O Título VIII da Constituição Federal, ao tratar da “Ordem Social”, disciplina diferentes matérias, algumas até mesmo difíceis de se compreender neste conceito, mas todas com fundamento no primado do *trabalho* e com o objetivo de efetivar o *bem-estar e a justiça sociais*:

> **Art. 193.** A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Geralmente as questões de prova a respeito deste título cobram a literalidade dos artigos. Assim, em nossos estudos, trataremos dos aspectos gerais dos temas da Ordem Social e sempre nos remeteremos à análise de seus artigos.

As matérias tratadas no Título VIII da Constituição Federal são:

- Seguridade social (arts. 194 a 204).
- Educação, cultura e desporto (arts. 205 a 217).
- Ciência, tecnologia e inovação (arts. 218 a 219-B).
- Comunicação social (arts. 220 a 224).
- Meio ambiente (art. 225).
- Família, criança, adolescente, jovem e idoso (arts. 226 a 230).
- Índios (arts. 231 e 232).

Pela essencialidade destas matérias, doutrinadores entendem a Ordem Social como uma *extensão do núcleo fundamental da Constituição*, sendo direitos que, juntamente com os direitos fundamentais previstos no art. 5º, buscam assegurar a efetividade do regime democrático e orientam iniciativas dos poderes públicos e da sociedade para tanto.

Da Seguridade Social

A Seguridade Social é melhor conceituada pela expressão do *caput* do art. 194 da Constituição Federal: compreende um conjunto integrado de ações de *iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade* destinadas a assegurar os direitos relativos à **saúde**, à **previdência** e à **assistência social**.

O art. 22, XXIII da Constituição Federal determina a competência privativa da União para legislar sobre a seguridade social, de modo que os Estados apenas podem legislar sobre questões específicas não tratadas pela União – Municípios não podem legislar sobre o tema. Em âmbito federal, já temos a Lei da Seguridade Social (Lei nº 8.212/91), que define alguns de seus principais aspectos.

Assim, a Seguridade Social é gênero de que são espécies a saúde, a previdência e a assistência social – estes serviços se pautam pelos mesmos princípios e compõem a *mesma base de financiamento*.

Apesar disto, cada um dos serviços da seguridade social tem seu escopo: não se confundem. A assistência social, por exemplo, prevê o pagamento de benefício de prestação continuada a pessoas em situação de vulnerabilidade, conforme alguns requisitos, mas este benefício não se confunde com os benefícios previdenciários, dados pela previdência social.

Todos estes benefícios, contudo, são requeridos e pagos através do INSS — *Instituto Nacional da Seguridade Social*, que não mais se restringe à Previdência Social mas à Seguridade Social como um todo.

Cada um dos três serviços da seguridade social é tratado em seções específicas, e analisaremos melhor suas peculiaridades. Antes, cumpre verificar os princípios norteadores da Seguridade Social como um todo, descritos nos incisos do art. 194 da Constituição Federal:

> **Art. 194.** A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.
> Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:
> I - universalidade da cobertura e do atendimento;
> II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
> III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
> IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
> V - equidade na forma de participação no custeio;
> VI - diversidade da base de financiamento;
> VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Princípio da Universalidade da cobertura e do atendimento

Busca-se assegurar a acessibilidade da seguridade social a todas as pessoas residentes no país, *inclusive estrangeiros*, garantindo-lhes a cobertura de determinados eventos sociais.

Este princípio fundamenta muitas decisões dos Tribunais, sendo reconhecido inclusive pelo Superior Tribunal de Justiça em demandas por ações afirmativas, pelo fornecimento de medicamentos ou tratamentos não oferecidos pelo SUS mas de comprovada necessidade e aos quais não se tem acesso por condições financeiras.

O princípio da Universalidade tem **aplicação integral** em relação à saúde: não cabe mitigação em sua aplicação: todos e todas, sem exceção, devem ter direito ao acesso à saúde por nossos sistemas públicos.

Em relação à previdência social, contudo, há uma mitigação, visto que os benefícios da previdência social se condicionam à prévia **filiação e contribuição** de seus segurados.

Por sua vez, a assistência social também se restringe a determinadas pessoas ou grupos em **situação de vulnerabilidade**, conferindo-lhes maior proteção e melhor condição de oportunidades.

Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais

Trata-se da efetividade do princípio da igualdade, com previsão expressa no sentido de proibir tratamentos discriminatórios entre as populações urbanas e rurais no âmbito da seguridade social.

Assim, é assegurada a cobertura para as mesmas contingências entre estas populações, em condição de equivalência.

