

SEGURIDADE SOCIAL, PROIBIÇÃO DO RETROCESSO E SUSTENTABILIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

SOCIAL SECURITY, PROHIBITION OF THE REGRESSION AND SUSTAINABILITY OF PUBLIC POLICIES

Marcelo Borsio⁵⁰⁷

RESUMO: As políticas públicas estatais são criadas para melhor atender os anseios sociais, pelo menos deveriam. Estados Modernos agem deste modo. Deve haver harmonia entre Estado e suas competências. Política pública é ação de governo, mas com representatividade social. Um dos programas de política pública bem definidos é o estruturado na Seguridade Social da Constituição Federal de 1988. Direitos sociais devem ter efetividade, mormente os assistenciais, posto a miserabilidade dos hipossuficientes. Programas assistencialistas, como fome zero, bolsa família, entre outros devem ser mantidos com responsabilidade sem clientelismo político, com intensões outras. A concessão de benefícios não-contributivos deve sempre estar atrelada à preservação de equilíbrio financeiro e atuarial. E para isso, também os contributivos devem seguir mesmo formato, nunca se esquivando da proibição do retrocesso, em face de direitos sociais já conquistados. Se o Estado pode ser assistencialista, deve manter conquistas sociais aos trabalhadores da sociedade. O trabalho abaixo busca trazer fiel da balança entre essa possível contradição estatal, que procura manter um assistencialismo clientelista e passa ao largo da preservação de direitos previdenciários adquiridos em torno das normas aos beneficiários do seguro social.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas. Seguridade Social. Assistencialismo Clientelista. Retrocesso Previdenciário das Normas da Reforma. Assistidos e Segurados Cobertos. Seguro Social. Desproporcionalidade de tratamento

ABSTRACT: State public policies are created to better meet social expectations, at least they

Artigo recebido em 12/05/2015

⁵⁰⁷ Professor Titular de Direito Previdenciário e Tributário do Centro Universitário do Distrito Federal – UDF -, de Brasília (Brasil). Professor de Direito Previdenciário e Tributário da Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes. Pós-Doutor em Direito da Seguridade Social pela Universidade Complutense de Madrid. Doutor e Mestre em Direito Previdenciário pela PUC-SP. Especialista em Direito Constitucional da Investigação pela UNISUL.

should. Modern States thereby act. There must be harmony between the state and its powers. Public policy is government action, but with social representativeness. One of the well-defined public policy programs is structured in Social Security of the 1988 Federal Constitution. Social rights must be effective, especially the assistance, since the misery of least sufficient. Welfare programs, such as zero hunger, family allowance , etc. should be kept responsibly without political patronage , with other intentions. The granting of non-contributory benefits should always be linked to the preservation of financial and actuarial balance. And for that, also contributing should follow the same format, never shirking kick ban, in the face of social rights already conquered. If the State can be welfare, must maintain social achievements to the company's employees. The job search below bring true balance between this contradiction can state that seeks to maintain a clientelistic welfare and passes off the preservation of pension rights acquired around the rules to beneficiaries of social insurance.

KEY-WORDS: Public Policy. Social Security. Welfare Clientelistic. Social Security retreat of the Reform Rules. Assisted and insured Covered. Social insurance. Disproportionality treatment.

1. INTRODUÇÃO

Como bem definiu Hannah Arendt⁵⁰⁸, os direitos humanos são um construído e vieram sendo conquistados ao longo de décadas e séculos. A Carta Magna *Liberatum*, do Rei inglês João Sem Terra, de 1205, é preceptora da conquista dos direitos civis e políticos (a primeira dimensão do direito). E essa crescente encontrou na individualidade e liberdade seus prismas.

Mas a sociedade evoluiu e a Revolução Industrial encaminhou os operários para o massacre do trabalho sem medidas, sem estruturas, sem direitos, sem nenhum aspecto humano ou social. Então, o Ministro Alemão Otto Von Bismarck, no final do século XIX, a fim de diminuir um pouco as insatisfações, passou a criar seguros sociais para amparar casos de acidentes, doenças e invalidez nas fábricas, mediante contribuição. É o ponto embrionário dos direitos sociais, econômicos e culturais (a segunda dimensão do direito), depois fortemente pontuados nas Constituições Mexicana, de 1917, e na de *Weimar* (alemã), de 1919.

