

## TEORIA GERAL DO RISCO SOCIAL

**RAFAEL VASCONCELOS PORTO**

Juiz Federal Titular da Vara Única da Subseção Judiciária de Poços de Caldas - MG. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestrando em Direito Previdenciário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Ex-Defensor Público Federal. Professor de Direito Previdenciário em cursos preparatórios para o concurso da magistratura federal. Autor de diversos artigos jurídicos.

### RESUMO

A proposta do ensaio consiste em desenvolver o conceito de risco social, demonstrando seu soerguimento a partir da ideia genérica de risco e sua conjugação reflexiva, nesse desenrolar histórico, com o progresso da previdência social a partir do seguro social. Ao final, trabalha-se com o conceito, já desenvolvido, dentro do regime previdenciário brasileiro quanto a alguns de seus aspectos.

**PALAVRAS-CHAVES:** Risco; risco social; mutualismo; seguro social; previdência social; carência.

### 1. Introdução

#### 1.1. Delimitação do tema

O presente ensaio tem a pretensão, apenas, de prestar um contributo à teoria geral do risco social. Com efeito, não há aqui a ambição ou aspiração de estabelecer um novo paradigma<sup>1</sup> em torno da temática - como o título do trabalho poderia dar a entender, pelo que é salutar esclarecer, desde já, que não -, senão apenas o objetivo de revolver (repisar, ruminar) os elementos e repensar alguns contornos da ideia de risco social.

Esclareço que o conceito de “risco social” comporta amplitudes diversas, mas a que aqui nos interessa é uma restrita, singular, atinente a um ramo específico, que é o do seguro social. Em suma, nossas cogitações, embora amplas, se encaminharão em tal senda - o que fica logo esclarecido -, embora partam de bases demasiado mais genéricas.

O seguro social é, como demonstraremos adiante, o embrião da previdência social, a qual, mesmo hoje, carrega consigo uma formulação básica ainda essencialmente – em termos de considerar seus elementos primordiais – redutível à ordenação lógico-teórica dali haurida, apenas com o acréscimo de

---

<sup>1</sup> Segundo Thomas Khun, o teórico que inaugurou o conceito atual de “paradigma” (como esferas de pré-compreensão compartilhadas num pano de fundo de silêncio), “uma teoria científica, após ter atingido o *status* de paradigma, somente é considerada inválida quando existe uma alternativa disponível para substituí-la. (...) Rejeitar um paradigma sem simultaneamente substituí-lo por outro é rejeitar a própria ciência. (...) A ciência normal esforça-se (e deve fazê-lo constantemente) para aproximar sempre mais a teoria e os fatos. Essa atividade pode ser vista como um teste ou uma busca de confirmação.” (A Estrutura das Revoluções Científicas. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 5a. ed. São Paulo: Perspectiva, 1998, p. 108-111). Destarte, o que se pretende aqui é tão somente esse desenvolvimento da denominada “ciência normal”.

alguns ingredientes modernos - que podem ser classificados como puramente circunstanciais, tendo em vista uma natureza sobretudo política ou, ainda mais contingencial, jurídico-positiva<sup>2</sup>. Destarte, o risco social que desperta nossas preocupações é aquele que está ligado – esteja assim ou não reconhecido pelo direito positivo – à previdência social.

Aí está, portanto, a definição prévia do caminho que pretendemos trilhar, o que cumpre o papel de indicar ao leitor a vereda à qual direcionaremos o raciocínio subsequente, de modo a não deixar que as considerações que vão sendo feitas fiquem como que “suspensas”, à espera do que se argumentará na sequência; ou seja, parece-nos interessante estabelecer desde logo um eixo central que, funcionando como um campo magnético, permita que se agregue de imediato a construção paulatina que se pretende encadear nas linhas vindouras.

Pois bem, o risco é um dos elementos do seguro, conjuntamente com o prêmio, o sinistro e a indenização. Em síntese, contrata-se, mediante o pagamento de um **prêmio**, a cobertura de um **risco**, o qual, se materializado pela ocorrência do **sinistro**, gera o pagamento da **indenização**. Transpondo tais elementos ao âmbito da previdência social, o **prêmio** pode ser reconhecido na contribuição previdenciária (especialmente aquela a cargo do próprio segurado) e a **indenização** no pagamento do benefício, sendo que do risco [social] – que, a nosso sentir, é o seu elemento mais importante e definidor - aqui trataremos e o sinistro lhe é o outro lado da moeda, numa relação de hipótese [de incidência] e fato [gerador].

Colocadas tais premissas básicas, convém, na sequência, perscrutar acerca das origens da previdência social, desde um ponto de vista sociológico, para, a seguir, estabelecer os contornos da transposição do mutualismo ao seguro social e, no arremate [introdutório], proceder a um breve retrospecto histórico sobre o surgimento da previdência social, o que permitirá situar melhor o nosso tema.

## 1.2. Às origens da Previdência Social

Com efeito, é possível afirmar, na senda do que propõe Fábio Zambitte Ibrahim<sup>3</sup>, que a proteção social nasce no seio da família<sup>4</sup>, no contexto de mútua proteção entre seus membros, a partir de uma

---

<sup>2</sup> No ponto, anota Wagner Balera que “O significado do seguro é o fundamento de todos os demais conceitos que giram em torno da concepção moderna de risco. Esse conceito delimita o quadro, impedindo que o estudioso do assunto se disperse em cogitações vagas e imprecisas. É conceito fundamental em matéria previdenciária. (...) São conceitos fundamentais (...) o de seguro, como contraponto necessário ao risco[,] e o de assistência[,] que, conquanto possa atuar de modo complementar ao seguro, possui características próprias e inconfundíveis.” (Noções Preliminares de Direito Previdenciário, 2ª Ed., São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 157-158).

<sup>3</sup> Curso de Direito Previdenciário, 17ª Ed. Niterói: Impetus, 2012.

<sup>4</sup> É certo que ao homem primitivo - que vivia isolado ou em formas embrionárias de organização social, mas, de todo modo, satisfazia por seu próprio esforço suas poucas necessidades vitais (seguindo apenas seus instintos e impulsos) e era abandonado à própria sorte quando incapaz de fazê-lo - a pobreza, o isolamento e a ignorância sequer eram percebidos como um mal e os conflitos se limitavam a uma eventual disputa por comida ou pela posse da fêmea. Quando os homens atingem um estágio de desenvolvimento em que passam a conviver segundo a razão,

solidariedade baseada, por assim dizer, em relações consanguíneas (ancestralidade), de fundo afetivo<sup>5</sup>. Convém anotar, porém, que nos primórdios o conceito de família era bastante mais largo do que aquele que se verifica hodiernamente - restrito, em geral, ao núcleo familiar mais próximo, formado por pais e filhos economicamente dependentes<sup>6</sup>. Assim, num passado distante, as pessoas viviam em extensas aglomerações familiares e os anciãos (ou incapacitados por outra razão), quando já inaptos ao trabalho braçal produtivo, se recolhiam a afazeres domésticos (por vezes, auxiliando no trato com as crianças<sup>7</sup>) e eram sustentados economicamente pelos mais jovens<sup>8</sup>.

Aqueles que não dispunham do amparo familiar, por qualquer razão – ou porque eram “sozinhos no mundo” ou porque a família não detinha meios para auxiliar -, caindo em situação de indigência, permaneciam, em geral<sup>9</sup>, na dependência da caridade de terceiros, atitude que era, normalmente, incentivada pela Igreja<sup>10</sup>.

---

tornando-se sociáveis, surge um estado social, caracterizado por instituições como a família, a propriedade e o escambo.

<sup>5</sup> No ponto, anota Berwanger (Previdência Rural: inclusão social. Curitiba: Juruá, 2008, p. 18) que mesmo na Antiguidade, após o surgimento de colégios profissionais, “a maior ajuda nas dificuldades, ainda provinha mais da família”.

<sup>6</sup> É certo, porém, que não era de todo incomum que, em conformações sociais diversas, esse auxílio aos mais idosos se implementasse num contexto desligado das relações de parentesco estrito, ou seja, a tribo, aldeia ou conglomerado (comunidade gentílica) criava uma rede de proteção generalizada a todos os seus membros.

<sup>7</sup> Anota Fabio Konder Comparato (A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos, 7ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 52) que “Já se observou, de resto, que o processo de seleção natural deu mais vantagens biológicas aos grupos que cuidavam de seus membros não reprodutivos do que àqueles que abandonavam ou matavam os anciãos, pois a capacidade de reprodução global dos grupos altruístas via-se assim singularmente reforçada. Os velhos sempre constituíram um grande auxílio ao grupo, não só pelo fato de se ocuparem das crianças, liberando os demais adultos para a realização de outras tarefas, mas também pelo concurso de sua maior experiência a enfrentar as situações que põem em perigo a sobrevivência do grupo.”.

<sup>8</sup> Em suma, assim como hoje os pais são responsáveis pelo sustento dos filhos menores, os filhos eram responsáveis pelo sustento dos pais idosos, inclusive do ponto de vista legal (e não apenas moral, portanto), havendo ainda resquícios disto no Direito atual.

<sup>9</sup> Segundo Paul Durand (La Política Contemporánea de Seguridad Social, trad. de José Vida Soria. Espanha: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991, p. 88-90): “*La asistencia puede, en principio, prestarse por los grupos sociales a los que pertenece la víctima del riesgo y, concretamente, por el grupo familiar y la empresa privada. Tradicionalmente, corresponde a la familia la misión de proteger a los miembros del grupo familiar. (...) Incluso (...) la ley civil traduce esta exigencia moral a través de la forma de una obligación natural. (...) Durante mucho tiempo la familia ha prestado a sus miembros este tipo de cobertura. Todavía hoy cumple esa función en los medios (...) donde (...) la familia constituye la base de la organización económica. (...) Por otra parte, la familia ha experimentado, como consecuencia de las transformaciones económicas del mundo actual, crecientes dificultades para llevar a cabo esa misión que tradicionalmente se le asignaba. (...) La tendencia a una proletarianización general no ha permitido a la familia desarrollar su papel de elemento de seguridad. El grupo profesional (...) puede también constituir una garantía contra los riesgos sociales. En la antigua Francia las corporaciones se consideraban obligadas por un deber de caridad hacia sus miembros; (...) La acción de las hermandades secundaba a la de las corporaciones.*”.

<sup>10</sup> Anota Serau Júnior que “Na Antiguidade a proteção contra os riscos sociais não constituía uma preocupação pública, restando entregue totalmente à esfera privada, a partir de práticas de assistência familiar e de caridade, especialmente das ordens religiosas e por influência do pensamento judaico-cristão. A noção de proteção às contingências sociais durante o período da Idade Média também segue a característica já assinalada de constituir, essencialmente, prática caritativa de fundo religioso-moral ou restrita à assistência familiar.” (A Seguridade Social como Direito Fundamental Material: ou a Seguridade Social como Parte Inerente à Constituição. In FERRARO, Suzani Andrade; FOLLMANN, Melissa [Coord.]. Previdência: entre o direito social e a repercussão econômica no Século XXI. Curitiba: Juruá, 2009, p. 297).

Esse auxílio prestado pela família é ainda suscitado por nossa legislação, inclusive constitucional<sup>11</sup>, quando trata do benefício assistencial de prestação continuada: “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção **ou de tê-la provida por sua família**” (art. 203, V, CRFB – grifos nossos).

Já a solidariedade entre as gerações (jovens ativos prestando auxílio aos idosos inativos) é algo também ainda presente em nosso sistema previdenciário - a denominada “solidariedade transgeracional”<sup>12</sup>, que dita o regime de repartição simples, que é, precipuamente, o nosso.

A assistência privada, por sua vez, até hoje desempenha um papel importante, encontrando também guarida constitucional, inclusive por meio de incentivo fiscal: “são isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei” (§7º do art. 195 da CRFB).

Ambas as situações – a da assistência mútua entre familiares e a caridade de terceiros – evoluíram ao longo dos séculos – por muito tempo paralelamente, com poucas intersecções<sup>13</sup>, mas mais

---

<sup>11</sup> E também a civil, conforme dita o nosso Código:

Art. 1.694. Podem os parentes, os cônjuges ou companheiros pedir uns aos outros os alimentos de que necessitem para viver de modo compatível com a sua condição social, inclusive para atender às necessidades de sua educação.  
§ 1º Os alimentos devem ser fixados na proporção das necessidades do reclamante e dos recursos da pessoa obrigada.

§ 2º Os alimentos serão apenas os indispensáveis à subsistência, quando a situação de necessidade resultar de culpa de quem os pleiteia.

Art. 1.695. São devidos os alimentos quando quem os pretende não tem bens suficientes, nem pode prover, pelo seu trabalho, à própria manutença, e aquele, de quem se reclamam, pode fornecê-los, sem desfalque do necessário ao seu sustento.

Art. 1.696. O direito à prestação de alimentos é recíproco entre pais e filhos, e extensivo a todos os ascendentes, recaindo a obrigação nos mais próximos em grau, uns em falta de outros.

Art. 1.697. Na falta dos ascendentes cabe a obrigação aos descendentes, guardada a ordem de sucessão e, faltando estes, aos irmãos, assim germanos como unilaterais.

Comentando o supracitado art. 1.694 do Código Civil, salienta Milton Paulo de Carvalho Filho (*in* PELUSO, Cezar [coord.]. Código Civil Comentado, 4ª Ed., Barueri: Manole, 2010, p. 1905) que “há que se diferenciar *dever de sustento* de *obrigação alimentar*. O primeiro, que compreende os alimentos, decorrerá do poder familiar (art. 1.634), existindo, por isso, entre pais e filhos menores. A segunda, que decorre da lei, está fundada no parentesco e pressupõe a necessidade do alimentado. O presente dispositivo trata especificamente da *obrigação alimentar* ao referir-se aos parentes, ao casamento e à união estável. A *obrigação alimentar* tem como principais características a reciprocidade, a possibilidade de que seu surgimento não cesse nunca e, por fim, a pressuposição da necessidade do alimentando. Já o *dever de sustento* não é recíproco e prescinde da necessidade do alimentando, por ser presumida de modo absoluto.”

<sup>12</sup> Comparato (*op. cit.*, p. 52) diz que “a solidariedade humana atua em três dimensões: dentro de cada grupo social, no relacionamento externo entre grupos, povos e nações, bem como entre as sucessivas gerações na História.”

<sup>13</sup> Durand (*op. cit.*, p. 72) descreve que “*Diversos son los procedimientos que pueden emplearse para proteger al individuo contra los riesgos (...). Inicialmente puede utilizarse la técnica de la Previsión individual, representada por el ahorro y la Previsión colectiva que tiende a la agrupación y el reparto (dispersión) de riesgos a través de la fórmula mutualista y las técnicas del seguro. Un segundo procedimiento consiste en imponer la carga de la indemnización a la persona que ha dado origen al riesgo; esta técnica, propia de las reglas sobre Responsabilidad, ha sido empleada para los accidentes de trabajo. La última de las fórmulas es la de la Asistencia, otorgada por grupos privados o por el Estado.*”

---

recentemente em composição sistemática e complementar (ou subsidiária) -, sendo cabível, portanto, a análise seccionada, sendo que, no presente ensaio, a assistência não é assunto que nos interessa.

### 1.2.1. Do mutualismo ao seguro social

Conforme descreve Armando de Oliveira Assis, “o homem, na marcha para a sociedade atual, veio agrupando-se segundo moldes cada vez mais complexos, a saber: primeiro construindo o grupo familiar, em seguida compondo a tribo, e, afinal, radicando-se, organizando as nações. O que teria impulsionado o homem para esse tipo de aglomeração? (...) muito certamente, deve ter concorrido poderosamente para tal resultado o desejo dos indivíduos de, mediante a ajuda de seu semelhante, reforçar ou criar meios de defesa contra certas contingências diante das quais se sentiam impotentes isoladamente, no obscuro instinto de segurança que a existência comum torna concretizável. Daí para a estrutura da sociedade atual, com os seus sistemas de seguro social, nada mais fez o homem que aprimorar esse impulso inicial.”<sup>14</sup>.

Com efeito, o exame do evoluir histórico da humanidade permite que visualizemos diversas outras formas de agrupamento para assistência mútua, sem a participação direta do Estado - o que também, diga-se de passagem, acha abrigo até hoje em nossa legislação (ou seja, o regime de previdência privada). Basta ver, por exemplo, o caminhar da Previdência Social no Brasil, que evoluiu da afluência que gravitava em torno de cada empresa, para a que tinha como eixo a categoria profissional, chegando, aí já com participação estatal direta, à dicotomia entre urbanos e rurais para desaguar, finalmente, no atual regime único (ainda que não totalmente único, pois seccionado entre iniciativa privada e serviço público e, neste último caso, ademais entre servidores civis e militares, muito embora esta dicotomia também venha sendo paulatinamente enfraquecida). Em suma, o mutualismo foi a primeira

---

<sup>14</sup> Em busca de uma concepção moderna de risco social. Revista dos Industriários, n. 18, dezembro de 1950. Republicado na Revista de Direito Social, n. 14, abril/junho de 2004, p. 149-173. Cabe consignar aqui a advertência posta pelo mesmo autor: “Vejam o reverso. Se o indivíduo espera satisfação, por parte da sociedade, a certas necessidades pessoais, é claro que essa satisfação se efetivará a custa da cessão, por parte dos demais membros da comunidade, de uma dada fração de seus respectivos interesses, isto é, de suas cotas para a composição de um bem comum. Em outras palavras, a garantia que o indivíduo recebe é a resultante da soma de tantas parcelas quanto os demais membros do mesmo agrupamento. Ora, se assim é, a vice-versa é lógica: todo indivíduo, como componente desse mecanismo, está na obrigação evidente de dar sua contribuição para efetivação dessa garantia. (...) Esse equilíbrio, essa reciprocidade, essa inter-relação entre indivíduo e sociedade fazem evidenciar a ação reflexa que inevitavelmente se produz entre os dois. Se o indivíduo é uma parte constitutiva do todo que é a sociedade, e se esta é uma resultante da congregação de indivíduos, claro é que um não pode viver como se desconhecesse o outro, ou como se a outra parte lhe fosse adversa, e que qualquer coisa que cause dano a um não deixará de repercutir sobre o outro. (...) Se, pois, o que atinge a sociedade atinge também o indivíduo, e se o que prejudica o indivíduo se reflete na sociedade, esta não poderá deixar de se ressentir de ser perturbada na sua integridade quando qualquer de seus membros sofrer o ataque de uma dessas contingências da vida humana. Quando menos, o infortúnio dos indivíduos causará enfraquecimento na sociedade. Por isso, deve esta velar pela segurança de seus componentes e satisfazer às suas necessidades eventuais por duas razões: 1ª) como um gesto de auto-sobrevivência; 2ª) pelos deveres precípuos que lhe tocam.” (idem).



manifestação organizada de compartilhamento de riscos. Enfim, dentre as várias espécies de seguro, o que cobria a incapacidade laborativa era apenas mais um<sup>15</sup>.