A literalidade do inciso II do art. 194 da Constituição Federal traz a aplicação da **igualdade formal**, proibindo a discriminação no tratamento de populações urbanas e rurais. No âmbito da previdência social, contudo, há decorrências de ordem da **igualdade material**, assegurando às populações rurais, conforme determinados requisitos, discriminações positivas na concessão de benefícios previdenciários. Para que se compreenda melhor a diferença entre igualdade formal e material, segue uma imagem muito esclarecedora.

Igualdade formal à esquerda e igualdade material à direita. A igualdade material, também chamada **equidade**, garante a isonomia **de fato**, e não apenas de direito.

Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços

A par do princípio da Universalidade, garantindo a todos o acesso e a cobertura de eventos sociais, também é de se reconhecer que não é possível o Estado conceder resguardo contra todas as contingências causadoras de necessidades. O Estado não é onipotente.

Assim, o princípio da **seletividade** orienta o legislador para que eleja as contingências sociais que mais prejudicam a população a fim de determinar a cobertura mais ampla e efetiva possível para estas, enquanto o princípio da **distributividade** orienta o legislador para que busque resguardar o maior número de pessoas possível dentre as que se afetam pelas contingências previstas.

Irredutibilidade do valor dos benefícios

Diz respeito ao valor nominal das prestações da seguridade social: seu valor específico não pode ser reduzido e tampouco a concessão de benefícios pode desaparecer. Trata-se, assim, da *imposição de uma ação negativa do Estado*, que deve abster-se de reduzir o valor de benefícios de seus segurados.

A proteção ao valor nominal, específico, dos benefícios, não se confunde com a proteção ao seu valor real, também prevista na Constituição Federal e que impõe reajustes para readequação às mudanças naturais da economia.

Equidade na forma de participação no custeio

Este princípio é uma expressão da igualdade material, também descrito pela máxima aristotélica: “tratar os iguais na medida de sua igualdade e os desiguais na medida de sua desigualdade”. Assim, o custeio da seguridade social deve ser feito de forma proporcional à capacidade contributiva de todos os que estão obrigados a custeá-lo, o que serve também de mecanismo de redução das desigualdades sociais.

Diversidade da base de financiamento

Para a maior estabilidade da seguridade social, sua base de financiamento é bem diversa, e não recai estritamente sobre segmentos específicos da sociedade. De fato, a seguridade social é financiada por toda a sociedade através de contribuições diretas ou indiretas, em maior ou menor grau, o que permite maior capacidade de se fazer frente aos objetivos constitucionalmente traçados.

Os modos de contribuição e financiamento da seguridade social são determinados pelos incisos do art. 195 da Constituição Federal:

> **Art. 195.** A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:
> I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:
> a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
> b) a receita ou o faturamento;
> c) o lucro;
> II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;
> III - sobre a receita de concursos de prognósticos;
> IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

Assim, são previstas contribuições da sociedade para além das previsões orçamentárias de todos os entes federativos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nestes casos, as receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios são destinadas à Seguridade Social e constarão dos respectivos orçamentos, não constando do orçamento da União.

O orçamento da seguridade social é elaborado de forma integrada entre os órgãos responsáveis pela saúde, previdência e assistência, considerando seu caráter integrativo.

Uma vez já estabelecidas as bases de financiamento da seguridade social, nenhum benefício pode ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte. Também as contribuições sociais devem ser previstas em lei e só são exigíveis a partir de 90 dias de sua criação.

São isentas de contribuição à seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências legais (art. 195, §7º da Constituição Federal) – trata-se de regra de **imunidade tributária**, não obstante se empregue a expressão "isenção". Esta imunidade não se aplica a toda e qualquer entidade beneficente, mas apenas as de assistência social, ou seja, as que se dedicam ao atendimento dos necessitados, de pessoas em situação de vulnerabilidade, conforme requisitos que a Constituição Federal deixa para a lei estabelecer.

Caráter democrático e descentralizado da administração mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados

O caráter democrático da administração, pela gestão quadripartite, garante também a efetividade do art. 10º da Constituição Federal:

> **Art. 10.** É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

A gestão quadripartite, portanto, busca aproximar os cidadãos às organizações e aos processos de decisão dos quais dependem seus direitos, prevendo a participação de **trabalhadores**, **aposentados** e **empregadores** juntamente com o **governo** nos órgãos colegiados.

Caráter descentralizado da gestão administrativa

A par do caráter democrático da administração, a seguridade social também é regida por gestão administrativa **descentralizada**. Assim, admite-se a prestação dos serviços públicos da seguridade social por pessoa jurídica de direito público ou privado a quem a lei tenha atribuído esta designação. O INSS, por exemplo, é uma **autarquia de direito público** criada por lei para gerir a concessão e a manutenção dos benefícios da seguridade social.