



**Coordenação de Iniciação Científica, Monitoria e Extensão**  
**Curso de Direito**

**O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E A INCLUSÃO  
PREVIDENCIÁRIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

**MARIA ALESSANDRA BRASILEIRO DE OLIVEIRA**

Fortaleza – CE

2019

# **O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E A INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

Maria Alessandra Brasileiro de Oliveira

Projeto de Iniciação Científica do Curso de Direito  
da Faculdade Ari de Sá.

Fortaleza-CE

2019

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	4
2	JUSTIFICATIVA	6
3	OBJETIVOS	7
4	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	7
5	METODOLOGIA	10
6	CRONOGRAMA	11
	REFERÊNCIAS	12

## RESUMO

A Constituição Federal de 1988 trouxe como axioma a formação de um Estado Democrático de Direito por meio do estabelecimento de normas positivas que assegurem direitos fundamentais ao cidadão, dentre eles o direito à seguridade social. O presente estudo teórico tem a dupla função de observar a previdência social como direito fundamental e as principais ações do Estado em busca da consolidação da justiça social e do direito ao desenvolvimento, por meio da universalização e da inclusão previdenciária. Será realizada uma análise política sobre o sistema previdenciário e a validade do material estudado, valendo-se da situação sócio-política brasileira e das reformas previdenciárias efetivadas e das perspectivas de inovação a que pretende trazer o Projeto de Emenda à Constituição nº 06/2019.

**Palavras-chave:** Direito previdenciário. Inclusão previdenciária. Direito ao Desenvolvimento. Reforma da previdência.

# 1. INTRODUÇÃO

Em um Estado Democrático de Direito, os direitos fundamentais devem ser vistos sob o aspecto da sua multidimensionalidade, implicando, sob o plano jurídico-subjetivo<sup>1</sup>, o poder dos cidadãos de exercê-los positivamente (liberdade positiva), por meio do fornecimento, pelo Ordenamento Jurídico, de diversos instrumentos que viabilizem o acesso dos indivíduos, reconhecendo e equacionando as desigualdades existentes<sup>2</sup>, de modo a assegurar, no plano social, o direito ao desenvolvimento integral<sup>3 4</sup>, pois, só assim, haverá o atingimento da finalidade última da elevação de um direito à condição de direito fundamental, o respeito à dignidade da pessoa humana.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem (artigo XXII) estabelece, nesse sentido, que “toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade”<sup>5</sup>.

De acordo com o artigo 1º da Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, esse se manifesta como “um direito inalienável do homem em virtude do qual todo ser humano e todos os povos têm o direito de participar e contribuir para o desenvolvimento econômico, social, cultural, político, no qual todos os direitos do homem e todas as liberdades fundamentais possam ser plenamente realizadas, e beneficiarem-se deste desenvolvimento”. Na verdade, “o desenvolvimento é um processo, vale dizer, a continuidade de caminhos tão intimamente ligados, que é difícil distingui-los, cujo percurso ocorre nas vias econômica, social, cultural e política, mas cujo fim conflui para um único destino: o incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos”<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Sob a perspectiva jurídico-objetiva, são normas de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente as ingerências desses na esfera jurídica individual (direitos ligados à primeira geração ou dimensão).

<sup>2</sup> GUERRA FILHO, Willis Santiago. Processo constitucional e direito fundamental. São Paulo: Celso Bastos Editor- Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999, p. 62.

<sup>3</sup> Fábio Konder Comparato (A afirmação histórica dos direitos humanos. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p.396) leciona que Kelba M´Baye foi quem primeiro usou a expressão “direito ao desenvolvimento”, em um artigo publicado nos idos de 1972, ao afirmar que: “(...) Le droit au développement intègre les droits et libertés publiques. Il est un droit de l’homme”.

<sup>4</sup> Segundo PAULO BONAVIDES, esse direito corresponde à quarta dimensão de direitos fundamentais. (Curso de Direito Constitucional. 13a ed. SP: Malheiros. 2003 p.525).

<sup>5</sup> Art. 9º e 15 do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PDESC. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm)).

<sup>6</sup> BALERA, Wagner. Direito ao desenvolvimento. Disponível em: [http://www.cjlp.org/direito\\_ao\\_desenvolvimento.html](http://www.cjlp.org/direito_ao_desenvolvimento.html).