A doutrina considera que a origem remota do mutualismo é milenar, com os “colégios” gregos (heterias) e romanos (*Collegiae*). Segundo Ruben Contreras, “*Luego en plena edad media, nace la comuna aldeana, que tenía como objetivos la posesión, explotación, disfrute y defensa común del terreno en el cual desarrollaban sus actividades de la vida diaria y les servía de morada. Es aquí que nace la función del sistema de previsión y asistencia hacia los demás, protegiendo a sus miembros de la necesidad, principalmente por medio del cultivo en común de una parte de la tierra comunal para con sus frutos, alimentar a los miembros que se encontraran en mala situación, e incluso a los viajeros que necesitaban la ayuda de la Comuna. Debido a estas iniciativas y a ese deseo de superación y organización del hombre ante las necesidades por mejorar su condición de vida, dado su esencia gregaria, empiezan también en plena edad media a aparecer las Cofradías Medievales, la Hermandad del Socorro y los Montepíos. La Cofradía Medieval es la institución social, que algunos estudiosos del mutualismo como Rumeu de Armas, autor de La Previsión Social en España, consideran la forma embrionaria de mutualidad más remota de la Historia.*”<sup>16</sup>.

As guildas (que surgem a partir do século VII) germânicas e anglo-saxônicas “*fue la primera de las diversas Asociaciones de naturaleza gremial que asocio a los trabajadores por oficios, las cuales surgieron y se extendieron por toda la geografía europea a partir del siglo X. Estas Gildas de Artesanos se encargaban de realizar funciones profesionales y económicas relacionadas con la producción y el trabajo, incluso religiosas y festivas y sus principales cometidos eran la previsión y asistencia, tomándose según el caso a su cargo, los huérfanos del fallecido y la responsabilidad del enterramiento. O en otros casos como incendios se socorría al afectado con el objeto que este pudiera rehacer sus actividades. Con el transcurrir del tiempo estas cofradías asumían más responsabilidades como el auxilio en dinero a favor de sus integrantes en caso de cautividad, de vejez e invalidez y también por casos de enfermedad, generando estos auxilios monetarios por la asignación de los trabajos y sus respectivos rendimientos, lo cual les permitía dar asistencia hospitalaria (...). Se trataba entonces de una actividad de asistencia social más que de previsión social, lo cual se logró por la organización de gremios de asociados, según sus habilidades y oficio, llegándose a dar una dualidad en estas cofradías*

---

<sup>15</sup> No ponto, Marisa Ferreira dos Santos (Direito Previdenciário Esquemático, 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 28-29) anota que “O seguro do Direito Civil forneceu as bases para a criação de um novo instrumento garantidor de proteção em situações de necessidade. A primeira forma de seguro surgiu no século XII: o seguro marítimo, reivindicação dos comerciantes italianos. Não eram, ainda, as bases técnicas e jurídicas do seguro contratual. O desenvolvimento do instituto do seguro fez surgir novas formas: seguro de vida, seguros contra invalidez, danos, doenças, acidentes etc.”.

<sup>16</sup> El mutualismo y su mundo de oportunidades. Acesso em 18 de novembro de 2017. Disponível em: <<<http://www.noticierodigital.com/forum/viewtopic.php?t=5036>>>

---

*medievales, de ser cofradías y gremios, las cuales desempeñaban simultáneamente funciones propias de ambas instituciones, incluyendo en ellas la organización del trabajo.”<sup>17</sup>.*

Com a revolução industrial, em vista da falta de amparo conferida pela empresa ao trabalhador, este reagiu, “*creando instituciones de Socorros Mutuos, Las Sociedades Cooperativas de Producción y de Consumo de los Sindicatos. Es así que ante la pasividad del estado liberal, los trabajadores de la industria, tratan de organizar un sistema de previsión y asistencia, en la cual la ayuda mutua entre sus socios, era el factor preponderante para demostrar la solidaridad, a fin de protegerse ante las distintas situaciones de necesidad que pudiesen confrontar por el desenlace ante los riesgos de enfermedad, vejez, invalidez, muerte e incluso en algunos casos desempleo.*”<sup>18</sup>.

Em apertada síntese, “*Después de revisar estos antecedentes del Mutualismo, podemos decir que fue concebido como un sistema de ayuda mutua, mediante la creación de asociaciones diversas, con integrantes de variados estamentos y colectividades, con la finalidad de asumir riesgos y contingencias sociales como invalidez, enfermedad, vejez y la muerte. Se ha sustentado con los aportes de sus integrantes o asociados y tenían como fin básicamente la previsión y el socorro. (...) En el mutualismo está ausente el espíritu de lucro, inspirándose en el principio de la solidaridad lo cual ha servido de base y antecedentes de los que hoy conocemos como la seguridad social.*”<sup>19</sup>.

Ocorre que, como bem salienta Marisa Ferreira dos Santos, o “seguro decorria do contrato, e era de natureza facultativa, isto é, dependia da manifestação da vontade do interessado”<sup>20</sup>. Assim, o que acabava acontecendo é que adquiriam a proteção apenas os trabalhadores que fossem parte de categorias profissionais mais bem organizadas em torno de um vínculo associativo ou aqueles por natureza mais precavidos e que gozassem de uma situação financeira minimamente confortável, a comportar algum excedente que permitisse contratar a cobertura junto a uma seguradora privada. Em suma, a proteção securitária acabava sendo privilégio de uma minoria e deixava de fora boa parte da massa assalariada.

No ponto, anota Comparato que as declarações de direitos “representaram a emancipação histórica do indivíduo perante os grupos sociais aos quais ele sempre se submeteu: a família, o clã, o estamento, as organizações religiosas. É preciso reconhecer que o terreno (...) fora preparado (...) pela reforma protestante, que enfatizou a importância decisiva da consciência individual em matéria de moral e religião (...) [e] pela cultura da personalidade de exceção, do herói que forja sozinho o seu próprio destino (...). Mas, em contrapartida (...), a perda da proteção familiar, estamental ou religiosa, tornou-o muito mais vulnerável às vicissitudes da vida. (...) a lei assegurava imparcialmente a todos (...) a possibilidade jurídica de prover livremente à sua subsistência e enfrentar as adversidades da vida, mediante um comportamento disciplinado e o hábito da poupança. O resultado dessa atomização social

---

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> *Op. cit.*, p. 29.

(...) foi a brutal pauperização das massas proletárias (...). O reconhecimento dos direitos humanos de caráter econômico e social foi o principal benefício que a humanidade recolheu do movimento socialista (...). O titular desses direitos, com efeito, não é o ser humano abstrato, com o qual o capitalismo sempre conviveu maravilhosamente. É o conjunto dos grupos sociais esmagados pela miséria, a doença, a fome e a marginalização. Os socialistas perceberam (...) que esses flagelos sociais não eram cataclismos da natureza nem efeitos necessários da organização racional das atividades econômicas, mas sim verdadeiros dejetos do sistema capitalista de produção (...)”. Assim, “o movimento socialista fez atuar, a partir do século XIX, o princípio da solidariedade como dever jurídico, ainda que inexistente no meio social a fraternidade enquanto virtude cívica. A solidariedade prende-se à ideia de responsabilidade de todos pelas carências ou necessidades de qualquer indivíduo ou grupo social. (...) O fundamento ético desse princípio encontra-se na ideia de justiça distributiva, entendida como a necessária compensação de bens e vantagens entre as classes sociais, com a socialização dos riscos normais da existência humana.”<sup>21</sup>.

Com o surgimento do Estado moderno e o vínculo estreito que se estabelece entre o aparato estatal e a organização social – destacando-se aí, inclusive, o importante papel desempenhado pelo Direito -, parece inevitável que o Estado assumira a função ao menos de dirigir (orientar) a rede de proteção social. Ademais, era necessário contemplar, de algum modo, a massa de trabalhadores até então despida de proteção.

Conforme aduz Augusto Venturi, citado, com tradução, por Marisa Ferreira dos Santos<sup>22</sup>, era “necessário dar um novo passo adiante e este se deu com o reconhecimento de uma dupla necessidade: de um lado, tornar obrigatórias, para todos os que pertenciam a importantes categorias de trabalhadores, formas de seguro frente aos principais riscos a que se encontram sujeitos – questão que, necessariamente, devia ser competência do Estado -; de outro lado, ajudar os trabalhadores a suportar o custo desses seguros – e, também aqui, o Estado devia adotar alguma medida, chamando a contribuir a categoria dos empregadores”.

Rubén Contreras anota que “*Con el correr del tiempo y ante la multiplicación de los riesgos y necesidades de sus integrantes y de los trabajadores, tuvo el estado que ponerle atención a los problemas básicos de la población y fijar su atención en estas asociaciones mutualistas de socorro y de previsión social y se implementaron los primeros planes de coordinación públicos, a fin de superar los esquemas limitados de la mutualidad espontánea propiciadas por dichas asociaciones, dado que el radio de acción del mutualismo siempre ha sido limitado a un área geográfica y poblacional cercana a la ubicación de su sede y también debido a que los aportantes de fondos han sido personas trabajadoras y ciudadanos del común, con escasos recursos económicos, lo cual incide en que las coberturas ante*

---

<sup>21</sup> *Op. cit.*, p. 65, 66, e 77.

<sup>22</sup> *Idem*, *ibidem*.



*los riesgos y contingencias han sido reducidas, con lo cual pudiéramos decir, que ante ese cumulo de problemas y la limitada respuesta de dichas asociaciones mutualistas y de socorro, se inició la política oficial de los estados nacionales en materia de previsión y seguridad social.”<sup>23</sup>.*

Segundo Lopes Júnior: “É sabido que a instituição de um sistema de previdência que não seja obrigatório e que fique a critério de cada um resolver se deve ou não se filiar, enfraquece o Estado no desenvolvimento de sua tarefa de prestar os benefícios e serviços necessários a garantir o desenvolvimento da proteção social, especialmente nos países em que não houve ainda uma firmamento do pensamento e conscientização da necessidade de se assegurar o próprio futuro por parte do trabalhador. (...) Justifica-se ainda a obrigatoriedade (...), uma vez que, tratando-se de um sistema de repartição como é o brasileiro, quanto mais participantes, maior é a arrecadação e conseqüentemente melhores são as condições de concessão e manutenção de benefícios e serviços. Finalmente, somente por intermédio de um sistema de filiação obrigatória é que se pode garantir a necessária equidade na forma de participação no custeio, bem como a diversidade da base de financiamento.”<sup>24</sup>.

Anota Machado da Rocha, que dentre os fatores que “serviram de estímulo para que os Estados implementassem a instituição dos seguros obrigatórios (...) [está] a redução com os gastos na assistência social, custeada pelo Estado, pois os trabalhadores, nos momentos de necessidade social, contariam com um instrumento mais efetivo (...) por força de sua participação direta.”<sup>25</sup>.

Serau Júnior, por sua vez, argumenta que “a História mostrou que as medidas individuais (como a poupança) ou mesmo grupais (como o mutualismo) não são suficientes para garantir ao indivíduo a satisfação de suas necessidades sociais mínimas, impondo-se a intervenção do Estado em prol do bem comum.”<sup>26</sup>.

Destarte, na evolução histórica ora examinada – do mutualismo ao seguro social -, o Estado, num primeiro momento, reconhece a importância e utilidade social das organizações privadas de mutualismo,

---

<sup>23</sup> *Op. cit.*

<sup>24</sup> LOPES JÚNIOR, Nilson Martins. A proteção social do trabalhador rural. 2006. 196 f. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006, p. 76.

<sup>25</sup> O Direito Fundamental à Previdência Social na Perspectiva dos Princípios Constitucionais Diretivos do Sistema Previdenciário Brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 151. Anota o mesmo autor (p. 153-155) que “Não podemos menosprezar, na consolidação do princípio da obrigatoriedade, a interpretação consagrada pelo STF nos precedentes da Súmula 466. (...) Os empregadores eram considerados segurados facultativos até o advento da LOPS, que operou sua inclusão. (...) O princípio da obrigatoriedade, essência da relação jurídica do seguro social, determinará a vinculação com o regime previdenciário, prescindindo-se da vontade dos trabalhadores. Como conseqüência da obrigatoriedade, advém a automaticidade da filiação, isto é, a inclusão do segurado em um regime de previdência, e o conseqüente dever de contribuir, instaurado *ope legis*, por norma de ordem pública, no momento em que a atividade econômica-laboral passa a ser desempenhada.”

<sup>26</sup> *Op. cit.*, p. 304. “*En effect, la sécurité sociale exige que la collectivité, responsable de tous ses membres, les protège, conformément à un ensemble de principes unique, les seules exceptions étant celles que peut justifier l'intérêt national. La communauté, dispensatrice de la sécurité sociale, doit donc en quelque sorte assumer le rôle d'une société nationale de secours mutuel offrant à tous ses membres un régime de prestations uniforme.*” (Bureau Internacional do Trabalho, *Les tendances se la securité sociale dans le periode d'après guerre*, Genebra, 1949, citado por Armando de Assis Oliveira, *op. cit.*).

que se constituem com participação apenas dos próprios trabalhadores; num segundo momento (que, frise-se, não se repercute em todos os cantos do planeta), o Estado torna obrigatório que o empregador contrate, junto a uma empresa privada de sua escolha (num rol taxativo ou não), um seguro social para seus empregados, o qual, em geral, se resume a cobrir riscos estritamente acidentários<sup>27</sup>, mediante aportes do empregador ou do empregador e do empregado; num terceiro momento, o Estado percebe que se faz necessário (ou ao menos útil) assumir a administração desse seguro social e, posteriormente, de expandi-lo para além do universo dos empregados *stricto sensu*, o que gera a necessidade de ampliação da base de financiamento, geralmente com aportes diretos por parte do próprio poder público (é o denominado “custeio tripartite”, com participação de empregadores, empregados e Estado no financiamento).

Discute-se, em doutrina, se o seguro social surge apenas quando o Estado assume sua administração e parcela do financiamento ou já quando apenas se torna obrigatória a contratação pelo empregador de uma seguradora privada. De minha parte, embora considere que não se trata de uma questão realmente útil (senão apenas de nomenclatura ou classificação), entendo que a obrigatoriedade e a expansão do financiamento para além do bolso do próprio segurado são características básicas<sup>28</sup> que permitem que já se fale, a partir daí, em seguro social, que passa, então, a ser um direito subjetivo do trabalhador<sup>29</sup>. Como veremos no esboço histórico que logo adiante traçaremos, o seguro social surge ao final do século XIX, com Bismarck. Na concepção inicial, contemplava apenas a categoria dos trabalhadores assalariados (o que corresponderia, hoje, ao segurado empregado), deixando de fora os autônomos.

Na essência, a partir daí, o seguro social perde o seu caráter civilista (ainda que preserve algumas das características anteriores<sup>30</sup>) e adquire uma linha publicista, passando a ser regido pela ideia de

---

<sup>27</sup> Isto esteve vigente no Brasil, quanto à Infortunistica propriamente dita, até a década de 1970.

<sup>28</sup> Pode-se mencionar também algumas outras, como: a constituição de um fundo mútuo sustentável (sem, porém, o objetivo direto de lucro); e a seleção desinteressada (ou seja, não regida por um cálculo capitalista) dos riscos cobertos (antes, na relação privada, a análise financeira operada pela seguradora poderia determinar a exclusão de certos riscos cuja cobertura fosse demasiado onerosa) pelo legislador (e não pelo contrato, portanto).

<sup>29</sup> Colhemos aqui, novamente, a lição de Durand (*op. cit.*, p. 72-83): “*la mutualidad y el seguro (...) presentan un carácter común: (...) la carga que suponga un siniestro (...) se divide entre todos los miembros del grupo. (...) La mutualidad representa (...) una forma arcaica para la reparación de riesgos sociales. (...) En Gran Bretaña, las sociedades de socorros mutuos (...) fueron mucho (...) importantes. En Alemania (...), la temprana implantación de Seguros Sociales - forma de mutualidad obligatoria - hizo menos útil el desarrollo de instituciones de previsión voluntaria. (...) El éxito de la mutualidad supondría la constitución de una agrupación obligatoria que dispusiera a la vez de cotizaciones de los adheridos y de recursos distintos a esas cotizaciones. Esta fórmula es precisamente la típica de los seguros sociales. (...) la intervención de una sociedad de seguros permite poner en relación a mutualistas que se desconocen, que pertenecen a profesiones y a regiones muy diversas y que, en circunstancias normales, no habrían tenido ocasión de entrar en un mismo movimiento mutualista. Técnicamente, el seguro es más perfecto que la simple fórmula de la mutualidad. Agrupa más riesgos y practica el reaseguro. (...) La técnica del seguro es una de las más perfectas que se pueda imaginar para la cobertura de riesgos. Y es precisamente esta la que los seguros sociales han utilizado, modificando, sin embargo, alguna de sus características.”*

<sup>30</sup> No ponto, anota Marisa Ferreira dos Santos (*op. cit.*, p. 31): “O seguro social é espécie do gênero seguro, que, embora com características próprias, ainda tinha muito do seguro privado”.

solidariedade (social)<sup>31</sup> e não mais de mutualismo (ainda que, insisto, haja sobreposição quanto a certos traços)<sup>32</sup>.

É a partir do Plano Beveridge que o seguro social passa a pretender abarcar todos os trabalhadores (agregando, assim, os não-assalariados) - ainda que, em geral, não se expandisse, no Brasil, para além do setor urbano, é dizer, os trabalhadores rurais vieram a ser integrados mais tardiamente, mas a ideia de universalidade subjetiva já se fazia presente.

Num momento posterior, que se prolonga à quadra que vivemos, o seguro social é acoplado por um novo sistema, a seguridade social, que resulta da unificação daquele com a assistência pública, sendo que os dois subsistemas passam a desempenhar um papel de complementariedade recíproca (ou subsidiariedade). Em suma, o seguro social subsiste até hoje, consistindo, porém, num subsistema - o previdenciário - dentro de um sistema mais amplo, que é o da seguridade social<sup>33</sup>.

### 1.2.2. Antecedentes remotos da Previdência Social

Jane Berwanger indica que “As primeiras medidas de proteção social, registradas na história, ainda na Antiguidade, surgiram (...) com o Código de Hamurabi (...) e com o Código de Manu, (...) que continham preceitos de proteção aos trabalhadores e carentes. (...) ainda destacam-se a legislação de Sólon, na Grécia, que concedia subsídio aos carentes.”<sup>34</sup>.

