

[artigo original]

DIREITOS DA PERSONALIDADE, NEOLIBERALISMO E O PROCESSO DE DESESTRUTURAÇÃO DO APARATO ESTATAL DE PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Deomar Adriano Gmach¹Dirceu Pereira Siqueira²

Resumo

Em descompasso com a Constituição Federal de 1988, que nasceu objetivando criar um forte aparato de proteção social, a onda neoliberal que atingiu o Brasil a partir da década de 90 buscou modificar na prática esse objetivo Constitucional. Esse artigo busca identificar elementos que demonstram esse estado de coisas na estrutura estatal criada para atender os anseios sociais no âmbito das políticas previdenciárias. O artigo começará apresentando os contornos gerais do neoliberalismo no Brasil. Após isso se debruçará em duas abordagens: a primeira buscando identificar como alterações na estrutura do Estado que buscaram trazer mais eficiência para a máquina pública, especialmente no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, acabam atingindo negativamente os usuários finais e uma segunda demonstrando alguns efeitos negativos do processo de virtualização pelo qual passou o INSS nos últimos anos. Por fim se buscará refletir os desdobramentos das discussões apresentadas nos chamados direitos da personalidade dos indivíduos, dado que na concepção aqui proposta o direito previdenciário agi como um instrumento de efetivação dos direitos da personalidade. Para o desenvolvimento do trabalho será utilizado o método dedutivo e a técnica de investigação aplicada é a de revisão bibliográfica não sistematizada realizada por meio de pesquisa de artigos e livros que tenham o mesmo recorte, além da análise das Leis que versam sobre as temáticas propostas. A coleta das informações se dará, dentre outras, nas seguintes bases de dados: EBSCO host, Google Scholar, SSRN, USP, SciELO e o Portal de Periódicos da CAPES.

Palavras-chave: Neoliberalismo. Previdência Social. Direitos previdenciários. Direitos da personalidade.

PERSONALITY RIGHTS, NEOLIBERALISM AND THE PROCESS OF DESTRUCTURING THE STATE SOCIAL PROTECTION APPARATUS

Abstract

Out of step with the Federal Constitution of 1988, which was born with the aim of creating a strong social protection apparatus, the neoliberal wave that hit Brazil

¹ Mestre em Ciências jurídicas pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Cesumar (UNICESUMAR)

² Coordenador e Professor Permanente do Programa de Pós Graduação Stricto Sensu (Doutorado e Mestrado) em Direito na Universidade Cesumar - UNICESUMAR (desde 2018)

from the 90s onwards sought to modify this Constitutional objective in practice. This article seeks to identify elements that demonstrate this state of affairs in the state structure created to meet social concerns within the scope of social security policies. The article presented presenting the general contours of neoliberalism in Brazil. After this, he focused on two approaches: the first seeking to identify how changes in the State structure that sought to bring more efficiency to the public machine, especially within the scope of the National Social Security Institute - INSS, end up harming end users and a second demonstrating some negative effects of the virtualization process that the INSS has undergone in recent years. Finally, we will seek to reflect the developments of the expositions on the so-called personality rights of individuals, given that in the conception proposed here, social security law acts as an instrument for implementing personality rights. To develop the work, the deductive method will be used and the research technique applied is that of a non-systematized bibliographic review carried out through research of articles and books that have the same focus, in addition to the analysis of the Laws that deal with the proposed themes. Information will be collected, among others, in the following databases: EBSCO host, Google Scholar, SSRN, USP, SciELO and the CAPES Journal Portal.

Keywords: Neoliberalism. Social Security. Social security rights. Personality rights.

1 INTRODUÇÃO

Dentro do atual modelo de proteção social previdenciária existente no Brasil há o convívio harmonioso, do ponto de vista da estruturação estatal, de diversos regimes de previdência social. Dentre os diversos regimes é possível destacar os chamados Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) que, após a EC nº 20/1998, destinam-se apenas aos servidores públicos detentores de cargos públicos efetivos; o Regime Previdenciário dos servidores públicos militares; o Regime de Previdência Complementar (RPC) e diversos outros. O presente artigo focará os seus esforços no Regime Geral de Previdência Social - RGPS, tendo em vista que é este regime que congrega a grande massa dos trabalhadores brasileiros.

Dado esse primeiro recorte temático, e em continuidade, registra-se que a partir de 1988 houveram uma infinidade de reformas Constitucionais em matéria previdenciária, sempre com o mesmo discurso de se combater desigualdades e adequar o sistema previdenciário brasileiro à realidade do País, que, ao fim e ao cabo, acabam por diminuir a ideia inicial pregada na Constituição de um amplo sistema de proteção previdenciária para o cidadão.

Entretanto, há um outro conjunto de alterações, iniciadas também logo na sequência da promulgação da atual carta constitucional, que, embora amparado por alterações legislativas e mudanças estruturais legítimas, opera em uma outra escala buscando também promover alterações nos aspectos de proteção previdenciária da população brasileira a mando do neoliberalismo e do detentor do poder econômico.