Na sua feição social, o “direito ao desenvolvimento” se realizará, primordialmente, por meio de políticas públicas (programas de ação governamental). Contudo, por demandar, essas ações, acima de tudo, “vontade política”, será indispensável a criação (e a aceitação) de mecanismos para o controle judicial dessas políticas públicas à luz do direito ao desenvolvimento como instrumentalizador de respeito à dignidade humana<sup>7</sup>.

Dentro dessa perspectiva, a Previdência Social, não se afastando dos escopos caracterizadores do gênero ao qual pertence (Ordem Social), tem papel fundamental na concretização do direito ao desenvolvimento e no, conseqüente, respeito à dignidade humana.

Com isso, pode-se afirmar que a Previdência Social se manifesta como “expressão da solidariedade nacional.” Não se trata de uma solidariedade mutualista, ou mesmo assistencialista (no sentido estrito do termo), mas de “uma solidariedade entre quem trabalha e quem, não podendo mais fazê-lo ou não tendo podido trabalhar, encontra-se em situação de necessidade. A solidariedade que encontra expressão no sistema jurídico previdenciário representa somente uma espécie daquela solidariedade que o Estado efetiva toda vez que, por meio da tributação fiscal, opera definitivamente uma redistribuição de renda”<sup>8</sup>, sendo “*conditio sine qua non* do desenvolvimento integral”<sup>9</sup>.

A compreensão desse axioma pelo Ordenamento Jurídico pátrio é demonstrada diante do compromisso adotado no art. 3º, I, da Constituição Federal de 1988, de implementar uma sociedade *livre, justa e solidária*, bem como do preceituado no seu art. 193 (impondo que a Ordem Social terá como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social), assim também pelo estabelecido no seu art. 170 (ao afirmar que a ordem econômica brasileira será fundada na valorização do trabalho humano, assegurando a todos existência digna, conforme ditames de justiça social, objetivando redução da desigualdades regionais e sociais).

Essas “afirmações” constitucionais impõem ao Estado Brasileiro a adoção de políticas públicas e a estruturação de um arcabouço normativo infraconstitucional direcionados a esses objetivos, em todos os âmbitos de proteção previstos.

---

<sup>7</sup> Obra cit. 2001, p. 399.

<sup>8</sup> PERSIANI, Mattia. Direito da previdência social. São Paulo: Quartier Latin, 2008, pp. 92/93.

<sup>9</sup> “Esta solidariedade passa, assim, a integrar como componente necessário à vida da humanidade reunida em torno dos ideais do bem comum”. BALERA, Wagner. Direito ao desenvolvimento. Disponível em: [http://www.cjlp.org/direito\\_ao\\_desenvolvimento.html](http://www.cjlp.org/direito_ao_desenvolvimento.html).

Em outros termos, no que, mais de perto, interessa a este trabalho, a Previdência Social só estará integrada a esse sistema constitucional se dispuser, além de meios de sustentação (meios que proporcionem a solvabilidade do sistema), para viabilizar as prestações aos beneficiários e a continuidade de pagamento - já que se materializam, por essência, em rendas mensais (pecúnia) -, também de mecanismos de inclusão (universalidade real de acesso), possibilitando a realização dos objetivos perseguidos pela ideologia do ordenamento jurídico relacionados ao direito ao desenvolvimento e ao respeito à dignidade da pessoa humana.

Assim, no âmbito do direito interno, o Estado, na qualidade de agente normalizador<sup>10</sup> das relações jurídicas, precisa empenhar-se no planejamento dessas políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento integral.

A elaboração de um sólido e eficaz planejamento depende de uma intervenção estatal dúplice, que ocorra tanto no plano “abstrato”, por meio de um responsável processo de atualização legislativa (um arcabouço normativo - constitucional e infraconstitucional - que atenda ao mínimo de regulação necessária), como no plano “concreto”, mediante a articulação de medidas administrativas<sup>11</sup> e judiciais.

## **2. JUSTIFICATIVA**

O tema envolve assunto de grandiosa importância, pois aborda a Previdência Social como área de atuação do Estado cuja busca por “desenvolvimento integral” se mostra a ela indissociável, impondo a inserção de instrumentos de inclusão social, questão recorrentemente debatida no Brasil, sobretudo diante das inúmeras alterações constitucionais efetivadas desde 1988, com o surgimento da atual ordem jurídico-constitucional, e da irrisignação da sociedade com a ineficiência do Poder Público no sentido de realizá-la substancialmente.