⁵⁰⁸ Arendt, Hannah. *As Origens do Totalitarismo*, trad. Roberto Raposo, Rio de Janeiro, 1979, p. 18.

Após os períodos de guerras mundiais e dos Estados Totalitários, em que o homem foi subjugado a meio e não o fim de tudo, numa escuridão e ruptura com o avanço das conquistas dos direitos, surgiram, com maior ênfase, os direitos do homem e da humanidade, de modo difuso e coletivo (a terceira dimensão do direito), num resgate do que tinha ficado para trás, passando a ser pauta mundial o direito ambiental, do consumidor, dos idosos, das crianças e adolescentes etc.

No Brasil, os direitos sociais ganharam força com o advento da Constituição Federal de 1988, como forma de pagamento de dívida histórica com a sociedade brasileira, ocasionando verdadeira democracia econômica e social.

E não se pode dissociar direitos sociais de variáveis jurídicas da organização política da configuração social, sob a regulação do Poder Público. Enfim, a multiplicidade de elementos associados à expressão políticas públicas.

Na experiência chinesa e seu vertiginoso crescimento, o autoritarismo político da centralização das decisões nunca os permitiu conhecer os aspectos críticos quanto às melhores políticas públicas. Há outros exemplos pelo mundo.

Como advertia Stuart Mill⁵⁰⁹: “As funções peculiares ao governo não são fixas, mas diversas em diferentes estados da sociedade — muito mais extensas em estado atrasado do que em um desenvolvido”.

Num Estado com maior participação popular, a sociedade atua em conjunto com o poder estatal, diminuindo-lhe as funções, mas se é diminuta a participação, o desenvolvimento ainda lhe passa ao largo.

A ascensão de um Estado emergente ao patamar de Estado desenvolvido, vivendo plenamente a democracia, reclama culturas políticas e sociais fortemente entrelaçadas com práticas jurídicas efetivas e progressivamente institucionalizadas.

A política institucionalizada é também da revolução da informação e da comunicação, com a utilização cada vez maior dos computadores e internet, telefonia celular, redes sociais, aplicativos de mensagens entre outros. E isso é sinal de velocidade maior das relações sociais.

Dalmo Dallari⁵¹⁰ pontua que no instante que esses recursos tecnológicos forem utilizados para fins políticos seguros e verdadeiros, a participação popular, superando-se resistências, será direta.

⁵⁰⁹ MILL, John Stuart. Considerações sobre o Governo Representativo. Tradução de E. Jacy Monteiro. Biblioteca “Clássicos da Democracia”. 19. São Paulo: IBRASA, 1964, p.83.

⁵¹⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado, 21. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2000. Páginas 51-59.

Democracias maduras são as que designamos Estados Pós-Modernos, conforme disse Jacques Chevallier⁵¹¹. No Brasil, ainda há verdadeiro esforço para a implementação do Estado Democrático de Direito, não sendo nossa Democracia madura, mas a caminho.

O exercício de poder, em face da proteção de direitos e valores da cidadania e da democracia, bem ainda da sustentabilidade ambiental, reclama uma forte integração política e jurídica no cerne estatal, ocasionando necessária participação da sociedade nessa esteira. E o ponto de partida é ser a política pública um ideal de governo, em que a própria política às necessidades do povo, a forte ação governamental e o melhor arranjo institucional, são premissas basilares.

E política pública é programa de ação governamental, em que seu núcleo de sentido reside na ação governamental, isto é, uma harmonia em movimento do Estado em suas competências, objetivos e meios estatais, a partir de atos de impulsão governamental, tendo como suporte um arranjo institucional, caracterizado por iniciativas e medidas inerentes.

Segundo Celina Souza⁵¹², política pública tem sua origem e ontologia nos Estados Unidos, no mundo acadêmico, sem ter relações com bases teóricas no papel do Estado, passando ao contexto das ações de governo (estudo científico do que o governo faz ou deixa de fazer).

E, ainda, a autora ensina que política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada no governo, não se restringe a ele. Diz, outrossim, que a política pública não se limita a leis e regras, é intencional, com objetivos a serem alcançados, e é de longo prazo. A Política social se interessa pelas consequências e pelos resultados dessa política pública.

