulado na produção, tendo como pano de fundo a possibilidade concreta de lucro. Não há um corte histórico, há meramente a potencialização do que já se vinha realizando ao longo de décadas: acumulação de capital; restrição da propriedade; formação da classe operária; política de diminuição de salários; ampliação de mercados. Na sua correlação com os trabalhadores, a indústria em ascensão não só desejava um número suficiente de trabalhadores para

33 IAS, Reinaldo. *Ciência Política*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 78.

34 HOBBSAWM, Eric J. *Mundos do Trabalho*. Novos estudos sobre história operária. São Paulo: Paz e Terra, 2005, p. 33.

35 Manufaturas eram grandes oficinas onde os artesãos realizavam as tarefas produtivas manualmente, com subordinação ao proprietário da manufatura.

36 Costuma-se dividir a Revolução Industrial em fases ou mesmo reconhecimento de mais de uma Revolução Industrial. Assim, a Primeira Revolução Industrial seria situada entre 1760 e 1860, limitada, em um primeiro momento, à Inglaterra. A Segunda Revolução Industrial teria ocorrido no interregno entre 1860 e 1900, abrangendo países como Alemanha, França, Rússia e Itália, com industrialização dessas regiões, sobretudo na segunda metade do século XIX. A terceira Revolução Industrial se daria com os avanços tecnológicos do século XX e XXI. Logicamente, esta divisão não é a única possível, mas permite reconhecer transformações marcantes nas relações de trabalho e, por consequência, no nível de proteção social em relação à positividade de direitos fundamentais.