Daniel Machado da Rocha<sup>35</sup> aponta alguns antecedentes da Previdência Social na antiguidade - os “colégios” gregos (heterias) e romanos (*Collegiae*)<sup>36</sup> - e também no medievo - como as guildas (que surgem a partir do século VII) germânicas e anglo-saxônicas, que, algumas delas, previam dentre suas

---

<sup>31</sup> Há, porém, que reconheça que tal transição só se efetua num momento histórico mais tardio, como já deixei consignado.

<sup>32</sup> José Vida Soria (“estudio preliminar” à obra de Paul Durand - *op. cit.*, p. 34) aduz que “*En el apartado que se dedica a las técnicas de Reparación de efectos de riesgos sociales se sitúan en realidad todos los mecanismos jurídicos e institucionales que se pueden calificar de tradicionales, que toman su origen en los procedimientos más primitivos de protección social (e individual) - ahorro, responsabilidad civil, mutualidades, seguros sociales - hasta llegar a las fórmulas coordinadas que convencionalmente se podrían calificar, como normalmente se viene haciendo, de sistema de Previsión social.*”

<sup>33</sup> Há quem, porém, discorde de tal afirmação, sustentando que a Seguridade Social não pode ser vista como integração das formas previdenciárias ou assistenciais preexistentes (por exemplo, Giuliano Mazzoni, *in* Existe um conceito jurídico de seguridade social?, *Revista de Direito Social* n. 22, p. 170). Balera (*in* Noções..., p. 68-69) afirma que “não nos parece rigoroso alegar que a fase ou era da previdência social já se tenha encerrado. De feito, o histórico da questão social, com seu curso imprevisível, determinou que essa problemática tomasse rumos mais abrangentes sem, contudo, esgotar-se por completo o modelo originariamente estabelecido [o bismarckiano, no caso]. Seria errôneo, pois, procurarmos encontrar antinomias entre a ‘fase’ da previdência social e a ‘etapa’ da seguridade social, como quer certa doutrina, ao afirmar que esta última é estágio distinto daquele formado pela técnica do seguro.”

<sup>34</sup> BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. *Previdência Social Rural: inclusão social*. Curitiba: Juruá, 2008, p. 17.

<sup>35</sup> *O Direito Fundamental à Previdência Social na Perspectiva dos Princípios Constitucionais Diretivos do Sistema Previdenciário Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

<sup>36</sup> Os *Collegia* romanos existiram até a queda do Império Romano do Ocidente, merecendo destaque pela “sua natureza mutualista, na medida em que buscavam (...) manter um regime de ajuda recíproca aos seus membros” (Machado da Rocha, *op. cit.*, p. 21).

finalidades a assistência em caso de doença e funeral, e, mais tarde (século XII), com as corporações de ofício, com nítido caráter mutualista<sup>37</sup>.

Na Idade Moderna, surge, no mundo ocidental, o Estado nacional (território, povo, nação) soberano e laico, com a assunção do monopólio da força e da missão legislativa (um só exército, única ordem jurídica). A burguesia ascendente, contrariada com a intervenção estatal, que considera excessiva, passa a exigir a limitação do poder do Estado, exaltando o valor da liberdade individual, de onde surge a ideia dos direitos fundamentais (de primeira geração), consagrando valores liberais<sup>38</sup>. Nessa quadra histórica, aponta Machado da Rocha que “a proteção das necessidades sociais efetiva-se por intermédio das irmandades de socorro, e, depois, dos montepios”. A irmandade, que nasce como sucessora do grêmio, conferia, diferentemente deste, direito subjetivo aos seus membros para obter a proteção pertinente. “Depois”, continua Machado da Rocha, “são sucedidas pelos montepios laicos e subvencionados pelo Estado, não para a massa da população, mas restritos a atividades profissionais”<sup>39</sup>.

Aponta o mesmo autor que os “colégios romanos, as irmandades e corporações medievais, as sociedades de socorro mútuo apresentavam o caráter de mutualidade, mas não tinham incorporado os pressupostos técnicos e jurídicos do seguro (...). O instituto do seguro não apresenta uma evolução histórica unitária, mas um desenvolvimento independente dos seus diferentes ramos. (...) os seguros privados surgiram antes da assistência social, a sua aplicação para a cobertura de riscos sociais somente será efetivada muito mais tarde.”<sup>40</sup>.

Em termos de assistência social, destaca Wagner Balera<sup>41</sup> que, em âmbito mundial, ela se expressa pela primeira vez segundo fórmula engendrada pelo imperador Trajano, que criava modelo no qual fornecia crédito aos agricultores e, com o rendimento dos empréstimos, proporcionava o sustento regular

---

<sup>37</sup> No mesmo sentido, a lição de Serau Júnior: “Destacam-se (...) as guildas germânicas e anglo-saxônicas, com origens no século VII, que incluíam em suas finalidades a assistência em caso de doença e a cobertura de despesas de funeral. Posteriormente, por volta do século XII, sublinhe-se o aparecimento das corporações de ofício, em toda a Europa, formadas por pessoas que exerciam o mesmo ofício ou profissão, dotadas de caráter mutualista (...)” (*op. cit.*, p. 297).

Rubén Contreras relata que na “*América Precolombina también se dieron casos de previsión y asistencia con nuestros aborígenes, como lo acaecido en el Imperio de Los Incas, en Tahuantinsuyo, con el Alyllu, quienes garantizaban a la totalidad de sus integrantes el derecho a la vida mediante la satisfacción plena de las necesidades físicas y primordiales como la alimentación, vestido, vivienda y salud, que equivalía a evitar el hambre y la miseria y otras penurias derivadas de las desigualdades sociales, si como los efectos destructores de la naturaleza. Así, los sobrantes del cultivo de las tierras del Inca eran depositadas en las piruas (graneros del estado), para cubrir la escasez en casos de sequía y calamidades públicas, tal como se lo refiere el Inca Garcilaso de La Vega en Sus Comentarios Reales. Otra organización comunal precolombina fue el Calpulli, en el México aborígen, como lo refiere Fray Bernardino de Sahagún en Estudios Etnológicos del México Precolombino, el cual cumplía determinadas funciones de previsión social, similares al Alyllu incaico, ya que cuando alguno de sus integrantes se enfermaban o sufrían accidentes, o se lesionaban en las guerras, tenían el derecho a seguir percibiendo los bienes que producían en la comunidad.*” (*op. cit.*)

<sup>38</sup> São documentos de destaque dessa época a *Petition of Rights*, de 1628, o *Habeas Corpus Act*, de 1679, e o *Bill of Rights*, de 1689.

<sup>39</sup> *Op. cit.*, p. 26.

<sup>40</sup> *Op. cit.*, p. 27.

<sup>41</sup> Sistema de Seguridade Social. 7ª Ed. São Paulo: LTr, 2014.

de crianças pobres da região de Veleia<sup>42</sup>. No ano 100 da era cristã, surge o normativo cujo teor é o mais antigo comprovante da existência dos seguros públicos na Itália: a “tábua de Veleia”, como é conhecida, se acha exposta no Museu Arqueológico Nacional de Parma. Segundo Balera<sup>43</sup>, “criava concreta fórmula assistencial, consistente no pagamento mensal de benefício, cujo valor corresponderia à nossa atual noção de mínimo existencial, e que perdurava durante todo o período da menoridade”. No *Act for the Relief of the Poor*, promulgado durante o reinado de Isabel I, na Inglaterra, em 1601, usualmente citada como a primeira lei assistencial do mundo, era garantida proteção aos carentes nas situações de enfermidade, invalidez e desemprego. Segundo Balera, trata-se da “primeira modelagem concreta a certo programa de proteção social de caráter permanente”<sup>44</sup>. Machado da Rocha, por sua vez, aponta que “No campo da assistência aos pobres, a intervenção estatal implementou-se, com caráter geral, primordialmente em 1413 em Gênova, cuja Constituição desse ano determinava a nomeação de ‘oficiais de misericórdia’, com o intuito de arrecadar e distribuir oferendas aos indigentes. Em Frankfurt, há registro de regulação da assistência oficial aos pobres em 1437. Nessa trilha, surgiram leis na França (Edito, de Francisco I, em 1536), Alemanha (*Reichspolizeiordnung*, de Carlos V, em 1530), progressivamente ampliadas pela legislação posterior, bem como estendendo-se para os demais países europeus. À medida que as sociedades evoluem, as políticas de socorro aos desvalidos não emergem apenas motivadas pelo espírito de caridade, mas também como medida de ordem pública que poderia ser ameaçada pela fome e pela miséria de grandes grupos de excluídos. (...) medidas de polícia continuavam sendo amplamente utilizadas (...), tais como a expulsão dos indigentes e as deportações ultramar.”<sup>45</sup>.

### 1.2.3. O surgimento da Previdência Social no mundo

A par dos antecedentes remotos, acima mencionados, é possível afirmar que a Previdência Social, da forma como a conhecemos, surge já na Idade Contemporânea. O que ganha relevo, aqui, é a transposição do esquema (difuso) de seguros privados para o sistema do seguro obrigatório.

No ponto, anota Machado da Rocha que “A introdução do seguro social obrigatório somente foi possível, na lição de Venturi, pela conjugação de três fatores: uma nova corrente de pensamento econômico-social, um ambiente econômico propício e um homem de Estado que acolhesse a ideia e tivesse a força suficiente para vencer qualquer resistência. O novo salto, na trilha evolutiva da proteção social, registra-se com a Lei Prussiana, de 1810, que previu o seguro-doença para os assalariados, e a Lei Austríaca, de 1854, englobando os riscos de morte, invalidez e velhice, porém restrita aos

---

<sup>42</sup> Em outra obra (Noções..., p. 60), o autor refere também as chamadas “leis fumentárias”, a primeira de 123 a.c., que fixavam o preço do trigo a ser vendido à população pobre, em valor muito inferior ao de mercado. Foram depois substituídas pela *Lex Cassia Terentia Frumentaria*, que determinava a distribuição, pelo Estado, de cinco medidas de trigo à população pobre cadastrada.

<sup>43</sup> In Noções..., p. 62.

<sup>44</sup> Idem, p. 63.

<sup>45</sup> *Op. cit.*, p. 26.



trabalhadores das minas. Coube a Bismarck (...) o pioneirismo de instituir um sistema de seguros sociais, começando pelo seguro-doença (...) de 1883, extensível à generalidade dos trabalhadores. (...) O sistema alemão foi sendo ampliado mediante a edição das Leis de 1884 e 1889, as quais versavam, respectivamente, sobre acidentes do trabalho<sup>46</sup> e seguros de velhice e invalidez<sup>47</sup>, e, em 19 de julho de 1911, serão essas três consolidadas e ampliadas no primeiro Código de Seguros Sociais.”<sup>48</sup>. Conforme o entendimento histórico prevalecente, as condições que confluíram para que a Alemanha fosse precursora na implementação do seguro social obrigatório foram, de um lado, a visão do Chanceler Bismarck no sentido de que seria necessário oferecer algumas concessões para não colocar em risco as relações de poder vigentes e, por outro lado, a própria transição histórica da sociedade alemã desde o feudalismo, implementada em grande parte por reformas elaboradas por uma elite intelectual (numa espécie de aristocracia)<sup>49</sup>.

Apenas em 1911, o desemprego involuntário passou a ser resguardado pelo seguro social na Grã-Bretanha (precursora no assunto, se considerarmos a implementação em âmbito nacional), o que resultou de uma mudança de concepção em torno do tema: de um azar ou incompetência individual (grave), de alguém que deveria procurar se adaptar ao regime, para um risco ou contingência inexorável do sistema, desequilibrado por natureza<sup>50</sup>. Na seqüência, os seguros sociais se proliferaram pelo restante da Europa<sup>51</sup>. Durand anota que coube à Suécia, por uma lei de 1913, conceber “*la primera experiencia de un sistema de pensiones nacionales para todos los miembros de una población*”<sup>52</sup>.

A Constituição Mexicana de 1917 previa em seu art. 123 a cobertura contra acidentes de trabalho e moléstias profissionais, de responsabilidade do empregador (inciso XIV), e também um período de

<sup>46</sup> Na Inglaterra, o *The Workmen's Compensation Act*, promulgado em 1897, trazia regramento similar ao da lei alemã de 1884, sobre acidentes no trabalho. Tal ato veio substituir o *Employer's Liability Act*, de 1880, que concedia ao trabalhador o direito de processar o empregador, com inversão do ônus da prova. A partir de 1987, todavia, bastava provar que a lesão ocorrera no trabalho, ou seja, havia responsabilidade objetiva do trabalhador.

<sup>47</sup> Na Inglaterra, o *Old Age Pensions Act*, de 1908, concedia pensão aos maiores de 70 anos, independentemente de contribuição.

<sup>48</sup> *Op. cit.*, p. 35.

<sup>49</sup> Guilherme Delgado e Helmut Schwarzer apontam que “o próprio evento do nascimento da previdência moderna, na Alemanha bismarckiana, é um exemplo clássico de como, em sociedade e economia de desenvolvimento tardio, um regime autoritário, imperial e patrimonialista serve-se de concessões em política social para aplacar focos de oposição. Mais do que isso, por meio da natureza paternalista do vínculo estabelecido entre Estado e população afetada, logra criar profundos laços de lealdade e dependência dos beneficiários para com o seu ‘soberano’.” (Evolução Histórico-Legal e Formas de Financiamento da Previdência Rural no Brasil. In CARDOSO JR., José Celso; DELGADO, Guilherme. A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90. Brasília: IPEA, 2000, p. 187-210).

<sup>50</sup> O *National Insurance Act*, de 1911, criava um regime contributivo tripartite (empregado, empregador e Estado contribuía, em proporções diversas), cobrindo os riscos de doença e desemprego, destinado apenas aos trabalhadores assalariados.

<sup>51</sup> No EUA, o marco inicial é o *Social Security Act*, de 1935, que foi uma das medidas do *New Deal*, de F. D. Roosevelt, sendo, conforme descreve a maior parte da doutrina, a primeira vez que o termo “seguridade social” foi utilizado. Não obstante, Durand (*op. cit.*, p. 53) relata que Miguel García Cruz “*remonta la utilización del término a Simón Bolívar, que declaraba, en el mes de febrero de 1819: ‘EL sistema más perfecto de gobierno es aquel que engendra la mayor suma de bienestar, la mayor suma de seguridad social y la mayor suma de seguridad política’.*”

<sup>52</sup> *Op. cit.*, p. 113.

descanso pós-parto remunerado de um mês (inciso V), além de considerar de utilidade social a criação de “Caixas de Seguros Populares”, que devem cobrir os riscos de invalidez, de vida, de cessação involuntária de trabalho, de acidentes e outros<sup>53</sup>. O art. 161 da Constituição de Weimar prescrevia o seguinte: “*In order to maintain health and the ability to work, in order to protect motherhood and to prevent economic consequences of age, weakness and to protect against the vicissitudes of life, the Reich establishes a comprehensive system of insurances, based on the critical contribution of the insured*”<sup>54</sup>. Anota Machado da Rocha que “É pertinente indicar que, na Conferência de Paz que se reuniu em 1919, em Versalhes, cuja preocupação central foi a questão social, a Alemanha já havia proposto a introdução de um direito comum dos seguros sociais, baseado em normas mínimas, a qual restou rejeitada. Contudo, na parte XIII do Tratado de Versalhes, deliberou-se a criação da Organização Internacional do Trabalho (...).”<sup>55</sup>.

Outro momento crucial, a alterar o curso da história de nossa disciplina, teve início em 1941, quando o economista Sir William Beveridge foi convidado pelo governo britânico para presidir uma comissão incumbida de produzir um diagnóstico sobre a seguridade social no país. Os relatórios elaborados por tal comissão viriam a influenciar na escalada do seguro social ao redor do mundo, sem qualquer exagero ou força de expressão. Em síntese, tratava-se de um esquema bastante completo (e também ousado, cabe ressaltar), a conferir proteção extensiva contra os ditos cinco “gigantes”: a necessidade, a enfermidade, a ignorância, a miséria e a necessidade. O denominado “Plano Beveridge” criou um sistema universal, abrangendo todos<sup>56</sup> e com participação compulsória de toda a sociedade<sup>57</sup>. O contexto do pós-Segunda Guerra, de completa destruição, foi um campo fértil para que ganhasse corpo a ideia de uma amplíssima proteção social. E assim foi: a seguridade social experimentou um crescimento desenfreado<sup>58</sup> nas décadas que seguiram<sup>59</sup>.

<sup>53</sup> Anota Balera que foi na Constituição Mexicana de 1917 que, “pela primeira vez, o Estado assumia que o risco do trabalho não poderia ser suportado apenas pelo operário. (...) Na verdade, a concepção moderna de risco social nasce nesse instante: o da assunção, pelo Estado, do papel garantidor da proteção social dos trabalhadores.” (Noções..., p. 155-156).

<sup>54</sup> A tradução em inglês, à qual fiz pequenas correções de ortografia (na verdade, erros de digitação), consta no seguinte endereço eletrônico: [http://www.zum.de/psm/weimar/weimar\\_vve.php](http://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php) (consulta em 26/12/2016).

<sup>55</sup> *Op. cit.*, p. 33.

<sup>56</sup> Não apenas os empregados, mas todos os trabalhadores.

<sup>57</sup> É ideia corrente a de que Beveridge defendia a cobertura “do berço ao túmulo”, mas parece não haver provas de que isto tenha sido mesmo por ele afirmado.

<sup>58</sup> O direito à seguridade social encontrou abrigo no corpo de diversas declarações internacionais de direitos humanos. Cabe mencionar, pela relevância, o art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948): “1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. 2. A maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozam da mesma proteção social.”