Para Maria Paula Dallari Bucci⁵¹³, política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo “ou conjunto de processos juridicamente regulados — processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial — visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de

⁵¹¹ CHEVALLIER, Jean-Jacques. As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias. Trad. Lydia Christina. 5. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1986, p. 112.

⁵¹² SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologia, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

⁵¹³ BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 49.

meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados”.

Para a autora, política pública é uma real abertura do direito para a interdisciplinariedade e tem ela distintos suportes legais. Podem vir por disposições constitucionais, leis, decretos, portarias etc.

Mas política pública, como ensina a professora Maria Paula Dallari Bucci, “tem seu principal foco de preocupação, não na sua definição, mas na sua análise, que constitui campo fértil para a quantificação, com estreito trabalho interdisciplinar com a ciência política, a economia, as ciências da Administração Pública, que examinam a escassez de meios para o atingimento dos objetivos definidos pelo Poder Público, com apropriada metodologia jurídica em uma arquitetura institucional, buscando ideais modelos de ação”⁵¹⁴.

Como bem menciona a autora Maria P. Dallari, “se não há um conceito jurídico, deve haver, com certeza, uma metodologia jurídica. As tarefas dessa são descrever, compreender e analisar as políticas públicas, de modo a conceber as formas e processos jurídicos correspondentes”⁵¹⁵.

Para Pierre Muller⁵¹⁶, a análise sistêmica da política pública é genuinamente americana, e menos francesa, pois essa tem tradição de Administração Pública com origens no direito público, e aquela tem origem em elementos jurídicos para sua formação. Para o autor, é necessário abrir a “caixa preta” do aparelho político administrativo e operar uma “desconstrução analítica do Estado, em que a representatividade social ganha pleno relevo”.

E, nesse contexto, surge o novo institucionalismo (com forte antagonismo ao behaviorismo dos anos de 1930 e 1940), que tem como pressuposto a ideia de integração (sem dependência) entre indivíduos no cenário político, aproximando os agentes políticos, ou seja, os políticos e os eleitores (sociedade), porém, com padrão em normas e organizações de instituições jurídicas para solidificar a arquitetura institucional.

Apenas para pontuar nesse contexto, a política pública é plano meso-institucional, enquanto as ações governamentais são planos micro-institucionais, tendo o Estado no plano macro-institucional.

O Poder Público necessita estruturar e organizar medidas governamentais, de forma despersonalizada, para atingir ideal arranjo institucional (meios necessários e cadeias de

⁵¹⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). op. cit., p. 51.

⁵¹⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). op. cit., p. 53.

⁵¹⁶ MULLER, Pierre, *Politiques Publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 2003, p. 11.

responsabilidades), que é expressão formal da política pública, fazendo surgir pronta modelagem para o atingimento de seus objetivos.

2. SEGURIDADE SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

Um desses programas bem engendrados foi internalizado na Constituição Federal do Brasil de 1988: A Seguridade Social. Ela foi idealizada pelo economista inglês William Beveridge, que em seu relatório de 1942, propôs a ideia de universalidade de cobertura e atendimentos sociais, em que o cidadão que não possui condições de contribuir financeiramente para fazer jus aos benefícios previdenciários, terá acesso, na medida de sua necessidade - miserabilidade, à assistência social, bem ainda todos com direito pleno à saúde pública.

A Seguridade Social é marco nacional e internacional em políticas públicas e a gestão democrática e descentralizada é um de seus fortes traços, pois a Constituição Federal, no seu artigo 194, § único, inciso VII, ressalta a importância da participação dos atores sociais, na forma quadripartite, com representantes do governo, dos aposentados, dos empregadores e dos trabalhadores nas definições de políticas públicas de previdência social, assistência social e saúde pública.

Essas participações da sociedade civil são bem definidas por lei e por decreto (Lei nº 8.212/91, Lei nº 8.213/91 e Decreto nº 3.048/99, com suas alterações), buscando sistematizar a institucionalização dos objetos de cada um dos segmentos na relação jurídica previdenciária, ou mesmo assistencial e de saúde, caracterizando democracia participativa na Administração Pública.