---

<sup>10</sup> ROCHA SCOTT, Paulo Henrique. Direito constitucional econômico: Estado e normalização da economia. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000, p. 119.

<sup>11</sup> As medidas administrativas poderão ser individuais (tais como a concessão de um benefício e a prestação sanitária reparadora) ou regionais (cumprimento de planos e programas regionais em prol do desenvolvimento).

### **3. OBJETIVOS**

Esta pesquisa visa a evidenciar o que representa, em termos normativos, o sistema previdenciário adotado no Brasil por delimitação constitucional e sua repercussão no âmbito infraconstitucional, de modo a verificar se esse sistema previdenciário se adequa, ou não, às necessidades reais da sociedade brasileira, seja quanto ao oferecimento das prestações (benefícios e serviços), seja quanto à forma de obtenção do custeio (pagamento de tributos para financiar as ações nessa área).

### **4. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

A constatação da necessidade não só de um conjunto de normas suficientes em quantidade, como também em substância, fazendo com que se faça elogios e críticas construtivas quanto ao modelo normativo existente, no que toca a sua observância, ou inobservância, aos primados de desenvolvimento, por meio da manutenção e, principalmente, da expansão (de acordo com a evolução social) de mecanismos de inclusão previdenciária suficientes.

Como evolução trazida, nos últimos tempos, em nosso ordenamento jurídico no sentido de ampliar o acesso da sociedade (inclusão social no âmbito previdenciário) a esses patamares mínimos de dignidade, serão evidenciadas entre outras:

a) a inclusão, no título VIII da Constituição Federal (Da Seguridade Social), de maneira expressa, do princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços devidos às populações urbanas e rurais (incluindo o trabalhador rural em um sistema previdenciário mais eficiente);

b) a inclusão, no título VIII da Constituição Federal (Da Seguridade Social), de maneira expressa, da garantia de “benefícios substitutivos” no valor, nunca inferior, ao do salário mínimo vigente;

c) a inclusão, no título VIII da Constituição Federal (Da Seguridade Social), de maneira expressa, do direito à filiação facultativa ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS às pessoas que não estão obrigatoriamente vinculadas a um regime público de previdência;

d) a consagração do princípio da isonomia entre o homem e a mulher, na qualidade de potenciais beneficiários de prestações devidas aos dependentes (Garantiu o direito do homem de figurar como dependente de sua esposa);



e) a concessão do salário-maternidade para a segurada adotante (e não apenas para a gestante), incentivando a prática da adoção e o fortalecimento da instituição familiar;

g) a criação do sistema especial de inclusão previdenciária, instituído pela Emenda Constitucional nº 41/03 e redesenhado pela Emenda Constitucional nº 47/05, cuja finalidade precípua é facilitar o acesso dos trabalhadores de baixa renda ou sem renda própria à previdência social. Será evidenciado, ainda, que a falta de cobertura suficiente, no que toca ao amparo previdenciário, não é um fenômeno de exclusividade nacional, por óbvio, sendo uma característica marcante nos países ainda em desenvolvimento, onde a maioria da população trabalha na agricultura e/ou no trabalho informal (desigualdades no mercado de trabalho etc.), em decorrência de toda uma conjuntura política interna, não se afastando, o Brasil, ainda, dessa realidade. Constatar-se-á que, algumas vezes, isso se dá por falta de interpretações coerentes das normas jurídicas ou pela ausência delas, mas, sobretudo, por falta de articulação das, acima ressaltadas, medidas políticas (vontade política) e administrativas facilitadoras, surgindo, nesse contexto, a necessidade de “medidas judiciais” capazes de sanar tais incongruências e omissões.

A “decidibilidade” dos conflitos é o problema nuclear da ciência do direito. Nesse sentido, a jurisprudência assume especial importância no processo de evolução do sistema de Previdência Social, não só porque influi na produção de normas jurídicas individuais (v.g., sentença), mas também porque participa do fenômeno de produção do direito normativo, já que impõe ao legislador uma nova visão dos institutos jurídicos, a exemplo dos avanços proporcionados pela jurisprudência quanto à possibilidade de reconhecimento da união estável a partir de uma relação homoafetiva e a não exigência da qualidade de segurado para a obtenção do benefício de aposentadoria por idade.