<sup>59</sup> No ponto, José Vida Soria (no “*estudio preliminar*” à republicação da obra de Paul Durand – *op. cit.*, p. 24-26) anota que “*La década de los cincuenta (...) inicia la apoteosis de la Seguridad Social, al menos en el mundo occidental, o mejor europea (...), construida sobre las huellas de los Informes Beveridge, y constituida en piedra*

Podemos perceber, a partir do que foi relatado, que o *dever* histórico-evolutivo da previdência social, até os tempos mais recentes, foi sempre no sentido de ampliação da proteção (dos sujeitos e dos riscos)<sup>60</sup>, ainda que com algumas idas e vindas, caminhando para o estágio protetivo do “homem todo e de todos os homens”, conforme consta na Encíclica *Populorum Progressio*, de Paulo VI. Não obstante, há algumas décadas, a Previdência entrou em crise, fase que se prolonga até a atualidade. Tal desenrolar, contudo, não será aqui analisado<sup>61</sup>. Por ora, cabe anotar apenas, com Helmut Schwazer, que “o sistema previdenciário formal de tipo *bismarckiano* (...) estipulava, como regra de acesso, a contribuição prévia. (...) o modelo conhecido como *beveridgiano* (...) não exige contribuição individual anterior para a obtenção de um benefício básico: avalia-se o direito à prestação por alguma característica definidora da

---

*angular del Estado Social, planificador, intervencionista y estabilizador del orden social. (...) Casi cuarenta años después presenciamos un proceso de disgregación aluvional (...) [y] de su sustitución por otro (...) que en realidad tiene una significación y una funcionalidad muy distinta”. E, citando o próprio Durand, acrescenta que “la inclinación por el riesgo y la necesidad de seguridad constituyen dos tendencias fundamentales del espíritu humano”, completando, já em suas próprias palavras: “y como el siglo XIX (...) fue la época de la inclinación por el riesgo, (...) el siglo XX da muestra de necesitar la seguridad. (...) a la altura de 1953, el proceso de montaje institucional de una red de Seguros sociales (...) estaba ya consolidado prácticamente en todos los países desarrollados. (...) Quizás el dato más significativo al respecto, (...) Beveridge (...) vino a instrumentar el planteamiento keynesiano en el ámbito de la protección social”.*

<sup>60</sup> A ampliação da seguridade social para além das fronteiras do risco essencialmente laboral contribuiu, inclusive, para a autonomia da disciplina em relação ao Direito do Trabalho. Neste sentido, anotam Antonio Martín Valverde, Fermín Rodríguez-Sañudo Gutiérrez e Joaquín García Murcia (*Derecho del Trabajo*, 20ª Ed. Madrid: Tecnos, 2011, p. 63): “¿Forman parte las instituciones jurídicas de la Seguridad Social del sistema de normas que llamamos Derecho del Trabajo? La respuesta a esta pregunta era afirmativa hasta el segundo tercio de siglo XX. En sus primeras etapas la Seguridad Social se concibió como un mecanismo de protección destinado exclusivamente a los trabajadores asalariados, y para la cobertura de riesgos relacionados con el trabajo (...). La tendencia manifestada tras la Segunda Guerra Mundial a generalizar la protección dispensada a toda la población activa, e incluso a todos los ciudadanos, impide considerar hoy la Seguridad Social como una parte del Derecho del Trabajo. (...) Esta tendencia hace obligado redefinir en términos jurídicos las contingencias o situaciones de necesidad protegidas, que ya no aparecen vinculadas necesariamente al trabajo asalariado: accidente, enfermedad, incapacidad, carencia de medios de vida, vejez. De todas maneras, aunque no quepa negarle sustantividad como rama del ordenamiento, la Seguridad Social sólo se puede estudiar en buenas condiciones a partir del Derecho del Trabajo; al menos en los sistemas de Seguridad Social, como el español, que responden al llamado ‘modelo profesional’. Primero, porque los conceptos fundamentales de aquella provienen en buena parte de éste. Segundo, porque el núcleo central y principal punto de referencia normativo de la Seguridad Social vigente es el denominado Régimen General de la Seguridad Social, que es el aplicable a los trabajadores asalariados de la industria y los servicios. Y tercero, y sobre todo, porque existe una evidente complementariedad en materia de protección social entre la Seguridad Social y determinadas instituciones del Derecho del Trabajo.”.

<sup>61</sup> Acerca das fases evolutivas da previdência social no mundo, há, por óbvio, construções diversas espalhadas pela doutrina. Procuramos, aqui, adotar uma menos controversa e mais adequada à opinião dominante, pautada especialmente na visão de Paulo Cruz que, por sua vez, segue Jean Touchard, indicando quatro fases evolutivas:

⇒ Experimental – Bismarck, na Alemanha, promulga um conjunto de normas (seguro-doença, aposentadoria e proteção a vítimas de acidente de trabalho). É o marco inicial da Previdência Social no mundo, segundo a doutrina majoritária. No início do Séc. XX, a Inglaterra avançou fortemente em termos de legislação de proteção social do trabalhador.

⇒ Consolidação – Constitucionalização de direitos sociais (Mexicana, de 1917; Weimar, de 1919). Em 1919, foi criada a OIT e em 1927, a Associação Internacional de Seguridade Social.

⇒ Expansão – Período do segundo pós-guerra. Em 1944, foi adotado na Inglaterra o “Plano Beveridge”, que criou um sistema universal (abrangendo todos e com participação compulsória de toda a sociedade). Está aí a origem da Seguridade Social.

⇒ Redefinição – Uma fase de “crise”, decorrente do alegado gasto excessivo do modelo de Estado do Bem-Estar Social.

cidadania (...). No entanto, desde Beveridge, esse modelo apresenta, além do benefício básico universal, um significativo módulo contributivo. Com as reformas do Welfare State na segunda metade do século XX, em diversos países, elementos componentes desses (...) paradigmas passaram a se sobrepor. Embora ainda seja possível identificar a prevalência de algum dos ‘paradigmas originários’, dificilmente serão encontrados casos estritamente clássicos. A Alemanha, por exemplo, embutiu no seguro contributivo bismarckiano vários elementos universalizantes e, ademais, teceu uma extensa rede de assistência social. A Suécia, o protótipo de Welfare State universal, em 1998 transformou profundamente o seu sistema previdenciário, que se tornou mais contributivo.”<sup>62</sup>.

### 1.3. O fundamento da Previdência Social

Podemos indicar vários fundamentos teóricos que sustentam a existência – como criação ou manutenção – da previdência social. Com efeito, é possível apontar, com segurança, ao menos quatro: a doutrina social da Igreja, a ideia de bem comum, a teoria do contrato social e a ideia de precaução. Cabe aqui trazer algumas linhas apenas sobre este último, em vista de sua mais íntima correlação com a ideia de risco.

Como bem observa Comparato, “o curso do processo de evolução vital foi substancialmente influenciado pela aparição da espécie humana. A partir de então, surge em cena um ser capaz de agir sobre o mundo físico, sobre o conjunto das espécies vivas e sobre si próprio, enquanto elemento integrante da biosfera<sup>63</sup>. O homem passa a alterar o meio ambiente e, ao final, com a descoberta das leis da genética, adquire os instrumentos hábeis a interferir no processo generativo e de sobrevivência de todas as espécies vivas, inclusive a sua própria”<sup>64</sup>. É certo que muitos animais têm como hábito, instintivo, o de guardar alimentos para as temporadas mais difíceis do ano. Não obstante, nenhum animal, exceto o homem, tem a perspectiva de plantar (e cultivar) para depois colher, de domesticar e

---

<sup>62</sup> A Previdência Rural na Experiência Internacional. In CARDOSO JR., José Celso; DELGADO, Guilherme. A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90. Brasília: IPEA, 2000, p. 211-242.

<sup>63</sup> “Numerosas são as maravilhas da natureza, mas de todas a maior é o homem! Singrando os mares espumosos, impelido pelos ventos do sul, ele avança e arrosta as vagas imensas que rugem ao redor!

E Gea, a suprema divindade, que a todos mais supera, na sua eternidade, ele a corta com suas charruas, que, de ano em ano, vão e vêm, fertilizando o solo, graças à força das alimárias!

Os bandos de pássaros ligeiros; as hordas de animais selvagens e peixes que habitam as águas do mar, a todos eles o homem engenhoso captura e prende nas malhas de suas redes.

Com seu engenho ele amansa, igualmente, o animal agreste que corre livre pelos montes, bem como o dócil cavalo, em cuja nuca ele assentará o jugo, e o infatigável touro das montanhas.

E a língua, e o pensamento alado, e os sentimentos de onde emergem as cidades, tudo isso ele ensinou a si mesmo! E também a abrigar-se das intempéries e dos rigores da natureza! Fecundo em recursos, previne-se sempre contra os imprevistos. Só contra a morte ele é impotente, embora já tenha sido capaz de descobrir remédio para muitas doenças, contra as quais nada se podia fazer outrora.

Dotado de inteligência e de talentos extraordinários, ora caminha em direção ao bem, ora ao mal... Quando honra as leis da terra e a justiça divina ao qual jurou respeitar, ele pode alçar-se bem alto em sua cidade, mas excluído de sua cidade será ele, caso se deixe desencaminhar pelo Mal.”

(trecho do famoso canto do coral da *Antígona*, de Sófocles)

<sup>64</sup> *Op. cit.*, p. 18.

destinar outro animal à engorda para dele posteriormente se alimentar, enfim, de construir as bases de sua segurança alimentar. E o ser humano, ao longo da história, vem desenvolvendo meios para aumentar sua segurança em torno de diversos outros aspectos, como, por exemplo, os climáticos. Em suma, busca controlar ou ao menos diminuir os riscos impostos pela natureza<sup>65</sup>. Ademais disto, procura também criar um arcabouço apropriado para lidar, da melhor maneira possível, com os efeitos da contingência (sinistro<sup>66</sup>) já ocorrida.

Conforme anota Zambitte, a “preocupação com os infortúnios da vida tem sido uma constante da humanidade. Desde tempos remotos, o homem tem se adaptado, no sentido de reduzir os efeitos das adversidades da vida”<sup>67</sup>. Esta rede de proteção veio, com o tempo - especialmente em virtude da evolução do pensamento humano, da sociedade, do Estado e da economia -, se expandindo, ganhando complexidade e também transformando sensivelmente suas bases.

A previdência pode ser vista, nessa toada, como parte dessa rede de segurança, tendo como base a ideia de precaução, já que visa proteger o trabalhador que sofre um infortúnio, ainda enquanto a pino sua capacidade laborativa, ou após ter atingido uma idade avançada que, ao menos em tese, impede ou dificulta demasiadamente que permaneça em atividade (ressalte-se que, ao menos em princípio, o que se tem em vista aqui são razões de natureza física e não propriamente de mercado de trabalho).

A ideia de precaução não se confunde com o princípio da precaução, este de ampla utilização hodierna no âmbito do Direito Ambiental. Dentre as diversas versões propostas ao princípio da precaução, podemos destacar aquela estabelecida pela Comissão Mundial sobre Ética da Ciência e da Tecnologia da Unesco (Comest): “Quando atividades podem conduzir a dano moralmente inaceitável, que seja cientificamente plausível, ainda que incerto, devem ser empreendidas ações para evitar ou diminuir aquele dano. ‘Dano moralmente inaceitável’ refere-se a dano para os seres humanos ou para o ambiente, que seja uma ameaça à vida ou à saúde humanas, ou que seja sério e efetivamente irreversível, ou injusto com as gerações presentes e futuras, ou imposto sem a adequada consideração dos direitos humanos daqueles afetados. O juízo de plausibilidade deve estar fundado em análise científica. As análises devem ser contínuas, de modo que as ações escolhidas sejam submetidas a revisão. ‘Incerteza’ pode aplicar-se, mas não necessita limitar-se, à causalidade ou aos limites do dano possível. ‘Ações’ são intervenções empreendidas antes que o dano ocorra que buscam evitar ou diminuir esse dano. Deve-se escolher ações que sejam proporcionais à seriedade do dano potencial, com consideração de suas

---

<sup>65</sup> Ao mesmo tempo, porém, cria ou desenvolve outros, como descreveremos mais adiante.

<sup>66</sup> Esclarecemos que diferenciamos o conceito de “risco” do de “contingência” - na mesma linha do que fazem outros autores, mas é certo que não há padronização a respeito -, no mesmo sentido em que, no direito tributário, diferencia-se “hipótese de incidência” de “fato gerador”. Assim, “risco” é a previsão legal e abstrata da ocorrência, enquanto “contingência” é o sinistro em si, ou seja, a ocorrência de fato no mundo fenomênico.

<sup>67</sup> *Op. cit.*, p. 01.



consequências positivas e negativas, e com uma avaliação tanto da ação como da inação. A escolha da ação deve ser o resultado de um processo participativo.”<sup>68</sup>.

O princípio da precaução estaria jungido ao princípio da prevenção, sendo que este determina que, diante de uma atuação potencialmente danosa, é preciso empreender estudos em torno do impacto possível antes de se tomar qualquer medida, enquanto aquele dispõe que, permanecendo a incerteza científica após feitos os estudos, a regra é não agir. Em suma, o escopo é o de evitar a materialização dos riscos.

Em nosso ramo, contudo, a ideia de precaução tem a função precípua<sup>69</sup> de antecipar a organização da distribuição do ônus da materialização dos riscos, até porque há aqueles que não são propriamente indesejáveis (idade avançada, maternidade). Não se trata aqui, portanto, de se antecipar no conhecimento do risco para evitá-lo ou amainá-lo, mas sim para formar uma rede de proteção apta a lidar, da melhor maneira possível (sem onerar demasiadamente o atingido), com as suas consequências.

## 2. O Conceito de Risco

“A despeito de toda liberdade concedida à autodeterminação, nem mesmo no interior do ambiente artificial o seu arbítrio poderá revogar algum dia as condições básicas da existência humana. Sim, **a inconstância do fado humano assegura a constância da condição humana**. O acaso, a sorte e a estupidez, os grandes niveladores nos assuntos dos homens, atuam como uma espécie de entropia e permitem que todos os projetos desamboquem por fim na norma eterna. (...) Assim, mesmo (...) em seu próprio artefato, no mundo social, o controle do homem é pequeno, e sua natureza permanente acaba por se impor.”<sup>70</sup>.

Em obra célebre sobre o assunto, Peter L. Bernstein anota que “A ideia revolucionária que define a fronteira entre os tempos modernos e o passado é o domínio do risco: a noção de que o futuro é mais do que um capricho dos deuses e de que homens e mulheres não são passíveis ante a natureza. Até os seres humanos descobrirem como transpor essa fronteira, o futuro era um espelho do passado ou o domínio obscuro de oráculos e adivinhos que detinham o monopólio sobre o conhecimento dos eventos previstos. (...) Ao (...) compreender o risco, medi-lo e avaliar suas consequências, (...) converteram o ato de correr riscos em um dos principais catalisadores que impelem a sociedade ocidental moderna.”<sup>71</sup>. Em outra passagem, arremata: “A incerteza inevitável do futuro sempre nos impedirá de banir totalmente o

---

<sup>68</sup> Retiro a transcrição de: LACEY, Hugh. O Princípio da Precaução e a Autonomia da Ciência. *Scientia Studia*, São Paulo, v. 4, n. 3, p. 373-392, 2006.

<sup>69</sup> É certo, como anota Balera, que “Antes que cuidar da proteção, os sistemas jurídicos deveriam tratar de programar idôneas medidas de prevenção” (Sistema...), mas é preciso reconhecer que, apesar da relação íntima aí existente, a prevenção/precaução, em tal acepção, é uma matéria afeta mais aos outros campos do conhecimento, como o do direito do trabalho, especialmente.

<sup>70</sup> JONAS, Hans. *O Princípio Responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica*. Tradução de Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006, p. 33. Grifos nossos.

<sup>71</sup> *Desafio aos Deuses: a fascinante história do risco*. 21ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997, p. 1.

destino de nossas esperanças e temores; porém, após 1654, a feitiçaria deixaria de ser o método de previsão favorito.<sup>72</sup> O Renascimento e a Reforma protestante prepararam o terreno para a compreensão de que os seres humanos não são totalmente impotentes diante do destino. “Os conceitos de frugalidade e abstinência que caracterizam a ética protestante evidenciaram a importância crescente do futuro em relação ao presente.”<sup>73</sup> “Até a época do Renascimento, as pessoas percebiam o futuro como pouco mais do que uma questão de sorte ou o resultado de variações aleatórias e a maioria das decisões era motivada pelo instinto. Quando as condições de vida estão tão estreitamente ligadas à natureza, pouco resta para o controle humano. Enquanto as exigências da sobrevivência limitam as pessoas às funções básicas de procriar, cultivar o solo, caçar, pescar e procurar abrigo, elas são simplesmente incapazes de conceber circunstâncias em que possam influenciar o resultado de suas decisões. Tostão poupado é tostão ganho, mas só quando o futuro é algo mais do que um buraco negro.”<sup>74</sup> A natureza do risco é moldada pelo horizonte de tempo, já que o futuro é o campo de jogo.

Conforme assinala (por todos) Ulrich Beck, a sociedade moderna é uma sociedade de riscos<sup>75</sup>: alguns mensuráveis e previsíveis estatisticamente, outros não<sup>76</sup>. O conceito de risco e de sociedade de risco combina o que outrora era mutuamente excludente: sociedade e natureza, ciências sociais e ciências da matéria. Os perigos pré-industriais eram “golpes do destino”, que eram descarregados sobre a humanidade desde “fora”, e que eram, ademais, atribuídos a “outrem”. Hodiernamente, contudo, tal situação restou modificada, já que boa parte dos riscos provém da atividade humana, direta ou indiretamente (é dizer, ainda que conjugada com forças da natureza). A sociedade do risco global avança fazendo equilíbrios mais além dos limites até onde é possível se assegurar. Os riscos aceitáveis são os que foram aceitos. Quanta segurança é segurança suficiente? As ciências de engenharia podem determinar unicamente a segurança provável. Portanto, mesmo que amanhã explodam dois ou três reatores nucleares, seus enunciados seguirão válidos<sup>77</sup>. O autor considera que o essencial é distinguir entre os riscos que dependem de decisões, e que em princípio podem ser controlados, e os perigos que escaparam dos ou neutralizaram os requisitos de controle da sociedade industrial. Assim, por surgirem

---

<sup>72</sup> Idem, p. 71.

<sup>73</sup> Idem, p. 20.

<sup>74</sup> Idem, p. 18.

<sup>75</sup> “É certo que”, anota Beck, “os riscos não são uma invenção moderna. Quem – como Colombo – saiu em busca de novas terras e continentes por descobrir assumiu riscos. Estes eram, porém, riscos pessoais, e não situações de ameaça global (...)” (Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade. 1ª Ed. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010, p. 25).

<sup>76</sup> *Risk Society – Towards a New Modernity*. Translated by Mark Ritter. UK: SAGE, 2013. Na tradução ao português, é intitulada “Sociedade de Risco - Rumo a uma outra modernidade”.