A história do mutualismo, do assistencialismo, do seguro social, da previdência social e da seguridade social, em todas as suas especificidades, demonstram o avanço dessa preocupação do Poder Público com o social. Mas ainda há muito que avançar.

Aliado aos programas sociais de combate à fome, educação, trabalho entre outros, o Brasil busca, no contexto dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, intentar políticas públicas com medidas governamentais que institucionalizam direitos e conjugam responsabilidades, visando o atingimento de bem-estar e justiça sociais (*Welfare State*). Trata-se de uma política de universalização de direitos.

E no contexto dos direitos sociais, por exemplo, em regra, vige o princípio da reserva do possível, já identificado nos primórdios, na jurisprudência alemã, que nada mais diz que

esses direitos têm custo e que pode haver concorrência no atendimento deles, havendo uma desordenada seleção de prioridades entre eles, destoando de leis orçamentárias.

O Programa⁵¹⁷ do Bolsa Família é exemplo de política social que reflete a política pública com finalidade social intensa de diminuição das desigualdades, no enfrentamento à pobreza e a miserabilidade.

O benefício de prestação continuada assistencial da LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social) é outra forma que garante mais dignidade humana aos mais necessitados, em mesmo estado de miserabilidade, e que não estão abarcados pela previdência social.

E nesse último benefício assistencial, o Supremo Tribunal Federal⁵¹⁸ decidiu pela inconstitucionalidade do limite de ¼ per capita como renda familiar para a percepção da prestação, objetivando a análise de caso a caso para a observação de outras circunstâncias sociais da família para a concessão. E nesta esteira, o INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) passou assim a agir, com pesquisas de campo buscando atingir os objetivos maiores com ações governamentais voltadas para os fins políticos sociais e públicos.

3. SEGURIDADE SOCIAL, CLIENTELISMOS E ASSISTENCIALISMO.

E todas as políticas públicas são afiançadas na tomada de decisões do Poder Público, que tem como parâmetro certa subjetividade dos agentes políticos que podem ou não expressar a vontade da representatividade que o elegeu. Dá-se a essa contingência certos riscos e perigos de incertezas quanto ao melhor caminho. O mais justo. Deve haver o exercício do contraditório político, semelhante ao jurídico, para que essa tomada de decisão seja mais legítima. O debate. As consultas prévias, as audiências públicas e os conselhos populares devem ter seu peso nesse processo decisório da Administração Pública (apoio público).

Luhmann⁵¹⁹ assim entendia, dizendo que: “na medida em que a política desempenha essa função, a administração pode ser aliviada da própria conservação política com o consenso”. E o autor admitia a abertura da Administração à função legitimadora nas hipóteses

⁵¹⁷ Para Maria Paula Dallari Bucci “o uso do termo programa é equivocado e controvertido. Autores mais cautelosos, no campo da ciência política, preferiram evitá-lo, utilizando, no lugar, a expressão “outputs da atividade política”, o que inteligentemente elimina o problema de se ter que adotar uma forma específica para a ação administrativa. Disse a autora que a utilidade do elemento programa é individualizar unidades de ação administrativa, relacionadas aos resultados que se pretende alcançar”. In: op. cit, p. 135.

⁵¹⁸ www.stf.jus.br , In: Reclamação (RCL) 4374.

⁵¹⁹ LUHMANN, Niklas. Introducción a la teoría de sistemas. Universidad Iberoamericana. Madrid: 1996, p. 45.

do debate oral das leis, do direito de audiência e da lei de fundamentação de decisões administrativas.

Esse pode ser o ponto inicial para a melhoria de qualidade das codificações (legística) de leis brasileiras, com estudos e debates nos Ministérios específicos e com a oportuna participação popular. Afinal, a política é para o povo.

Por vezes, no âmbito político-eleitoral, o clientelismo assistencialista ganha força na disputa nacional ou regional pelo poder (executivo ou legislativo), em que o leque de políticas públicas eleitoreiras é cardápio fácil para o fisgar dos menos esclarecidos. E para a implantação dessas políticas públicas há estratégias: o clientelismo em si, a política distributiva, a focalização e o universalismo.