Sob o ponto de vista pragmático, as medidas protetivas (de manutenção e de acesso), sem dúvida, são mais visíveis para a sociedade, por força de seu caráter imediato. Todavia, para alcançar o desenvolvimento integral, o Estado, além de veicular as tradicionais medidas de proteção, mediante políticas públicas que permitam à grande maioria (senão, à totalidade) dos trabalhadores, o direito ao seguro social, deve intervir no sistema tributário.

Realmente, os tributos possuem indiscutível relevância, já que, de um lado, asseguram a manutenção da estrutura estatal, o financiamento das despesas ordinárias e a instituição de novas ações (normativas ou concretistas) em benefício da população, e, de outro, podem se manifestar como instrumentos direcionadores das condutas sociais, gerando repercussões sociais importantes.

No que se refere à relação entre o sistema tributário e a sociedade, em primeiro lugar, não se pode olvidar os fundamentos clássicos da equidade tributária (capacidade contributiva e risco social). Além disso, a depender das condições estruturais (internas e internacionais), é plenamente possível (muitas vezes, necessário) que o sistema implemente a justiça social por intermédio de normas tributárias, que vão desde a majoração da carga fiscal (para custear um novo benefício ou serviço, por exemplo) até a desoneração, ou redução, do ônus tributário (a exemplo das imunidade das entidades beneficentes de assistência social e do fator acidentário previdenciário – FAP).

Nesse aspecto, a título ilustrativo do que se pretende demonstrar, tem-se que o Governo Federal, recentemente, com a edição da Lei 12.546 de 2011, conversão da Medida Provisória n. 540, de 02 de agosto de 2011, (a) instituiu o chamado Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra), (b) reduziu o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para as indústrias automotivas e (c) alterou a incidência das contribuições previdenciárias devidas pelas empresas que menciona (Desoneração da Folha de Pagamento), senão, vejamos trechos da Exposição de Motivos da referida Medida Provisória:

Uma das principais dificuldades para as empresas domésticas acessarem o mercado internacional está na carga tributária que eleva o custo de produção no mercado doméstico, penalizando o emprego e a produção. Reduzir os custos tributários na produção é um dos principais mecanismos para garantir a competitividade da indústria doméstica e a geração de emprego e renda.<sup>12</sup>

Nos últimos anos, em virtude da busca pela redução do custo da mão de obra, as empresas passaram a substituir os seus funcionários empregados pela prestação de serviços realizada por empresas subcontratadas ou terceirizadas. Muitas vezes, as empresas subcontratadas são compostas por uma única pessoa, evidenciando que se trata apenas de uma máscara para afastar a relação de trabalho.

Em virtude dessa nova relação contratual, os trabalhadores ficam sem os direitos sociais do trabalho (férias, 13 ° salário, seguro desemprego, hora extra, etc.), pois se trata de uma relação jurídica entre iguais (empresa-empresa) e não entre trabalhador e empresa. Essa prática deixa os trabalhadores sem qualquer proteção social e permite que as empresas reduzam os gastos com encargos sociais.

A importância e a urgência da medida são facilmente percebidas em razão do planejamento tributário nocivo que tem ocorrido mediante a constituição de pessoas jurídicas de fachada com o único objetivo de reduzir a carga tributária, prática que tem conduzido a uma crescente PRECARIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO (...)

Vislumbra-se, com isso, que o Ordenamento Jurídico se utilizou dos instrumentos da tributação para incrementar a economia nacional, bem como para ampliar o leque de proteção social, ao estimular a contratação de mão-de-obra assalariada (vínculo empregatício), alargando, como consequência a cobertura da proteção previdenciária.

---

<sup>12</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112546.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112546.htm).

Assim, diante das constatações que serão obtidas, a pesquisa, como objetivo específico último, trará a apresentação de propostas de reformulação: (a) das políticas públicas; (b) do quadro normativo; e (c) da postura jurisprudencial brasileira nesse sentido, sem, entretanto, se afastar da realidade econômica nacional e da compreensão acerca da necessidade de manutenção de equilíbrio financeiro, pois “o nível das despesas com a Previdência Social não pode ser incompatível com as exigências de um crescimento igualmente econômico do país”.

## **5. METODOLOGIA**

Inicialmente, far-se-á necessário um levantamento bibliográfico nos padrões tradicionais, com a utilização de obras nacionais e estrangeiras, revistas, periódicos e assemelhados, bem como em sítios eletrônicos especializados e confiáveis, de modo que se possa, então, realizar a sistematização dos instrumentais normativos, dando-lhes enfoque hermenêutico, mediante critérios que permitam a concretização dos primados constitucionais e supranacionais vigentes, sempre dentro de uma visão que possibilite a identificação de incongruências, de lacunas e de equívocos normativos porventura existentes.