<sup>77</sup> Mesmo uma probabilidade de acidentes reduzida é alta demais quando *um* acidente significa extermínio, anota Beck, tornando, assim, evidentes nas discussões de risco as fissuras e trincheiras entre racionalidade científica e social ao lidar com os potenciais de ameaça civilizacional. “É certo que racionalidade científica e racionalidade social se distanciam uma da outra, mas ao mesmo tempo seguem interpoladas e referidas de múltiplas maneiras uma na outra. Rigorosamente falando, a própria diferenciação torna-se cada vez menos possível. (...) Racionalidade científica sem racionalidade social fica *vazia*, racionalidade social sem racionalidade científica, *cega*.” (Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade. 1ª Ed. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010, p. 35-36).

os riscos industriais<sup>78</sup> dentro do processo de tomada de decisões, se coloca de forma irrevogável o problema da exigência de responsabilidades sociais<sup>79</sup>. A análise do risco requer, portanto, um enfoque multidisciplinar. O debate sobre a gestão do risco convergirá de três pressupostos obrigatórios: plena informação (ou o máximo possível)<sup>80</sup>, tentativas independentes (*independent sources*)<sup>81</sup> e a relevância da avaliação quantitativa (análise por amostragem)<sup>82</sup>. Como há análises conflitantes sobre o risco, as decisões concretas sobre os riscos aceitáveis se convertem em lutas de poder<sup>83</sup>. Com efeito,

---

<sup>78</sup> Anota Balera que “os riscos ecológicos, químicos, nucleares e genéticos, produzidos industrialmente, externalizados economicamente, individualizados juridicamente, legitimados cientificamente e minimizados politicamente, contaminam toda a sociedade.” (Noções..., p. 165). Quanto ao risco tecnológico, cabe aqui a advertência de Hans Jonas: “O grande empreendimento da tecnologia moderna, que não é nem paciente nem lento, comprime (...) os muitos passos minúsculos do desenvolvimento natural em poucos passos colossais, e com isso despreza a vantagem daquela marcha lenta da natureza, cujo tatear é uma segurança para a vida. À amplitude causal se acrescenta, portanto, a velocidade causal das intervenções tecnológicas na organização da vida. O fato de ‘tomar o seu desenvolvimento em suas próprias mãos’, isto é, de substituir o acaso cego, que opera lentamente, por um planejamento consciente e de rápida eficácia, fiando-se na razão, longe de oferecer ao homem uma perspectiva mais segura de uma evolução bem-sucedida, produz uma incerteza e um perigo totalmente novos. (...) Assim, a constatação de que a aceleração do desenvolvimento alimentado tecnologicamente nos reduz o tempo para autocorrecções conduz a outra constatação: no tempo de que ainda dispomos, as correções tornam-se cada vez mais difíceis, e a liberdade para realizá-las é cada vez menor.” (*op. cit.*, p. 77-79). Zygmunt Bauman, por sua vez, alerta que “a tecnologia tornou-se um sistema fechado: ela postula o resto do mundo como ‘ambiente’ – como uma fonte de alimento, de matéria-prima para tratamento tecnológico, ou como entulho para os resíduos (que se esperam recicláveis) daquele tratamento; e define suas próprias desventuras e ações falhas como efeitos de sua própria insuficiência, e os ‘problemas’ resultantes como exigências para dar mais de si mesma: quanto mais ‘problemas’ gera a tecnologia, tanto mais de tecnologia se precisa. Só a tecnologia pode ‘melhorar’ a tecnologia (...). Não é tanto a questão de problemas que exigem mais tecnologia, mas a questão da própria presença de capacidades tecnológicas que só podem ‘problematizar’ aspectos do mundo que de outra forma não se veriam como problemas (ou seja, como estados de coisas ‘erradas’ exigindo forçosamente ser alterados ‘para melhor’).” (*Ética pós-moderna*. Tradução de João Rezende Costa. São Paulo: Paulus, 1997, p. 213-214). No mesmo sentido, anota Hugh Lacey (*op. cit.*) que “quando o princípio de precaução é tomado como “irrealista”, freqüentemente supõe-se que a trajetória do capital e do mercado é virtualmente irresistível, que não há outra via possível e que a tecnociência pode oferecer, e com freqüência oferece, soluções para os problemas urgentes da humanidade.”

<sup>79</sup> Como bem adverte Hans Jonas: “não se pode evitar que o meu agir afete o destino de outros; logo, arriscar aquilo que é meu significa sempre arriscar também algo que pertence a outro e sobre o qual, a rigor, não tenho nenhum direito.” (*op. cit.*, p. 84).

<sup>80</sup> Sem dados, o risco é uma questão de pura coragem.

<sup>81</sup> Como ensina Bernstein: “Pessoas diferentes dispõem de informações diferentes; cada um de nós tende a matizar a informação de que dispõe à sua própria maneira. Mesmo o mais racional dentre nós muitas vezes discordará sobre o significado dos fatos.” (*op. cit.*, p. 110).

<sup>82</sup> Segundo consigna Bernstein, “Os seguros são um negócio que depende totalmente do processo de amostragem, do cálculo de médias, da autonomia das observações e da noção de normal [regressão à média, traço característico de situações repetitivas] (...).” (*Idem*, p. 88).

<sup>83</sup> No ponto, anota Hans Jonas que “o caráter ‘meramente possível’ das projeções, que é inseparável da debilidade teórica dos procedimentos disponíveis de extrapolação, torna-se facilmente mortal, pois evidentemente significa que outra coisa também é possível – e quem não poderia dizer ‘igualmente possível’? Nessas circunstâncias, o interesse, a inclinação ou a opinião podem escolher o prognóstico mais propício – entre todos os possíveis – para o projeto de sua preferência, ou dispensá-los todos, com a decisão agnóstica de que não sabemos o suficiente para que renunciemos ao conhecido em favor do desconhecido.” (*op. cit.*, p. 75). Cabe consignar também a seguinte constatação de Mary Douglas: “*You will find that the dominant psychological theory of risk perception gives little clue about how to analyse political aspects of risk. Indeed, reading the texts on risk it is often hard to believe that any political issues are involved. But while the risk experts keep their hands clean, the public does not refrain from politicizing the subject.*” (*Risk and Blame: essays in cultural theory*. Londres: Routledge, 1992, p. 38-39). Bauman, por sua vez, alerta para o fato de que “diversamente dos velhos perigos que a modernidade começou a eliminar ou tornar menos perigosos, os novos perigos produzidos pela modernização são invisíveis a olhos nus e não imediatamente reconhecíveis como tais; acima de tudo, não se podem descobrir, nem se fale de lutar contra eles, por parte de pessoas leigas.” (*op. cit.*, p. 228). Cria-se, assim, uma “dependência

“Constatações de risco *baseiam-se* em *possibilidades* matemáticas e interesses sociais, mesmo e justamente quando se revestem de certeza técnica. Ao ocuparem-se com riscos civilizacionais, as ciências sempre acabam por abandonar sua base de lógica experimental, contraindo um casamento polígamo com a economia, a política e a ética.”<sup>84</sup>. Como salienta John Adams, “Raramente as decisões sobre o risco são tomadas com informações que podem ser reduzidas a probabilidades quantificáveis, porém, de alguma forma, as decisões são tomadas.”<sup>85</sup>.

A aceitação de um risco como tal pressupõe que ele tenha sido “bem-sucedido” num processo de “reconhecimento social”. Isto porque os riscos são inicialmente bens de rejeição, cuja inexistência é pressuposta, como princípio, já que não se deve parar, inadvertidamente, o progresso. E os riscos denegados costumam prosperar particularmente bem e rápido, sem falar que a carência ou necessidade de recursos costuma servir para ofuscar prolongadamente a percepção do risco. Destarte, “aqueles que apontam os riscos são difamados como ‘estraga-prazeres’ e produtores de riscos. Os efeitos para o ser humano e o meio ambiente, por eles apontados, são tomados por ‘exagero desmedido’. Mais pesquisa seria necessária antes que se soubesse do que se trata e quais medidas poderiam ser tomadas. Somente um produto interno bruto em rápido crescimento garantiria os pressupostos para uma melhor proteção do meio ambiente. A confiança na ciência e na pesquisa é professada. Sua racionalidade teria sido capaz até hoje de encontrar soluções para todos os problemas. A crítica à ciência e as inquietações em relação ao futuro, em contraposição, são estigmatizadas como ‘irracionalismo’. Elas seriam as verdadeiras causas de todo o mal. O risco seria simplesmente uma decorrência do progresso (...). Por trás da

---

social de instituições e agentes que bem podem ser – e provavelmente são cada vez mais – estranhos, obscuros e inacessíveis à maior parte das pessoas atingidas pelos riscos em questão.” (Scott Lash e Brian Wynne, no prefácio à edição inglesa da obra de Beck, “Risk Society”). Em arremate, Beck: “Quem quer que se veja exposto no pelourinho da produção de riscos, acabará refutando, na medida do possível, com uma ‘contra-ciência’ paulatinamente institucionalizada em termos empresariais, os argumentos que o prendem ao pelourinho, trazendo outras causas e portanto outros réus à tona.” (Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade. 1ª Ed. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010, p. 38). Como as decisões não podem esperar (ou simplesmente não esperam), as lacunas de informações são preenchidas por inferências e crenças, estas muitas vezes produzidas e inculcadas no imaginário popular. A imprecisão da ciência, aliada ao que ora denomino “marketing [pseudo-]científico”, produz esse “jogo de empurra”, bastando perceber, por exemplo, que, só nos últimos tempos, alguns alimentos – como por exemplo o ovo de galinha ou mesmo a carne de porco –, já passaram de vilões a heróis alimentares num “pisar de olhos” ou a partir de um “novo” “estudo” “científico” (merecem mesmo estar todos os três vocábulos entre aspas). Quem é mais jovem talvez não se lembre de que, há cerca de duas décadas, o ovo chegou a ser considerado como um dos principais causadores da alta do colesterol, sendo que recomendava-se o consumo de não mais do que dois por semana. Posteriormente, os estudiosos concluíram que não era bem assim e hoje recomenda-se o consumo intenso do referido alimento. Quem, afinal, está com a razão? Imagine-se o interesse econômico existente por trás da segunda teoria, que prevalece atualmente? John Adams chega a afirmar, baseando-se na lição de Douglas e Wildasvy (em *Risk and Culture*), que o risco é “culturalmente construído”, “fenômeno este que pode ser observado em todas as situações nas quais debates sobre saúde e segurança permaneçam irresolvidos, ou irresolvíveis, pela ciência” e “que geraram uma substancial literatura ‘científica’ sem formar um consenso sobre o que se deveria fazer” (*op. cit.*, p. 76). Em síntese, “a concepção pós-moderna de risco, na medida mesma em que revela a precariedade dos seus contornos, exigirá muito mais de decisão política do que de ferramenta técnica.” (BALERA, Wagner. *Noções...*, p. 166).

<sup>84</sup> Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade. 1ª Ed. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010, p. 35.

<sup>85</sup> Risco. Tradução de Lenita Rimoli Esteves. São Paulo: Editora Senac, 2009, p. 58.

pluralidade de interesses, (...) ninguém mais sabe se (...) o discurso em torno do risco não é expressão de uma dramaturgia política deslocada, que pretende na verdade algo inteiramente distinto.”<sup>86</sup>.

Os riscos não se referem aos danos produzidos, representam uma ameaça de destruição. O conceito de risco, portanto, caracteriza um peculiar estado intermediário entre a segurança e a destruição, no qual a percepção dos riscos que nos ameaçam determina o pensamento e a ação. As proposições sobre riscos não são apenas fáticas ou valorativas, são ambas as coisas de uma vez ou algo intermédio (*in the in-between*). Os riscos são ao mesmo tempo “reais” e constituídos pela percepção e construção sociais<sup>87</sup>. A percepção sempre e necessariamente é contextual e está constituída localmente.

Hans Jonas defende que “Enquanto o perigo for desconhecido não se saberá o que há para se proteger e por que devemos fazê-lo: por isso, contrariando toda lógica e método, o saber se origina daquilo contra o que devemos nos proteger (...): o reconhecimento do *malum* é infinitamente mais fácil do que o do *bonum*; é mais imediato, mais urgente, bem menos exposto a diferenças de opinião; (...) o mal nos impõe a sua simples presença, enquanto o bem pode ficar discretamente ali e continuar desconhecido, destituído de reflexão (esta pode exigir uma razão especial). Não duvidamos do mal quando com ele nos deparamos; mas só temos certeza do bem, no mais das vezes, quando deles nos desviamos.”<sup>88</sup>.

Beck, contudo, adverte - naquela que é uma de suas afirmações mais célebres - que dispor de mais e de melhor conhecimento frequentemente gera mais incerteza, o que não deixa de ser um paradoxo, pois, como afirma Adams, “a direção da mudança pretendida pelos mensuradores (...) de risco é quase invariavelmente para baixo”<sup>89</sup>, ou seja, o objetivo, ao conhecer, é demonstrar que a ideia quase “apocalíptica” que se tinha antes não se verifica. O matemático A. F.M. Smith, citado por Bernstein, sintetiza: “Qualquer abordagem da inferência científica que tente legitimar *uma* resposta à incerteza complexa é, a meu ver, uma paródia totalitária de um processo de aprendizado pseudo-racional.”<sup>90</sup>.

Cumpramos ressaltar que, embora cogitemos aqui, também, do risco num sentido mais genérico, nos interessa mais de perto o papel que o conceito cumpre dentro de uma relação securitária, conforme deixamos transparecer ao delimitarmos, na abertura, o tema do presente ensaio.

---

<sup>86</sup> BECK, Ulrich. Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade. 1ª Ed. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010, p. 55-56.

<sup>87</sup> Como bem salienta Rachel Carson, há riscos oriundos de determinados produtos ou práticas que, de tão universalizados, assumem “o aspecto inofensivo daquilo que é familiar” (Primavera Silenciosa, tradução de Claudia Sant’Anna Martins, 1ª Ed., São Paulo: Gaia, 2010, p. 28). Hans Jonas considera que é a previsão do perigo que pode servir como bússola, no que denomina “heurística do medo”. “Só sabemos *o que* está em jogo quando sabemos *que* está em jogo.” (*Op. cit.*, p. 21).

<sup>88</sup> *Op. cit.*, p. 70-71.

<sup>89</sup> *Op. cit.*, p. 65.

<sup>90</sup> *Op. cit.*, p. 131.



Pois bem, no âmbito securitário, risco, em sentido estrito, é o evento futuro e incerto<sup>91</sup>, hipoteticamente descrito, apto a despertar a indenização prevista, caso venha a se concretizar no mundo dos fatos<sup>92</sup>. Conforme elucida Beck, “Riscos não se esgotam, contudo, em efeitos e danos já ocorridos. Neles exprime-se sobretudo um componente *futuro*. Riscos têm (...) fundamentalmente que ver com antecipação, com destruições que ainda não ocorreram mas que são iminentes, e que, justamente nesse sentido, já são reais hoje. (...) Em oposição à evidência tangível das riquezas, [contudo,] os riscos acabam implicando algo *irreal*. Num sentido decisivo, eles são simultaneamente *reais* e *irreais*. (...) a verdadeira força social do argumento do risco reside nas *ameaças projetadas no futuro*. (...) riscos que (...) representam destruições de tal proporção que qualquer ação em resposta a eles se torna impossível (...), possuem e desenvolvem relevância ativa. O núcleo da consciência do risco não está no presente, e sim *no futuro*. Na sociedade de risco, o passado deixa de ter força determinante em relação ao presente. Em seu lugar, entra o futuro, algo todavia inexistente, construído e fictício como ‘causa’ da vivência e da atuação presente. Tornamo-nos ativos hoje para evitar e mitigar problemas ou crises do amanhã (...). Na discussão com o futuro, temos (...) de lidar com uma ‘variável projetada’, (...) cuja relevância e significado crescem em proporção direta à sua incalculabilidade e ao seu teor de ameaça (...)”<sup>93</sup>. Adams, por sua vez, sublinha que “O ‘risco’ é definido, pela maioria dos que buscam mensurá-lo, como o produto da probabilidade e da utilidade de algum evento *futuro*. O futuro é incerto e inescapavelmente subjetivo: ele não existe a não ser nas mentes das pessoas que tentam prevê-lo. Nossas previsões, que orientam também o nosso comportamento, são formadas por uma projeção da experiência passada no futuro. Se prevemos o dano, tomamos medidas preventivas. Portanto, os índices de acidentes não podem servir, nem mesmo retrospectivamente, como medidas de risco, pois se eles são baixos, não necessariamente indica que o risco foi baixo, ou seja, pode apenas significar que um alto risco foi percebido e evitado.”<sup>94</sup>. Ou, digo eu, simplesmente não ocorreu. É certo que em eventos constantes, repetitivos, caso se disponha dos dados (possam ser e tenham sido recolhidos), essa “margem de erro” fica diluída dentro de um cálculo atuarial correto, que tem, assim, condições de ser preciso, o que já não ocorre em eventos raros ou complexos. Ademais disto, embora possa haver previsibilidade quanto à

<sup>91</sup> Há quem acresça também no conceito a exigência de que “independa da vontade das partes”. Rocha anota que “A finalidade protetiva do sistema permeia o seguro social alterando as características básicas do seguro comum. Os seguros tradicionais, assentados sobre a noção de risco, reclamam que esse deve ser futuro e incerto.” (*op. cit.*, p. 149). Adriana Freisleben de Zanetti anota que “Historicamente, o conceito remoto de ‘risco’ apresentava como característica principal a questão da imprevisibilidade. Com o avanço da Ciência, especialmente a matemática e a estatística, o risco passou a ser considerado previsível e mensurável.” (Risco social e Risco Privado: teoria dos riscos e os regimes geral e complementar de Previdência Social, *mimeo*).

<sup>92</sup> É possível encontrar na doutrina conceituações diversas para os termos “risco” e “contingência”. Como já dito, preferimos vislumbrar “risco”, na senda proposta por Balera e Fernandes (*op. cit.*, p. 65), como a previsão normativa hipotética, ou seja, a hipótese de incidência, que não se pode confundir com o fato jurídico concreto (*hecho causante*), ou seja, o fato gerador. Este é, a nosso ver, a “contingência” ou “sinistro”. É importante salientar, contudo, que boa parte da doutrina trata os termos mencionados como sinônimos, havendo, ademais, quem faça, como Horvath Júnior, diferenciação de outra ordem.

<sup>93</sup> Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade. 1ª Ed. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010, p. 39-40.

<sup>94</sup> *Op. cit.*, p. 66.

ocorrência do fenômeno, isto não basta, sendo preciso conhecer também a potencialidade das consequências, o que pode ser ainda mais dificultoso, em especial em eventos cataclísmicos, segmentados (acumulativos, compostos) ou suscetíveis a concausas variadas e, estas, imprevisíveis.