Nessas políticas de distribuição e clientelismo, os bens públicos e privados são as ofertas atrativas, mas principalmente os bens públicos locais, não discriminando eleitores, mas privilegiando regiões específicas (pontes, escolas etc.) (*pork-barrel*), com aspecto universalista.

O atual programa de distribuição de rendas nacional do Brasil (Bolsa Família, BPC/LOAS etc.), desde 2003, tem o viés (na teoria apenas) de mudar a faceta do clientelismo para uma política pública universalista e abrangedora dos objetivos maiores do bem-estar social, pois o bem público é disposto para toda a massa de pessoas necessitadas, independente da região ou local, prestigiando um estado de coisas e situações de miserabilidade como um todo e a todos que se encontram nessa condição.

Como afirma a professora Nancy Fraser “devemos encontrar uma maneira de combinar a luta por um multiculturalismo antiessencialista com igualdade social. Somente então poderemos desenvolver um modelo de democracia radical que inspire credibilidade e uma política adequada para nossa época, um lema prometedora para este projeto seria ‘não há reconhecimento sem redistribuição’”.

Todavia, tais políticas assistencialistas geram pesados encargos na economia nacional, tomando-se como supedâneo a parcela da população alijada do mercado de trabalho e das condições sociais satisfatórias, tornando-os escravos do sistema paternalista.

Na atualidade, a busca por controle das contas públicas (déficits e superávits) tem levado o Poder Executivo a não primar por uma sustentabilidade entre o mínimo ideário beveridgiano e o contributivismo bismarckiano.

O “modelo beveridgiano”, caracteriza-se pela cobertura universal, como a concessão de prestações básicas sem a exigência de contribuição individual, dando-se o seu

financiamento mediante tributos gerais. Nesse modelo, a aferição do direito de proteção social se dá pelas mesmas características definidoras da cidadania, ou seja, o simples fato de uma pessoa ter nascido ou possuir a cidadania daquele país já lhe dá o direito da proteção social⁵²⁰.

O contributivismo bismarckiano toma como mote principal a existência de concessões de benefícios do seguro social mediante o aporte de cotizações mensais que vão fazer frente ao arcabouço planejado e estruturado de medidas, tendo em vista a observância do equilíbrio financeiro e atuarial.

Mas equilibrar financeiramente e de modo atuarial as contas públicas previdenciárias é muito mais do que a edição de algumas medidas de políticas públicas, que por vezes saem em desajuste com preconizações e com os primórdios seculares. Conceder o assistencialismo desaserbado e conter prestações previdenciárias utilizando-se de critérios pouco técnicos, limitando e diminuindo os direitos sociais dos segurados de regime previdenciário de repartição simples é puro exemplo de política de retrocesso.

4. O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO E AS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS DA PENSÃO POR MORTE E DO AUXÍLIO-DOENÇA COMO AJUSTES DE GOVERNO.

O princípio da proibição do retrocesso ganhou força no Brasil com os ensinamentos de José Afonso da Silva⁵²¹, ensinando que as normas constitucionais que definem direitos sociais são normas de eficácia limitada com conteúdo programático, que, mesmo tendo caráter vinculativo e imperativo, exigem interferência regulamentadora das regras infraconstitucionais para sua efetivação, trazendo vinculação às instituições e criando uma malha protetiva na proibição da retrocedência, mormente no contexto social.

Mesmo sem uma definição expressa na Constituição Federal, implicitamente estão arraigados os direitos sociais conquistados no Diploma Maior, não permitindo ao legislador, sob a pá da contenção econômica, aplicar movimentos reducionistas, atacando frontalmente o princípio da confiança, levando à franca disponibilidade dos direitos fundamentais sociais, violando à dignidade humana.

⁵²⁰ IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 20. ed. Impetus, Rio de Janeiro: 2015, p. 38.

⁵²¹ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 319

Konrad Hesse⁵²² trouxe a ideia de que existe força normativa em uma Constituição e ao concretizar direitos sociais prestacionais, firma-se no rigor de sua aplicabilidade apoiada em ato comissivo do legislador, sem que venha de encontro a preceitos fundamentais esculpidos, sendo qualquer modificação que afete esse contexto, um retrocesso à evolução da própria Lei Maior.