A fim de obter maior aproveitamento dos estudos objeto da pesquisa, a estimativa de participante do grupo de pesquisa deve ficar em torno de 10 participantes, cujas atividades serão designadas, de acordo com as afinidades de cada um com as subdivisões do tema, organizadas nos primeiros encontros.

O horário das atividades de pesquisa, que será planejado também nos primeiros encontros pelo professor-orientador, em concordância com os alunos, de modo a evitar prejuízo às atividades acadêmicas regulares.

Quanto à disponibilidade de bolsas aos alunos, esta ficará sujeita às regras e à disponibilidade financeira da IES, devendo restar consignado em termo que o aluno-bolsista exercerá suas atividades de forma voluntária, sem configurar vínculo empregatício de qualquer ordem com a FAS, em regime de, no mínimo, 04 (quatro) horas semanais.

Os encontros acontecerão, pelo menos, 01 (uma) vez a cada 15 (quinze) dias, com duração de 02 (duas) horas, podendo haver encontros extraordinários, cujo conhecimento e convocação ocorrerá em consenso com a disponibilidade de horário e dia dos alunos, de modo a não gerar prejuízo às atividades regulares de aula.

As atividades desenvolvidas ao longo a execução do projeto de pesquisa acontecerão de acordo com cronograma abaixo descrito.

## 6. CRONOGRAMA

Atividades	Agosto	Set.	Out.	Nov.	Dez.	Jan.	Fev.	Mar.	Abril	Mai	Junho	Julho
	2019	2019	2019	2019	2019	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020
Organização das equipes, divisão das atividades e Levantamento Bibliográfico	x	x										
Elaboração de Projeto			x									
Revisão teórica e preparação para coleta de dados					x	x	x					
Análise dos dados								x				
Discussão dos resultados									x			
Produção final do texto										x	x	
Entrega do trabalho												x

Fonte: Elaborado pela autora.

A pesquisa será realizada pelos alunos selecionados, nos termos das normas internas, que deverão ter concluído, pelo menos, o 4º (quarto) semestre do curso de Direito na FAZ, cujos encontros serão realizados nas instalações da FAS, em sala de aula, na biblioteca ou em espaço multimídia, com utilização de computadores, de acordo com a necessidade e fase da pesquisa e previamente agendado com a Instituição.

À exceção da bolsa aos alunos que forem selecionados e da utilização dos espaços acima referenciados, qualquer despesa, em decorrência da pesquisa, correrá por conta do aluno, salvo se, espontaneamente, a IES comprometer-se a viabilizar.

## REFERÊNCIAS

- BALERA, Wagner. *A Seguridade Social na Constituição de 1988*. São Paulo: RT, 1989.
- \_\_\_\_\_. (coord.). *Curso de Direito Previdenciário*. São Paulo: LTr, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Direito dos pobres*. São Paulo: Paulinas, 1982.
- \_\_\_\_\_. *Noções Preliminares de Direito Previdenciário*, São Paulo: Quartier Latin, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Processo administrativo previdenciário: benefícios*. São Paulo: LTr, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Sistema de Seguridade Social*. São Paulo: LTr, 2003.
- PAULO BONAVIDES. *Curso de Direito Constitucional*. 13a ed. SP: Malheiros. 2003.
- CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. São Paulo: LTr, 2006.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- GUERRA FILHO, Willis Santiago e Outros. *Dos direito humanos aos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*, São Paulo: Quartier Latin, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Lei Previdenciária Comentada – Lei 8.213/91. Planos de Benefícios*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.
- MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Comentários à lei básica da previdência social*. São Paulo: LTr, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Curso de Direito Previdenciário*, tomo II: previdência social. São Paulo: LTr, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Princípios de direito previdenciário*. São Paulo: LTr, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Direito adquirido na previdência social*. São Paulo: LTr, 2003.
- MARTINS, Sergio Pinto. *Direito da seguridade social*. São Paulo: Atlas, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Direito do Trabalho*. São Paulo: Atlas, 2004.
- PERSIANI, Mattia. *Direito da previdência social*. São Paulo: Quartier Latin, 2008, pp. 92/93.
- ROCHA SCOTT, Paulo Henrique. *Direito constitucional econômico: Estado e normalização da economia*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000, p. 119