Significa, segundo Beck, dizer que, no exame do risco, já não se deve mais colocar tanta ênfase na questão de evitá-lo, mas sim na de distribuir o ônus de sua materialização. É justamente, como já viemos de salientar, esta última a função primordial da teoria do seguro – inclusive e especialmente o social obrigatório -, já que ela, em geral, não se ocupa diretamente da prevenção do risco (embora o cálculo do valor do prêmio possa desempenhar um papel, indireto, de fomento à prudência e vigilância, o que se revela, por exemplo, no seguro por acidente de trabalho), mas sim de sua cobertura, ou seja, da construção prévia do arcabouço (financeiro inclusive, mas não só) destinado a minorar os efeitos e, especialmente, compartilhar os resultados danosos de modo a não onerar demasiadamente o(s) atingido(s).

Desde um ponto de vista civilista, o contrato de seguro é aquele “por via do qual uma das partes (*segurador*) se obriga para com a outra (*segurado*), mediante o recebimento de um prêmio, a garantir interesse legítimo desta, relativo a pessoa ou a coisa, contra riscos futuros predeterminados”<sup>95</sup>. Está regulado em nosso Código Civil atual entre os arts. 757 a 777. A doutrina civilista relata que “É um negócio jurídico que nos tempos modernos ganhou maior desenvolvimento, desbordando inteiramente da sua disciplina tradicional. Não conhecido dos romanos, foi de elaboração mais recente. Teve como ponto de partida o seguro marítimo, ainda no período medieval (...). Foi no século XX que se desembaraçou de todo, e praticou-se francamente, devido um pouco ao espírito de solidariedade de nosso tempo, e em pouco à conveniência de afrontar e repartir os riscos da existência.”<sup>96</sup>. Há de ser dito ainda que “Não obstante a variedade de espécies, predomina em nosso direito positivo o conceito unitário do seguro, segundo o qual há um só contrato, que se multiplica em vários ramos ou subespécies, construídos sempre em torno da ideia de dano (patrimonial ou moral), cujo ressarcimento ou compensação o segurado vai buscar, mediante o pagamento de módicas prestações (Vivante, Gobbi, Viterbo, Ascarelli).”<sup>97</sup>. Sobre os caracteres jurídicos do contrato de seguro, descrevem os civilistas que pode ser classificado como **bilateral** (gera obrigações recíprocas), **oneroso**, **consensual** (não se exige forma escrita), **por adesão** (se forma pela aceitação do segurado às cláusulas impostas pelo segurador) e **aleatório**. Esta última característica pode ser considerada marcante e é a que nos interessa. Pois bem, o seguro é dito contrato aleatório “porque o segurador assume os riscos, sem co-respectividade entre as prestações recíprocas, e sem equivalência mesmo que se conheça o valor global das obrigações do segurado. É por isso que se costuma acentuar que o *risco* é um elemento essencial [e central] no contrato

<sup>95</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil, Vol. III, Contratos. 12ª Ed. Atualizado por Regis Fichtner. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 451.

<sup>96</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>97</sup> Idem, p. 453.

de seguro, como acontecimento incerto, independente da vontade das partes. Pode ser infeliz ou sinistro (morte, incêndio, naufrágio etc.) ou feliz (sobrevivência). Não obstante ser tão importante, que falta objeto ao seguro se a coisa não estiver exposta a risco (Colin *et* Capitant, Serpa Lopes), é um fator *relativo* no sentido de que a sua intensidade pode oscilar ao sabor de circunstâncias várias (...). O objeto do contrato de seguro é o risco, que pode incidir em todo bem jurídico.”<sup>98</sup>.

Em suma, o risco é o elemento central na relação de seguro e a álea, o fator aleatório (ou seja, a imprevisibilidade quanto à ocorrência do sinistro), é a nota característica do próprio conceito de risco. Isto significa, em outras palavras, que para o conceito clássico (e ainda marcadamente atual) de risco a aleatoriedade – ou seja, a imprevisibilidade – lhe é da essência mesma<sup>99</sup>.

## 2.1. Risco Social

Como já adiantamos, o risco social que nos interessa mais de perto é aquele que está na esfera de cogitação da previdência social. Assim, ele consiste, em síntese, no risco do “não-trabalho”<sup>100</sup>, que é um risco de caráter pessoal (e não material, portanto). Com efeito, Feijó Coimbra, citado por Balera e Fernandes, aduz que é “sempre da inexistência ou da insuficiência de renda que se cogita, quando a lei estabelece o direito à prestação previdenciária, e com ela sempre se pretende substituir uma renda que se perdeu e seria necessária para fazer face a um estado de necessidade, decorrente

<sup>98</sup> *Idem*, p. 453-455.

<sup>99</sup> “Você deseja uma válvula que não vaze e faz todo o possível para desenvolvê-la. Mas no mundo real só existem válvulas que vazam. Você tem de determinar o grau de vazamento que pode tolerar.” (Obituário de Arthur Rudolph, *The New York Times*, 03 de janeiro de 1996, citado por Bernstein, *op. cit.*, p. 02). É atribuída a Albert Einstein a seguinte frase: “Insanidade é fazer sempre as mesmas coisas e esperar resultados diferentes”. Contudo, a física quântica, que o sucede no tempo, demonstra que isto pode não ser bem assim. De acordo com diversas interpretações da mecânica quântica, fenômenos microscópicos são objetivamente aleatórios, ao menos em parte. Destarte, a mecânica quântica não especifica o resultado de experimentos individuais, mas apenas as probabilidades. Há, contudo, quem refute a tese de que a natureza contém uma aleatoriedade irreduzível - convém ressaltar -, defendendo que em um processo que aparenta ser aleatório, há (ou podem haver) propriedades não observáveis (ocultas) que são as responsáveis por determinar o resultado, ou seja, a impressão de aleatoriedade decorreria do conhecimento fragmentado ou compreensão incompleta do fenômeno. Convém trazer, sucintamente, tal debate para demonstrar que até mesmo numa ciência pretensamente exata, como a mecânica, há sérias dúvidas acerca do comportamento padronizado diante dos mesmos ingredientes - por assim dizer -, enquanto numerosa e crescente corrente doutrinária no âmbito das ciências humanas, especialmente sociojurídicas, busca, de modo quase cartesiano, encontrar precisão em acontecimentos sociais ou socioeconômicos difusos e extrair desde aí uma cartilha de comportamentos padronizados - o que, inclusive, leva a nossa ciência, a jurídica, a se afastar, cada vez mais, do real, tornando-se verdadeira abstração. Um processo aleatório é o processo repetitivo cujo resultado não descreve um padrão determinístico, mas segue uma distribuição de probabilidade. A teoria das probabilidades é o núcleo matemático do conceito de risco. E no risco social, que nos interessa no presente ensaio, a probabilidade, talvez mais do que em qualquer outro setor, é uma construção fundamentalmente reflexiva.

<sup>100</sup> Descreve José Maercio Pereira que “O risco social previdenciário é a possibilidade efetiva, concreta, iminente ou não, que pode, ao materializar-se, tornar o segurado incapaz para o trabalho, tolhendo-lhe a capacidade laborativa e, conseqüentemente, a possibilidade de realizar, por si mesmo, a sua manutenção e a de seus dependentes.” (Previdência Social: aposentadoria por tempo de contribuição e risco social. 2013. 224 f. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2013, p. 89).

da eclosão de um risco social"<sup>101</sup>. Seriam, assim, “riscos sociais”, pois geram, potencialmente, necessidades sociais, em virtude da ausência ou diminuição, temporária ou definitiva, da renda, para o próprio segurado ou seus dependentes. Não obstante, é certo que o conceito de “risco social” é mais amplo do que o risco previdenciário, ou melhor, há entre eles uma relação de gênero e espécie, respectivamente.

Daniel Machado da Rocha e José Paulo Baltazar Júnior anotam que “O termo *risco social* é empregado para designar os eventos, isto é, os fatos ou acontecimentos que ocorrem na vida de todos os homens, com certeza ou probabilidade significativa, provocando um desajuste nas condições normais de vida, em especial a obtenção dos rendimentos decorrentes do trabalho, gerando necessidades a serem atendidas, pois nestes momentos críticos normalmente não podem ser atendidas pelo indivíduo. Na terminologia do seguro, chamam-se tais eventos de ‘*riscos*’ e por dizerem respeito ao próprio funcionamento da sociedade, denominam-se ‘riscos sociais’.”<sup>102</sup>.

Nilson Martins Lopes Júnior, citando Cesarino Júnior, aduz que “Há na vida humana acontecimentos independentes da vontade do homem, aleatórios, chamados *riscos*. Estes podem ser *biológicos*, isto é relativos à modificações do estado de saúde e da conseqüente capacidade para o trabalho, ou da supressão da vida, ou *econômico-sociais*, isto é, os eventos impeditores da aquisição pelo hipossuficiente de meios para sua subsistência, decorrentes da atual organização econômica da sociedade. Os primeiros se referem à doença, à invalidez, à velhice, à morte, aos acidentes de trabalho e à maternidade; e os últimos são os relativos ao desemprego. A realização dos riscos, denominada *sinistro*, produz duas conseqüências danosas: I – o *dano emergente*, isto é, o prejuízo resultante da realização do risco e que pode ser de ordem física, psicofísica ou econômica e II – o *lucro cessante*, vale dizer, a perda ou diminuição do salário pela incapacidade ou impossibilidade de trabalhar.”<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> Ainda Balera e Fernandes consideram que, se somente serão protegidas as necessidades sociais causadas pela verificação de determinados eventos, parece que o bem jurídico tutelado é o próprio risco não a necessidade em si. Não se pode dizer que o bem jurídico tutelado é a necessidade social, já que somente são relevantes juridicamente as necessidades sociais decorrentes de situações previamente estabelecidas. De maneira diversa, no âmbito da seguridade social assistencial, protege-se a própria necessidade social, é dizer, no subsistema assistencial, a própria necessidade é diretamente posta na norma jurídica como o evento apto a desencadear a relação jurídica de proteção.

<sup>102</sup> Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 31. Silvio Marques Garcia, por sua vez, anota que “A expressão risco social é passível de críticas, como anota Daniel Machado da Rocha. Dentre elas, o fato de a previdência social cobrir também eventos desejados, a exemplo da maternidade, e o fato de que a palavra acontecimentos venturosos. Entretanto, o termo risco advém do direito dos seguros privados e, qualificado de social, indica as situações em que o cidadão não tem condições de auferir rendimentos do seu trabalho, sujeitas, portanto, à proteção social.” (Aposentadoria por idade do trabalhador rural. Franca: Lemos e Cruz, 2015, p. 86).

<sup>103</sup> *Op. cit.*, p. 06.

É importante salientar que, do ponto de vista econômico, o papel do seguro não é eliminar os riscos – estes continuam a existir -, mas apenas distribuí-los com maior eficiência, ou seja, sem comprometer demasiadamente aquele que vem a ser atingido pela contingência. Trata-se, enfim, de um sistema de poupança grupal que visa atender às necessidades dos mais desafortunados. O risco é, assim, tomado em sua dimensão social (coletiva), para que cálculos atuariais permitam estabelecer a provisão necessária aos eventos previstos. O risco social, ao menos numa concepção moderna, é aquele assumido pelo Estado, como garantidor. Neste sentido, as considerações de Machado da Rocha: “Durante a sua vida, o homem está exposto a uma gama muito diversificada de riscos que podem afetar gravemente a sua situação social. (...) Para que o indivíduo não fique exposto a uma ação exagerada desses eventos, considerando a insuficiência da previsão individual e do amparo familiar para o enfrentamento das situações de necessidade social, a proteção social passou a ser organizada de maneira coletiva e aperfeiçoada com o surgimento de entidades que puderam prestar apoio em condições mais abrangentes, até que a coordenação estatal se impôs (...). A idéia norteadora (...) é o resguardo dos trabalhadores e seus dependentes contra os efeitos da materialização dos riscos (...) buscando-se eliminar ou, pelo menos, reduzir as consequências que deles podem decorrer. Tal desiderato, é viabilizado pela redistribuição dos riscos sociais horizontalmente (entre grupos profissionais distintos) e verticalmente (entre gerações) pelo equacionamento da economia coletiva. (...) Frustrada a atividade preventiva, caberá ao seguro social permitir a superação do estado de necessidade ou, pelo menos, a mitigação das consequências dos fatos que afetam o equilíbrio econômico dos segurados.”<sup>104</sup>.

Como bem assinala Serau Júnior, até dado “momento histórico, os ‘riscos sociais’ podiam ser considerados como ‘naturais’, correspondentes unicamente às situações que sempre propiciaram algum grau de insegurança ao homem: a fome, a doença, a idade avançada, a pobreza etc. (...) E, se, nesse contexto histórico as estruturas sociais de proteção e amparo às necessidades humanas já se mostravam incipientes, o afloramento de um novo modelo econômico, caracterizado pela exploração do homem pelo homem, aprofundará ainda mais essa característica.”<sup>105</sup>. Em outra passagem, anota o mesmo autor que “Em apertada síntese, verifica-se que as estruturas privadas, pessoais, caritativas e/ou familiares, de amparo e proteção social demonstraram-se claramente insuficientes e incompletas quanto à questão social que se pôs a lume, particularmente após o advento do modelo econômico capitalista. Diante deste quadro, a reação esboçada implicou a aceitação/conquista/reconhecimento do direito à proteção social como uma das principais tarefas

---

<sup>104</sup> *Op. cit.*, p. 144-147.

<sup>105</sup> *Op. cit.*, p. 298. Bernstein aponta que “O comércio também é um negócio arriscado. À medida que o crescimento do comércio transformou os princípios do jogo em geração de riqueza, o resultado inevitável foi o capitalismo, a epítome de correr riscos.” (*op. cit.*, p. 21).



do Estado; reconhecida em legislação, posteriormente, ganhou contornos constitucionais e, mais recentemente, adquiriu o *status* de direito fundamental, sendo reconhecida ademais também no plano internacional.”<sup>106</sup>.

Nesse mesmo passo, anota Armando de Oliveira Assis que “Quando se pensa ou se fala em sistema de proteção social, as atenções convergem logo para o problema econômico, por ser difícil distinguir, se é que distinção há entre o social e o econômico. (...) ter sido tão raramente tentada a análise especulativa do caráter dessa atividade reside no fato de não aparecer na análise teórica habitual dos fenômenos econômicos, pela circunstância ou pela presunção de que a estrutura econômica atual está teoricamente certa, surgindo, assim, a proteção social como corretor das falhas de sua execução prática. A proteção social seria, portanto, um fenômeno extra-econômico. (...) Não seria temeridade afirmar que o mundo, sobretudo em suas crises econômicas, não sofre escassez coletiva: o mal provém da escassez individual.”<sup>107</sup>.

Mary Douglas anota que “‘Risco’ é a probabilidade de um evento combinado com a magnitude das perdas e ganhos que isto implicará. No entanto, nosso discurso político degrada a palavra. A partir de uma tentativa complexa de reduzir a incerteza, tornou-se um floreio decorativo para a palavra ‘perigo’.”<sup>108</sup>. Bauman considera que “o desvio do vocabulário é ele próprio carregado semioticamente. Diversamente de ‘perigo’, ‘risco’ pertence ao discurso referente ao *jogo de azar*, ou seja, a uma espécie de discurso que não mantém oposição bem clara entre sucesso e falha, segurança e perigo; um discurso que reconhece sua co-presença em toda situação, e que assim fica montado na barricada que os separa no discurso referente à ‘ordem’ de que procede e que representa o termo ‘perigo’. ‘Risco’ sinaliza que os movimentos não são seguros ou perigosos sem ambiguidades (...). ‘Risco’ refere-se também ao que o jogador de azar faz, não ao que é feito por ele (é o jogador que ‘está assumindo riscos’). (...) portanto, (...) ressoa como a visão pós-moderna do mundo como um jogo, e do estar-no-mundo como jogo.”<sup>109</sup>. Destarte, digo eu, a pobreza - que muitos, embasados num discurso supostamente liberal, se recusam até mesmo a enxergar como um risco social, no sentido de ser causado e/ou pertencer à sociedade (dizem ser individual, atribuível, ao menos em maior escala, ao próprio atingido) – se torna, ao invés de uma inerência do sistema capitalista, o simples resultado de um jogo no qual há vencedores e perdedores, e em que estes o são por sua própria incompetência ou ineficiência (eufemismos para “imbecilidade” ou

---

<sup>106</sup> *Op. cit.*, p. 300. Balera anota que o capitalismo “acabou sendo o indutor das transformações que o próprio Estado teria que operar em suas estruturas quando os alarmes começaram a soar por toda a parte, pondo em evidência a questão social.” (Noções..., p. 155).

<sup>107</sup> *Op. cit.*

<sup>108</sup> *Op. cit.*, p. 40, em nossa livre tradução. Do original em inglês: “‘Risk’ is the probability of an event combined with the magnitude of the losses and gains that it will entail. However, our political discourse debases the word. From a complex attempt to reduce uncertainty it has become a decorative flourish on the word ‘danger’.”.

<sup>109</sup> *Op. cit.*, p. 228.

“preguiça”<sup>110</sup> e, portanto, devem arcar isoladamente com o ônus daí resultante. Segundo Bauman, falando sobre o risco genericamente considerado, “da forma como opera a informação sobre riscos, os perigos coletivamente produzidos são ‘descarregados’ nos mundos privatizados [melhor diria “privados”] das vítimas individuais e traduzidos como realidades com que se confronta individualmente e se luta com esforços individuais. Os riscos são pré-selecionados e pré-processados, de sorte que a consciência de perigos vem junto com a intimação da censura ao indivíduo por continuar a exposição ao risco e da responsabilidade individual de evitar o risco. (...) Sua mensagem oculta contradiz, portanto, à sabedoria teórica da ‘sociedade de risco’ que se reproduz por maciços processos, em geral além do controle de suas vítimas (...)”<sup>111</sup>. Já quanto ao risco social especificamente, anota aquele mesmo autor que “A ‘boa imprensa’, de que atualmente goza a desigualdade em todas as ilhas de privilégio, o clima de opinião em que é de bom tom considerar com desagrado ‘utopias igualitárias’, apelar aos pobres e miseráveis a ‘se ajudarem a si mesmos’, considerar o ‘estado de bem-estar’ como um fracasso e toda redistribuição societariamente administrada de renda contraprodutiva, proclamar a fome e o desemprego das massas como preço aceitável da liberdade – são sinais seguros de que outra barreira, a ética, está em processo de se romper (...). A mentira do século – batizando as partes drenadas do globo como países ‘em desenvolvimento’ – ainda ajuda a atenuar o dissenso e a resistência contra a exploração, brandindo a miragem de ‘alcançar’ os ricos perante os olhos dos pobres, enquanto ainda se pode contar com intervenções militares seletivas para impedir que o dissenso invejoso se cristalice em oposição viável. (...) A modernidade não pode sobreviver ao advento da igualdade. Endêmica ou organicamente, a modernidade é forma parasítica de arranjo social (...). Não são só os privilegiados que pregam a necessidade de mais modernidade para curar os males da modernidade<sup>112</sup>: também os desprivilegiados, em conjunto, concordam com entusiasmo e confiança. Eles exigem o reembaralhar das cartas, e não outro jogo. Não censuram o jogo, mas só a mão mais forte do adversário. De longe os mais numerosos movimentos sociais de protesto que a modernidade cria

<sup>110</sup> Em não sendo o caso, a “mão invisível (punguista?) do mercado” – essa entidade mística, quase sobrenatural – tratará de recompor a injustiça em algum momento (qual?), pelo que esta é, assim, meramente circunstancial.