O princípio da proibição do retrocesso social é embrião da “teoria da irreversibilidade”, articulada por Konrad Hesse, em 1978⁵²³:

A *Nichtumkehrbarkeitstheorie* ou teoria da irreversibilidade, desenvolvida por Konrad Hesse, partiria da afirmação de que não se pode induzir o conteúdo substantivo da vinculação social do Estado diretamente da Constituição, mas uma vez produzidas as regulações, uma vez realizada a conformação legal ou regulamentar deste princípio, as medidas regressivas afetadoras destas regulações seriam inconstitucionais, ou seja, haveria uma irreversibilidade das conquistas sociais alcançadas.

Não há falar que com a efetiva observância de todos esses direitos sociais fundamentais estar-se-ia distanciando-se e dissoociando-se da realidade fática, tornando o princípio da proibição do retrocesso de natureza absoluta, mas que haja certa ponderação, equilíbrio e sustentabilidade proporcional em regras que alteram contextos sociais, não apenas primando-se por outras políticas em detrimento de conquistas e avanços da sociedade trabalhadora que cotiza.

Recentemente o Poder Executivo Federal com a edição das Medidas Provisórias 664 e 665, ao largo da ideia de não-limitação, não-diminuição e da proibição do retrocesso a direitos já conquistados por trabalhadores em seus seguros sociais, demonstrou clara inobservância às lutas de classes.

Pontualmente modificou direitos à pensão por morte, impondo comprovações de tempo mínimo (24 meses) de convivência entre cônjuges para que o sobrevivente possa perceber prestação previdenciária, esquecendo-se de considerar casos pontuais de pessoa recém-casada que torna-se vítima de acidente fatal não-laboral, cuja justificação assenta-se na concepção de tempo de vida restante para o trabalho do que permanece. E se essa união é de casal cujas pessoas possuem certa idade cronológica?

Nesta esteira, não faz jus a pensão por morte o cônjuge sobrevivente, mas se à época do óbito, o casal estava separado (de fato ou de direito) e um deles recebia pensão alimentícia, em face do silêncio da citada norma, este sobrevivente perceberá a prestação previdenciária,

⁵²² HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. 1. ed. Editora Sérgio Fabris, Porto Alegre: 1991.

⁵²³ NETTO, Luísa Cristina Pinto e. *O princípio de proibição de retrocesso social*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 101-102.

em total descompasso com o caso do que ainda era casado na oportunidade do fato gerador morte.

Outro sinal de retrocesso é o da duração da pensão. Há limitador de recebimento em 15 anos, cuja idade mínima para receber o benefício sem encontrar óbices para provas e requisitos é a de 43 anos. Então, essa pessoa após completar 58 anos estará descartada da sociedade, pois nesse sentir não terá grandes facilidades ao mercado de trabalho após passar por longo período temporário de dependência previdenciária.

Sem descurar das alterações do auxílio-doença, voltando às velhas regras obtusas no cálculo do salário de benefício, que já haviam sido superadas há 5 anos, tudo para diminuir o montante de pagamentos a quem contribui ao sistema, buscando a vontade estatal de economizar com o seguro social.

As mesmas polêmicas também ocorrem no pagamento do seguro-desemprego, cujas normas executivas trazem estreitamento dos direitos à percepção somente após 18 meses de trabalho, o que apenas têm uma significação: a de que o governo não toma ciência dos níveis de desemprego no país e lança aos leões aqueles desprazados num tempo menor que o citado.

O Supremo Tribunal Federal, por diversas vezes, demonstrou a efetiva aplicação do princípio da proibição do retrocesso, conforme o excerto seguinte, extraído do voto da ministra Cármen Lúcia no julgamento da ADI 4543-MC/DF:

Esse princípio da proibição de retrocesso político há de ser aplicado tal como se dá quanto aos direitos sociais, vale dizer, nas palavras de Canotilho “uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjetivo. ...o princípio em análise limite a reversibilidade dos direitos adquiridos em clara violação do princípio da proteção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito econômico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana” (CANOTILHO, J.J. Gomes – Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 3ª. Ed., p. 326).

Na mesma esteira, no julgamento do ARE 639337 AgR/SP, o Ministro Celso de Mello assentou que:

O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos

pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstenendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados.