<sup>111</sup> *Op. cit.*, p. 231. Sobre a “sabedoria teórica da sociedade de risco”, trago, por outro ângulo (a demonstrar que é também perigoso “jogar a culpa” no sistema, já que implica em irresponsabilidade individual generalizada), as palavras do próprio Beck: “a altamente diferenciada divisão do trabalho implica uma cumplicidade geral e esta, por sua vez, uma irresponsabilidade generalizada. Todos são causa e efeito, e portanto uma *não* causa. As causas esfrelam-se numa vicissitude generalizada de atores e condições, reações e contrarreações. Isto confere evidência social e popularidade à ideia sistêmica. (...) O outro generalizado – o sistema – atua em e através de cada um: esta é a moral civilizacional do escravo, segundo a qual se atua social e pessoalmente como se estivessemos sob o jugo de um destino natural, da ‘lei universal da queda livre’ do sistema. É dessa maneira que se joga, diante do iminente desastre ecológico, o ‘jogo do mico preto’.” (Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade. 1ª Ed. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010, p. 39)

<sup>112</sup> Cabe encaixar, no ponto, outra célebre construção de Beck, a da “modernidade reflexiva”. Em suas palavras: “O processo de modernização torna-se ‘*reflexivo*’, convertendo-se a si mesmo em tema e problema.” (Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade. 1ª Ed. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010, p. 24).

são os que exigem a *redistribuição* de lucros, e não a *revisão* da definição de lucro ou o *desmantelamento* do mecanismo (...).”<sup>113</sup>.

O risco social ganha, portanto, uma dimensão cada vez maior e mais complexa dentro do sistema capitalista e se expande também desde um ponto de vista espacial a partir do fenômeno da globalização. Nos tempos mais contemporâneos, o advento do neoliberalismo, a intensidade e recorrência das crises econômicas globais e a severa e progressiva precarização das relações de trabalho converte o risco social, o do não-trabalho, em algo cada vez mais abstruso e intrincado em diagnóstico e desalentador em pretensão de cura. Parafraseando Balera, parece-nos que os alarmes estão novamente soando, mas já se tornaram parte do cotidiano<sup>114</sup>.

### 3. Epílogo: Considerações sobre o Regime Previdenciário Brasileiro

Já nos idos de 1950, Armando de Oliveira Assis descrevia que “A generalidade dos sistemas de Previdência Social em vigor tem por base, sobretudo quando se trata de prestações pecuniárias, a garantia do nível de vida de que desfrutava a pessoa protegida. (...) Esse esquema, tal como funciona, se justifica pelo fato de repousar na técnica do seguro, dentro da qual é fundamental que cada participante seja atendido, por ocasião de um evento danoso, segundo o volume de suas contribuições pessoais, mormente porque o seguro tem por essência indenizar na proporção do bem destruído ou perdido. Mas, apesar desses princípios, o seguro social tem por hábito contemplar os salários apenas até um determinado limite máximo, por (...) ser um sistema social e compulsório. (...) A adoção deste [máximo indenizável] indica que, embora o argumento-base de manter o nível de vida do segurado, isto vai somente até certo ponto, acima do qual as necessidades porventura emergentes não recebem um tratamento ‘social’; quer dizer, são deixadas a cargo da iniciativa individual.”<sup>115</sup>.

Com efeito, segundo já referenciamos em outro trabalho de nossa autoria<sup>116</sup>, a previdência social brasileira (hoje), do ponto de vista finalístico e levando em conta o nosso sistema constitucional, se destina a atender os trabalhadores (assim considerados aqueles devidamente inseridos por longo tempo no mercado de trabalho) e a fornecer uma cobertura razoável, que não deve ser inferior ao mínimo existencial em sentido amplo, mas também deve se limitar a um patamar adequado, que, a nosso ver,

---

<sup>113</sup> *Op. cit.*, p. 244-246.

<sup>114</sup> Para um exame mais detido da questão da crise da previdência em virtude das metamorfoses do mercado de trabalho, numa perspectiva especialmente interna embora com algum aporte internacional, vide o meu artigo “Previdência e(m) crise”, publicado na Revista Brasileira de Direito Previdenciário, Ano VII, n. 39, Jun-Jul 2017, p. 50-77, o qual, recomendo, seja lido em conjunto com o presente, já que lhe serve, de certo modo, de complemento, visto que acaba por enfrentar a perspectiva atual do risco social. É certo que com os reflexos da Reforma Trabalhista e da eventual Reforma Previdenciária, tal tema precisará ser em breve revisitado. Para uma análise inicial (porém de fôlego) sobre este último paradigma, vide o artigo “Reforma Trabalhista e Financiamento da Previdência Social: simulação dos impactos da pejetização e da formalização”, do CESIT – Unicamp, disponível na internet.

<sup>115</sup> *Op. cit.*

<sup>116</sup> Previdência e(m) crise...

seria próximo ao rendimento médio do cidadão brasileiro<sup>117</sup>. Por outro lado, a assistência social destinarse-ia àqueles que, por uma razão ou outra, não puderam exercer atividade laborativa ou a exerceram por tempo insuficiente para alcançar os requisitos mínimos para obtenção de algum benefício, e que se encontram, ademais, em situação de desamparo, de indigência, de vulnerabilidade econômica e social. É importante frisar que a assistência social tem diversas funções<sup>118</sup>, mas aqui a enfocamos apenas no que tange ao benefício assistencial de prestação continuada devido ao idoso<sup>119</sup>, ou seja, nos interessa, na presente discussão, apenas o seu papel como uma cobertura subsidiária destinada àqueles que, após atingir idade avançada, não lograram alcançar qualquer tipo de cobertura previdenciária. Com efeito, segundo a recomendação da OIT n. 67, de 1944, as necessidades não cobertas pela Previdência (que é de caráter contributivo) devem ser atendidas pela Assistência Social<sup>120</sup> (que é prestada de forma gratuita a quem esteja em situação de miserabilidade). A prestação destinada pela assistência social deve ser suficiente para estancar a condição de miserabilidade, ou seja, libertar o homem da indigência; assim, não haveria, ao menos em princípio, a obrigação de que contemplasse o beneficiário com o mínimo existencial em sentido amplo<sup>121</sup>. Finalmente, a previdência privada se destina àquele que pretende adquirir uma cobertura previdenciária superior ao teto estabelecido pela previdência social<sup>122</sup>, ou seja,

<sup>117</sup> Sob a égide da LOPS, o teto da previdência evoluiu desde três até vinte salários mínimos, mas tal realidade não parece adequada aos ditames atuais de nossa disciplina.

<sup>118</sup> Balera (Sistema...) destaca que há significativa quantidade de iniciativas governamentais na área de assistência social que, em boa medida, não guardam qualquer correlação entre si, revelando ausência completa de unidade sistemática. Com efeito, a seara da assistência social, à falta de definição mais adequada e precisa dos projetos de enfrentamento da pobreza, vem atuando de modo totalmente fragmentário.

<sup>119</sup> Nem mesmo o benefício devido ao portador de deficiência nos interessa aqui, pois se destina a situação que não guarda relação direta com as coberturas existentes no âmbito da previdência social – com efeito, em vista da legislação atual, não se pode confundir invalidez (incapacidade para o trabalho) com deficiência -, ainda que se sobreponham parcialmente na prática, mas entendemos que a proteção aqui destinada se pauta em valores ligeiramente distintos, o que dificulta uma análise conjunta.

<sup>120</sup> OIT, Recomendação n. 67, de 1944: “*Las necesidades que no estén cubiertas por el seguro social obligatorio deberían estarlo por la asistencia social; y ciertas categorías de personas, especialmente los niños, inválidos, ancianos y viudas necesitados, deberían tener derecho a asignaciones de una cuantía razonable, de acuerdo con el baremo establecido.*”

<sup>121</sup> Falo aqui daquele patamar mais amplo defendido por alguns autores, a englobar inclusive o lazer e a cultura. O limite, obviamente, comporta ampla discussão, mas a ideia que defendo, diante da situação econômica específica de nosso país, é a de que a assistência social deve ter por escopo alçar o beneficiário para acima da linha da miséria (e não necessariamente, portanto, acima da linha de pobreza), é uma questão de sobrevivência, com o mínimo de dignidade (alimentação, higiene, vestuário e moradia, além de acesso ao transporte, à saúde e à educação públicas), até mesmo a permitir certa possibilidade de emancipação, o que resultaria, inclusive, em benefício ao sistema. Em outras palavras, se destina, em síntese, a aplacar miséria atual, e não a permitir um incremento da situação econômica a um patamar confortável.

<sup>122</sup> Balera e Fernandes (*op. cit.*) destacam que se o objetivo do regime geral fosse assegurar o padrão financeiro existente à época do período contributivo, não haveria teto máximo. Contudo, percebe-se que objetiva assegurar um padrão financeiro compatível com o histórico contributivo do segurado, limitado a teto máximo, isto é, ao “limite representativo do interesse social”, a partir de onde não mais se considera necessário financeiramente à subsistência do beneficiário. O regime geral admite uma variação financeira do montante considerado “indispensável à manutenção” do beneficiário, que gira em torno do teto e do piso financeiro. Acima do teto encontramos aquilo que, segundo o direito positivo pátrio, é dispensável para manutenção do segurado. Arthur Altmeyer, citado por Assis (*op. cit.*), aduz que “*Social security recognizes that all government program should do is to establish a minimum basic protection against loss of income, on wich the individual will be encouraged to build for himself a more attractive degree of well-being through the well-known devices of individual savings, insurance, and home ownership.*”

ao trabalhador que visa uma situação mais confortável na velhice e, claro, possui condição econômica para, facultativamente, arcar com seu financiamento. Assim, a previdência social oferece uma cobertura máxima limitada e quem pretenda expandi-la deverá procurar a iniciativa privada, numa relação contratual, ainda que fortemente fiscalizada pelo Estado<sup>123</sup>. A previdência privada, em suma, assegurará o padrão financeiro que o participante desejar<sup>124</sup>.

Destarte, este é o desenho estrutural básico da previdência/assistência, que aqui delineamos a fim de que se possa vislumbrar qual é o campo de cobertura a que se destina a previdência social em sentido estrito – é dizer, para que serve -, qual seja, uma camada intermediária entre a previdência privada e a assistência social.

A previdência social visa, em síntese, atender situação de necessidade econômica gerada pela eclosão de um risco<sup>125</sup> social. Os riscos previstos, parte deles inclusive na própria Constituição, são: morte, reclusão, idade avançada, invalidez (parcial ou total; temporária ou permanente), maternidade, exposição prolongada a atividade prejudicial à saúde ou integridade física e desemprego involuntário (este, contudo, foi levado pelo legislador infraconstitucional para fora da previdência propriamente dita)<sup>126</sup>. Não obstante, há também o benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, que não

---

<sup>123</sup> Salienta Balera (*op. cit.*) que há um móvel justificativo no controle estatal sobre a aplicação das reservas da entidade de previdência complementar: sem ordenamento rígido, o fundo poderia configurar base em ideário diverso daquele que deve animar o destino dessas portentosas somas de recursos. Quando o que se quer controlar é o envolvimento da entidade com as patrocinadoras, a razão é aceitável. As resoluções do Conselho Monetário Nacional trataram de estabelecer limites para as aplicações das reservas em valores de emissão das patrocinadoras. A diretriz constitucional da gestão democrática deveria ter sido estendida às entidades de previdência complementar, porém a Lei 10.190/2001 resolveu compor o CNSP, exclusivamente, com representantes governamentais. Balera critica ainda o fato de que a legislação isolou as entidades abertas, rejeitando-as enquanto componentes do sistema, tratando-as como meros apêndices do sistema financeiro nacional.

<sup>124</sup> Descreve Balera (Sistema...) que os entes de previdência complementar atuam como círculos de expansão do arcabouço de proteção, formando, como já se costuma dizer em França, segunda rede de seguridade social. Consagra o art. 202 da CRFB o binômio característico da previdência complementar: contratualidade e facultatividade. Deveras, a previdência social é compulsória, instituída *ope legis*, e protege mesmo aqueles que nela não confiam ou acreditam. Por seu turno, a previdência complementar é de índole contratual, negocial, engendrada e arrumada pelos interessados. A facultatividade envolve o poder de que os interessados são revestidos pelo ordenamento jurídico para fazer ou deixar de fazer alguma coisa. A repercussão da função social na esfera da previdência complementar é algo para ainda ser refletido. O plano privado engendra contrato de adesão facultativa. É dado elementar, determinante, para o regime previdenciário privado o estar “baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado”. É poupança de longo prazo. Diante da impossibilidade, financeira e política, de o regime básico conferir, a todos os filiados, a manutenção do mesmo padrão de vida que a atividade laborativa proporciona, se compreende e justifica a institucionalização dos planos complementares. A média nacional, no caso do Brasil, se encontra situada em nível de subsistência. Ao criar segunda rede de proteção, o legislador quer afastar limites. São dois bem definidos campos de atuação: o escopo do regime geral é destinar certa renda básica correspondente à média nacional; quanto aos planos privados, seu móvel é a complementação da proteção.

<sup>125</sup> Balera e Fernandes (Fundamentos...) destacam que, se somente serão protegidas as necessidades sociais causadas pela verificação de determinados eventos, parece que o bem jurídico tutelado é o próprio risco não a necessidade em si. Não se pode dizer que o bem jurídico tutelado é a necessidade social, já que somente são relevantes juridicamente as necessidades sociais decorrentes de situações previamente estabelecidas. De maneira diversa, no âmbito da seguridade social assistencial, protege-se a própria necessidade social. No subsistema assistencial, a própria necessidade é diretamente posta na norma jurídica como o evento apto a desencadear a relação jurídica de proteção.

<sup>126</sup> Anota Machado da Rocha que “(...) se proteção social não pode ser total, deve ser orientada pela priorização do enfrentamento dos riscos sociais considerados mais relevantes.” (*op. cit.*, p. 123). Moacyr Velloso Cardoso de



guarda relação com nenhum risco (está fora, portanto, do âmbito do seguro social em sentido estrito), mas atende a outra ordem de relação, afeta ao regime de capitalização individual.

Diante de tal conceito, podemos perceber que, dentre os riscos previstos pela própria CRFB, o são, estritamente, apenas a incapacidade (parcial ou total, definitiva ou temporária)<sup>127</sup> e, de certo modo, o desemprego involuntário, a maternidade<sup>128</sup>, a idade avançada<sup>129</sup> e a reclusão<sup>130</sup>. A morte é um evento certo, incerto apenas quanto à ocasião. Elastecendo, porém, a compreensão do conceito, é possível englobar os eventos dantes previstos, assim como a exposição prolongada a atividade prejudicial à saúde ou integridade física (previsto implicitamente pela CRFB), que gera a cobertura da aposentadoria especial<sup>131</sup>. Em outro enfoque, risco, em termos previdenciários, seria o evento que desborda do âmbito dos benefícios programados, o que deixaria de fora as aposentadorias por idade e especial. O enfoque, aí, centra-se na cobertura devida (resguardo).

---

Oliveira, citado por José Maercio Pereira (*op. cit.*, p. 92) traz a seguinte classificação dos riscos previstos na CRFB: de origem patológica, a doença e a invalidez; de origem biológica, a maternidade, a idade avançada e a morte; de origem econômica, o desemprego, os encargos familiares e a reclusão.

<sup>127</sup> O texto constitucional atual fala em “doença” e “invalidez”, mas preferimos a condensação que propusemos, até porque a doença por si só não tem significado, mas apenas a incapacidade que venha a eventualmente gerar. A PEC 287/2016, que pretende efetuar ampla reforma na Previdência, propõe modificação no texto constitucional nessa parte, pelo que passaria a constar “incapacidade temporária ou permanente para o trabalho”, o que nos parece mais adequado.

<sup>128</sup> Em minha visão, não seria a maternidade propriamente, ou ao menos precipuamente, o risco a necessitar de proteção. É certo que a parturiente necessitará de período de recuperação, mas tem-se aí contingência que já estaria coberta pelo risco “incapacidade temporária”. O risco, portanto, seria a idade tenra do recém-nascido, a inspirar os cuidados da mãe (ou do pai, no caso de ausência da mãe). Pode-se arguir que a impossibilidade de trabalhar, para cuidar do bebê, atinge a mãe, mas isto não vem ao caso ao se estabelecer qual é o risco e, ademais, poder-se-ia contrarrestar no sentido de que o bebê ficaria desamparado caso a mãe se visse obrigada a trabalhar. É certo que o desenho atual do benefício comporta o pagamento mesmo no caso de adoção de uma criança já não em idade tão tenra, mas aí já não há propriamente risco, trata-se de outro tipo de cobertura, com outro fundamento (que pode ser igualmente nobre, não se está aqui colocando isto em xeque).

<sup>129</sup> A idade avançada pode ser considerada como um evento incerto, já que é preciso que o segurado atinja a idade mínima prevista, o que pode ou não ocorrer, o que é suficiente para gerar a imprevisibilidade. A cobertura “contratada”, portanto é para o eventual advento da idade avançada, que é considerada como uma “incapacidade presumida” ou “virtual”.

<sup>130</sup> A imprevisibilidade da incapacidade certamente é mais ampla do que a dos demais riscos aqui descritos, mas é certo que: a maternidade, embora dependa de um ato humano e possa até ser planejada, fica também condicionada às incertezas da natureza; a reclusão, embora dependa, em princípio, de um ato criminoso voluntário, a aposição em regime fechado ou semiaberto também não está imune a uma série de variáveis e, afinal, os beneficiários são os dependentes, enquanto o ato é de terceiro (instituidor), pelo que a imprevisão para aqueles se faz presente; o desemprego involuntário poderá depender, e em geral depende mesmo, de um ato de vontade do empregador, pode até haver certa previsibilidade, decorrente inclusive do próprio comportamento do empregado ou de um aviso com larga antecedência ou até, na prática, de um pedido do empregado ou de uma negociação, mas, ainda assim, é possível falar, como regra, em evento futuro e incerto.