Essas reduções a benefícios previdenciários do trabalhador estão, para além de regular o acesso a eles, restringindo direitos sob o manto de precipitadas políticas públicas de amparo social. E nesse compasso, comprime de forma nuclear o direito social que os ampara (art. 7º, inc. II, da CF/88).

5. CONCLUSÃO

Mesmo que os citados direitos sociais previdenciários não tenham sido suprimidos (o que seria uma *aberratio legis*), não há falar em ausência de afetação ao princípio da proibição do retrocesso. Isso porque as medidas provisórias jamais poderiam veicular temas de direito social de natureza supressiva, posto que existe poder reformador e mesmo assim com barreiras.

Outrossim, o princípio da proibição do retrocesso social não abriga tão-somente a manutenção do direito em si, mas também preconiza pela total abstenção de alijar direitos diante de um núcleo básico e essencial.

Enfim, as atuais normas executivas previdenciárias são medidas desproporcionais e sem sustentabilidade social, pois apelam para o contencionismo afetando os mais hipossuficientes. Tal política pública aplicada retroage na história e condena os mais fracos dos réus: os trabalhadores.

Trazido do direito ambiental, o conceito de desenvolvimento sustentável⁵²⁴ encontra contornos palatáveis de razoabilidade, proporcionalidade, equilíbrio e justiça, quando diz que:

O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais.

⁵²⁴ Desenvolvimento sustentável é um conceito sistêmico que se traduz num modelo de desenvolvimento global que incorpora os aspectos de [desenvolvimento ambiental](#). Foi usado pela primeira vez em 1987, no [Relatório Brundtland](#), um relatório elaborado pela [Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento](#), criado em 1983 pela [Assembleia das Nações Unidas](#).

Em outras palavras, poderíamos dizer que seguridade social sustentável seria aquela que procura satisfazer as necessidades da geração atual (segurados e dependentes), sem comprometer as gerações futuras (havendo caixa para também protegê-los – com equilíbrio financeiro e atuarial), buscando que todas as gerações de trabalhadores inativos possam satisfazer as suas próprias necessidades, significando possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos previdenciários, preservando as fontes de custeio e economia, mas também as pessoas de suas necessidade, mantando-lhes a confiança sem retroceder socialmente.

O Brasil avançou de modo significativo na proteção dos direitos humanos nos últimos 20 anos, em que os diferentes instrumentos jurídicos criados deram possibilidade de sistematizar as demandas da sociedade civil, trazendo esse setor para o cerne de diversas discussões e debates sociais.

As pessoas possuem personalidade civil, que é suporte para o conjunto de todos esses direitos descritos e, com eles, necessitam ocupar seus espaços na sociedade. Políticas públicas necessitam primar pelo respeito à sociedade, à democracia e às conquistas sociais de quem trabalha esperando seus reflexos protetivos.

Referências:

ARENDDT, Hannah. *As Origens do Totalitarismo*. Trad. Roberto Raposo, Rio de Janeiro, 1979.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CHEVALLIER, Jean-Jacques. *As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias*. Trad. Lydia Christina. 5. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1986.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 21. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2000.

HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. 1. ed. Editora Sérgio Fabris, Porto Alegre: 1991.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. 20. ed. Impetus, Rio de Janeiro: 2015.

- LUHMANN, Niklas. *Introducción a la teoría de sistemas*. Universidad Iberoamericana, Madrid: 1996.
- MILL, John Stuart. *Considerações sobre o Governo Representativo*. Tradução de E. Jacy Monteiro. Biblioteca “Clássicos da Democracia”. 19. São Paulo: IBRASA, 1964.
- MULLER, Pierre. *Politiques Publiques*. Paris, Presses Universitaires de France, 2003.
- NETTO, Luísa Cristina Pinto e. *O princípio de proibição de retrocesso social*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.
- SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Sociologia, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006.
- SOUZA, Italo Roberto Fuhrmann e. Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet (orientador). *Proibição de Retrocesso e Direitos Sociais – Entre o Dever de Legislar e o Imperativo da Omissão em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Dissertação de Mestrado. IV Mostra de Pesquisa da Pós-Graduação PUCRS, 2009.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - www.stf.jus.br