<sup>131</sup> O risco está indiretamente previsto hoje pela CRFB como “condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física”. Parcela da jurisprudência procura enquadrar aí situações que não geram risco efetivo e aparentemente por isto mesmo é que a PEC 287/16 pretende alterar a descrição para “atividades (...) exercidas sob condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde”, a não deixar margem para dúvidas (ou não). As atividades perigosas, que constam ainda apenas no âmbito do RPPS – foram excluídas do RGPS desde a redação originária da CRFB, embora o STJ insista em seguir ignorando esse fato -, não geram qualquer risco pela exposição prolongada. O risco a elas subjacente, que é o acidente (de trabalho), já se encontra coberto pelo conceito mais amplo da incapacidade, que, inclusive, é atendido já por outros benefícios (auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e auxílio-acidente).

Ao correlacionarmos os riscos descritos (em sentido amplo) com a cobertura prevista, percebemos que: a incapacidade é coberta pelos benefícios de auxílio-doença (temporária, para a atividade habitual), auxílio-acidente (parcial e permanente) e aposentadoria por invalidez (omniprofissional e permanente); o desemprego involuntário é coberto pelo seguro-desemprego<sup>132</sup>; a maternidade, pelo salário-maternidade; a idade avançada<sup>133</sup>, pela aposentadoria por idade; a morte, pela pensão por morte; a reclusão, pelo auxílio-reclusão<sup>134</sup>; a exposição prolongada a atividade prejudicial à saúde ou integridade física, como acabamos de ver, pela aposentadoria especial. Destarte, podemos perceber que há benefícios que não cobrem nenhum risco (mesmo em sentido amplo), como o salário-família (cujo escopo é mais de índole assistencial, até porque não atende a nenhuma situação de necessidade social gerada pela redução da capacidade de trabalho) e a aposentadoria por tempo de contribuição (que é um benefício típico de regime de capitalização, a prestigiar poupança, não atendendo a qualquer tipo de risco<sup>135</sup>)<sup>136</sup>.

Há ainda uma última definição de risco, que o vincula apenas a eventos decorrentes do exercício do trabalho. Para tal concepção, risco é só aquele que se apresenta no ambiente de trabalho, que existe em função do labor, pois embora a Previdência cubra também outras situações de vida que impedem o desempenho de atividade laborativa, o enfoque aí já é a necessidade social – pouco importa o evento causador -, ou seja, não se está cobrindo risco, mas sim a ausência de renda. Durante muito tempo, a doutrina majoritária procurou diferenciar o Direito Previdenciário propriamente dito da Infortunistica<sup>137</sup>. Assim, separava os benefícios em acidentários (decorrentes

---

<sup>132</sup> Tal benefício, na prática, foi colocado pelo legislador infraconstitucional fora do âmbito do RGPS, não sendo pago/administrado pelo INSS, mas diretamente pela União, e não se encontra regulado pela Lei n. 8.213/91 (neste sentido, dispõe o §1º do art. 9º dessa lei).

<sup>133</sup> É possível classificar a idade avançada (ou “velhice”, conforme alguma legislação estrangeira, inclusive a nossa pretérita), como fazem alguns, como incapacidade presumida (senilidade), sendo cabível vislumbrar também, por outro lado, mas aí já vinculando a certo tempo de contribuição, a recompensa pelos anos de atividade produtiva (ancianidade). Há quem veja também na aposentadoria especial a incapacidade presumida.

<sup>134</sup> Há de se agregar aí também o fato de ser benefício devido apenas aos dependentes do segurado de baixa renda, ou seja, o risco não é apenas a reclusão pura e simples, mas sim a “qualificada”. No ponto, colho lição de Nilo Batista (*op. cit.*, p. 101): “A *intranscendência* impede que a pena ultrapasse a pessoa do autor do crime (ou, mais analiticamente, dos autores e partícipes do crime). A responsabilidade penal é sempre *pessoal*. Não há, no direito penal, responsabilidade coletiva, subsidiária, solidária ou sucessiva. Nada pode, hoje, evocar a infâmia do réu que se transmita a seus sucessores. A *intranscendência* da pena coloca a questão da família do condenado pobre (art. 5º, inc. XLC CR), e fundamenta a existência, no sistema de seguridade social, de um ‘auxílio-reclusão’.”

<sup>135</sup> Isto se dá especialmente quando prescinde de limite etário, o que ocorre segundo a legislação atual.

<sup>136</sup> A Convenção n. 102 da OIT, que estabelece as Normas Mínimas da Seguridade Social, prevê os seguintes benefícios previdenciários: auxílio-doença, prestações de desemprego, aposentadoria por velhice, prestações em caso de acidentes de trabalho e doenças profissionais, prestações de família (o evento coberto é a responsabilidade pela manutenção de crianças, ou seja, pode-se vislumbrar daí a derivação do salário-família), prestações de maternidade (o evento coberto é a gravidez, o parto e suas consequências), aposentadoria por invalidez e pensão por morte. Percebe-se, assim, quais são as extravagâncias presentes no direito nacional.

<sup>137</sup> Conforme descreve Eros Piceli (Direito Previdenciário e Infortunistica. São Paulo: Marcato, 2007, p. 09), “Entendido o acidente ou a doença do trabalho como um acontecimento negativo, a palavra infortúnio serve de sinônimo e daí Infortunistica para representar a parte do Direito Previdenciário que estuda os benefícios acidentários”. Na Medicina Legal, Infortunistica é a parte que estuda os acidentes do trabalho, as doenças profissionais e as doenças do trabalho.

de acidente de trabalho ou moléstia profissional) e previdenciários. Como a dissociação perdeu muita relevância prática – é ainda possível que seja feita, mas tem pouca utilidade -, ela caiu em desuso.

Retornando ao que dantes falamos, sobre benefícios programados, podemos perceber que a incerteza, ainda que relativa, relaciona-se à ideia de carência, ou seja, exige-se um número mínimo de contribuições para que o “manto” da proteção contra o risco seja “estendido”, sendo que em alguns casos, tidos como mais graves pelo legislador, ela – a carência - resta até mesmo dispensada. O que se deve ter em vista, contudo, é que o conceito de carência é justamente esse, de um prazo mínimo, relativamente curto, de vinculação, apto a despertar a cobertura. É como o “prêmio” que se paga para adquirir o “seguro”<sup>138</sup>, ou tal como ocorre também, em geral, na contratação de um plano de saúde. E é por isso que se diz que é aí que está o seguro social propriamente dito. Destarte, embora a legislação de regência fale também em carência quanto aos benefícios programados – aposentadorias especial, por idade e por tempo de contribuição -, o que há ali é coisa diversa, é capitalização, é a construção individual de um fundo apto a arcar com o custo do benefício durante toda a sua duração (o que, como vimos, não ocorre no seguro, onde não há uma correspondência entre as obrigações) – pelo menos em princípio. No caso da aposentadoria por tempo de contribuição<sup>139</sup>, a carência só tem utilidade transitória, já que se admite a contagem como tempo de contribuição de algumas situações, remotas, de tempo de serviço em relação de trabalho sem natureza contributiva (isto não ocorre mais quanto a labor prestado atualmente), mas não como carência, ou seja, há uma dúplici exigência: 15 anos de tempo de contribuição em sentido estrito, somados com outros 20 anos de tempo de serviço em sentido lato. No caso da aposentadoria especial, na leitura que faço, a “carência” legal não tem nenhuma utilidade, mas, como de costume, a criatividade de nossa jurisprudência é capaz de inventar bizarrices de todas as ordens, pelo que parece que o legislador quis se precaver, nos mesmos moldes do que fez quanto à aposentadoria por tempo de contribuição. Na prática, portanto, cuida-se de situação transitória, que visa agregar um regime precedente à CRFB/88, que não tinha a mesma natureza contributiva do atual. No caso da aposentadoria por idade, como a CRFB a prevê de forma “pura”, ou seja, independente de tempo de contribuição, este não poderia constar como requisito. Contudo, na prática, o legislador agregou um tempo de contribuição mínimo de 15 anos, que chamou de “carência” apenas para fugir da suposta vedação implícita. Trata-se de período de contribuição demasiado longo, o que já desborda do conceito de carência e que demonstra que não é propriamente o risco de idade avançada que se

---

<sup>138</sup> Conforme consta no sítio eletrônico da SUSEP, prêmio é “o valor que o segurado paga à seguradora pelo seguro para transferir a ela o risco previsto nas condições contratuais”. O valor da eventual indenização é muito maior do que o do prêmio pago, ou seja, o segurado não reúne lastro financeiro suficiente para si próprio, mas há sim a ideia de mutualismo que, no âmbito do seguro social, se converte em solidariedade.

<sup>139</sup> A bem da verdade, a aposentadoria especial é uma espécie de aposentadoria por tempo de contribuição.

cobre, mas sim a reunião de fatores: 15 anos de contribuição e idade mínima. Destaca-se o fato, inclusive, de que a quantidade de contribuições influencia no próprio cálculo do valor do benefício, mesmo as utilizadas a título de “carência”, o que não ocorre quanto aos benefícios não-programados, nos quais a carência serve apenas para ativar a cobertura<sup>140</sup>. Com efeito, nos benefícios não-programados, o cumprimento da carência pressupõe recolhimentos sucessivos, sem que entre eles haja perda da qualidade de segurado, sendo que, mesmo após ter sido cumprida a carência, ela será descartada se houver perda da qualidade de segurado, devendo ser “resgatada” (o que a legislação atual – art. 27-A da Lei n. 8.213/91 – permite seja feito com o recolhimento de metade das contribuições inicialmente exigidas). No caso dos benefícios programados, como a perda da qualidade de segurado é irrelevante, a dita “carência” pode ser cumprida com contribuições esparsas e, uma vez cumprida, persiste definitivamente, não havendo que se falar, assim, em extinção da carência nem tampouco em seu resgate. Com efeito, conforme bem elucidam Balera e Fernandes (*op. cit.*), em nosso livre resumo:

Assinala Almansa Pastor que a exigência de período de cotização prévia objetiva defender o sistema, a fim de que os gatos gerais do mesmo tenham mínimo de equilíbrio compensatório com os recursos previamente ingressados. A OIT, recolhendo os dados da legislação comparada, considera que a carência é indispensável para que o sistema de seguro social seja dotado de lastro financeiro e para que se evitem inscrições em momentos nos quais os riscos já se avizinham. Traço marcante do antigo esquema do seguro, tal como fora engendrado pelos fenícios e aprimorado pelos romanos, a carência implica estabelecimento de lastro financeiro inicial para a sustentação do plano. O estabelecimento de certo lapso de tempo necessário à aquisição do direito e das prestações é, em si mesmo, típico ato de previdência. As verbas que integram o Fundo de Seguridade Social se transformam em propriedade comum da coletividade protegida. Parcelas desse fundo, deixando de pertencer à comunidade, integrarão o patrimônio jurídico do sujeito de direito no exato instante em que o mesmo se veja colhido pela situação de necessidade. A carência, no seguro privado, está preordenada a permitir a constituição do necessário lastro financeiro para que o direito possa ser exercido. Para Feijó Coimbra: “mais acertado seria ver-se na exigência de período mínimo de vinculação, para a concessão de certas prestações, a natural cautela contra tentativas de fraude”. O

---

<sup>140</sup> A PEC 287/16 pretende acabar com as aposentadorias por idade e por tempo de contribuição e criar uma única, a congregar ambos os requisitos: idade mínima de 65 anos e tempo de contribuição mínimo de 25 anos, sendo que a renda mensal inicial será de 51% mais 1% a cada ano de contribuição, até o máximo de 100%, do salário-de-benefício. Pergunto: qual é a diferença essencial entre esse benefício e a aposentadoria por idade atual, na qual se exigem idade mínima de 65 anos e 15 anos de “carência” e a renda mensal inicial é de 70% mais 1% a cada ano de contribuição? Ocorre que lá o constituinte chama de “contribuição” e aqui o legislador infraconstitucional, como dito, precisou chamar de “carência”, mas trata-se, por óbvio, da mesma coisa.

estabelecimento de certo lapso de tempo para que o beneficiário possa requerer o benefício reduz possibilidades de fraude e evita que se manipulem falsas situações<sup>141</sup>.

Destarte, se extrairmos a ideia de carência da teoria do risco, perceberemos que nos benefícios programados não há carência em sentido estrito, senão apenas tempo de contribuição.

### Bibliografia

- ADAMS, John. *Risco*. Tradução de Lenita Rimoli Esteves. São Paulo: Editora Senac, 2009.
- ASSIS, Armando de Oliveira. *Em busca de uma concepção moderna de risco social*. Revista dos Industriários, n. 18, dezembro de 1950. Republicado na Revista de Direito Social, n. 14, abril/junho de 2004, p. 149-173.
- BALERA, Wagner. *Noções Preliminares de Direito Previdenciário*, 2ª Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- BALERA, Wagner. *Sistema de Seguridade Social*, 7ª Ed. São Paulo: LTr, 2014.
- BALERA, Wagner; FERNANDES, Thiago D'Avila. *Fundamentos da Seguridade Social*. São Paulo: LTr, 2015.
- BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo; ROCHA, Daniel Machado da. *Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.
- BAUMAN, Zygmunt. *Ética pós-moderna*. Tradução de João Rezende Costa. São Paulo: Paulus, 1997.
- BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade*. 1ª Ed. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.
- BECK, Ulrich. *Risk Society – Towards a New Modernity*. Translated by Mark Ritter. UK: SAGE, 2013.
- BECK, Ulrich. *La Sociedad del Riesgo Global*. Madrid: Siglo XXI de España, 2002.
- BERNSTEIN, Peter L.. *Desafio aos Deuses: a fascinante história do risco*. 21ª Ed. (tradução de Ivo Korylowski). Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.
- BERWANGER, Jane Lúcia. *Previdência Rural: inclusão social*. Curitiba: Juruá, 2008.
- CARSON, Rachel. *Primavera Silenciosa*. Tradução de Cláudia Sant'Anna Martins, 1ª Ed., São Paulo: Gaia, 2010.
- COMPARATO, Fabio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*, 7ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

---

<sup>141</sup> Sobre o ponto, anota Rocha que “(...) muitas prestações demandam um tempo mínimo de vinculação ao regime assecuratório, requisito nominado de carência, como imposição decorrente da densificação do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial (...). Contudo, (...) determinadas situações de necessidade social, excepcionais, permitem que o requisito de contrapartida seja afastado (...)” (*op. cit.*, p. 149).



CONTRERAS, Ruben. *El mutualismo y su mundo de oportunidades*. Disponível em: <<<http://www.noticierodigital.com/forum/viewtopic.php?t=5036>>> (acesso em 18 de novembro de 2017).

DELGADO, Guilherme; SCHWARZER, Helmut. *Evolução Histórico-Legal e Formas de Financiamento da Previdência Rural no Brasil*. In CARDOSO JR., José Celso; DELGADO, Guilherme. A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90. Brasília: IPEA, 2000.

DOUGLAS, Mary. *Risk and Blame: essays in cultural theory*. Londres: Routledge, 1992.

DURAND, Paul. *La Política Contemporánea de Seguridad Social*, trad. de José Vida Soria. Espanha: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991.

DOUGLAS, Mary. *Risk and Blame: essays in cultural theory*. Londres: Routledge, 1992.

GARCIA, Silvio Marques. *Aposentadoria por idade do trabalhador rural*. Franca: Lemos e Cruz, 2015.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*, 17ª Ed. Niterói: Impetus, 2012.

JONAS, Hans. *O Princípio Responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica*. Tradução de Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

KUHN, Thomas. *A Estrutura das Revoluções Científicas*. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 5a. ed. São Paulo: Perspectiva, 1998.

LACEY, Hugh. *O Princípio da Precaução e a Autonomia da Ciência*. Scientia Studia, São Paulo, v. 4, n. 3, p. 373-392, 2006.

LOPES JÚNIOR, Nilson Martins. *A proteção social do trabalhador rural*. 2006. 196 f. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2006.

MELO, Luciana Grassano. INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÃO CONTRA A FRAUDE E EVASÃO FISCAIS. *Revista Jurídica*, [S.l.], v. 2, n. 47, p. 159-173, jul. 2017. ISSN 2316-753X. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2031>>. Acesso em: 23 jul. 2018. doi:<http://dx.doi.org/10.21902/revistajur.2316-753X.v2i47.2031>.

GUTIÉRREZ, Fermín Rodríguez-Sañudo; MURCIA, Joaquín García; VALVERDE, Antonio Martín. *Derecho del Trabajo*, 20ª Ed. Madrid: Tecnos, 2011.

PELUSO, Cezar [coord.]. *Código Civil Comentado*, 4ª Ed., Barueri: Manole, 2010.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil, Vol. III, Contratos*. 12ª Ed. Atualizado por Regis Fichtner. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

PEREIRA, José Maercio. *Previdência Social: aposentadoria por tempo de contribuição e risco social*. 2013. 224 f. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2013.

PICELI, Eros. *Direito Previdenciário e Infortunistica*. São Paulo: Marcato, 2007.

PORTELA, Irene. A RUPTURA EPISTEMOLÓGICA ENTRE A GLOBALIZAÇÃO DA ECONOMIA DE MERCADO E A GLOBALIZAÇÃO DO REGIONALISMO LATINO-AMERICANO E DO BRASIL: QUAL É O ESPAÇO DO CIDADÃO?. *Revista Jurídica*, [S.l.], v. 3, n. 48, p. 1 - 13, set. 2017. ISSN 2316-753X. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2164>>. Acesso em: 23 jul. 2018. doi:<http://dx.doi.org/10.21902/revistajur.2316-753X.v3i48.2164>.

ROCHA, Daniel Machado da. *O Direito Fundamental à Previdência Social: na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. *Direito Previdenciário Esquematizado*, 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SCHWARZER, Helmut. *A Previdência Rural na Experiência Internacional*. In CARDOSO JR., José Celso; DELGADO, Guilherme. *A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90*. Brasília: IPEA, 2000.

SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio. *A Seguridade Social como Direito Fundamental Material (ou a Seguridade Social como Parte Inerente à Constituição)*. In FERRARO, Suzani Andrade; FOLLMANN, Melissa [Coord.]. *Previdência: entre o direito social e a repercussão econômica no Século XXI*. Curitiba: Juruá, 2009.

ZANETTI, Adriana Freisleben de. *Risco social e Risco Privado: teoria dos riscos e os regimes geral e complementar de Previdência Social*. Mimeo.