Nesse sentido o presente artigo pretende investigar, no âmbito do RGPS e tendo o INSS como escopo, uma série de alterações burocráticas e estruturais que, visando dar maior eficiência à Autarquia Previdenciária, acaba diminuindo a proteção previdenciária do cidadão comum.

O presente artigo se justifica pela necessidade de se explorar como se dá a interlocução dos agentes econômicos e políticos na construção (ou destruição?) de uma sociedade livre, justa e igualitária (conforme prega a Constituição) no que concerne à Máquina pública criada para garantir o direito social à Previdência pregado pelo Constituinte originário em 1988.

Para atingir o seu objetivo o artigo será estruturado em três capítulos principais. O primeiro busca estudar elementos do chamado neoliberalismo, a sua conceituação, e o seu alcance no Brasil até o advento da Constituição de 1988, objetivando demonstrar que o texto Constitucional foi criado em descompasso com a nova agenda econômica que já rondava o Brasil.

O segundo capítulo será desdobrado em dois, visando demonstrar como pautas que se fundamentam em uma maior eficiência gerencial e tecnológica tem como externalidade negativa um aumento na dificuldade de se conseguir um benefício previdenciário e uma abertura a maior participação privada nesse ambiente que deveria ser gratuito para o cidadão.

Uma terceira abordagem buscará demonstrar como esse enfraquecimento da oferta do serviço público gratuito ao cidadão, no âmbito do INSS, impacta nos direitos da personalidade dos mesmos, dado que, no recorte aqui proposto, os benefícios previdenciários funcionam como instrumentos de efetivação dos direitos da personalidade.

Para o desenvolvimento do trabalho, será utilizado o método dedutivo e a técnica de investigação aplicada é a de revisão bibliográfica não sistematizada realizada por meio de pesquisa de artigos e livros que tenham o mesmo recorte, além da análise das Leis que versam sobre as temáticas propostas. A coleta das informações se dará, dentre outras, nas seguintes bases de dados: EBSCO host, Google Scholar, SSRN, USP, SciELO e o Portal de Periódicos da CAPES.

2 PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA: O NEOLIBERALISMO E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Após o fracasso do *Laissez Faire* no século passado, economistas do mundo todo, com destaque para os austríacos, começam a estudar novas formas de relacionamento entre a Economia e a Política, e a Economia e o Estado em prol do desenvolvimento econômico das nações e do avanço do modelo capitalista. Embora no campo teórico, na academia, esse seja um fenômeno mais antigo, na prática das nações, o neoliberalismo começou a ganhar força a partir da década de 1970, principalmente em virtude das mudanças políticas e econômicas incrementadas por Margaret Thatcher, no Reino Unido; Ronald Reagan, nos Estados Unidos; e August Pinochet, no Chile.

Fleck (2022) aponta que há teóricos que aplicam o termo neoliberalismo para apontar a fase histórica capitalista que teve início com o declínio do *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social), a partir da crise do modelo fordista de trabalho e do consenso econômico keynesiano.

Perry Anderson anota que:

[...] a chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e pro-

funda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, mudou tudo. A partir daí as ideias neoliberais passaram a ganhar terreno. As raízes da crise, afirmavam Hayek e seus companheiros, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais (Anderson, 1995, p. 10).

Para essa corrente de pensamento, o neoliberalismo deve ser pensado como uma “estratégia política que visa reforçar uma hegemonia de classe e expandi-la globalmente, marcando o novo estágio do capitalismo que surgiu na esteira da crise estrutural da década de 1970.” (Andrade, 2019, p. 221).

Harvey (2008, p. 27) aponta dois caminhos para se compreender o neoliberalismo. Para o autor, é possível compreender o neoliberalismo como “um projeto utópico de realizar um plano teórico de reorganização do capitalismo internacional”, objetivo que, segundo o mesmo, não foi atingido. Entretanto, sobre uma segunda perspectiva, “como um projeto político de restabelecimento das condições de acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas”, o neoliberalismo parece ter logrado êxito. É essa segunda perspectiva de definição do neoliberalismo que o presente artigo tem por escopo explorar, no contexto das alterações da estrutura do Estado criadas após 1988 e que tem por objetivo promover a proteção previdenciária da população.

No campo do direito posto, na seara previdenciária, o Brasil buscou, a partir da década de 60, uma série de mudanças que visavam promover uma universalização dessas políticas assim como propunha o modelo Beveridgiano criado duas décadas antes, no Reino Unido. O caminho de universalização e ampliação da proteção previdenciária iniciado na década de 1960 atingiu seu ápice no Brasil em 1988, com a promulgação da última Constituição Federal. Marco Serau Junior registra que:

[...] essa tendência observada de universalização da seguridade social, considerada, no quadro do *Welfare State*, como um direito fundamental, chega a seu ápice, no Brasil, com o advento da Constituição Federal de 1988, caracterizada pela retomada dos ideais democráticos e o respeito à dignidade da pessoa humana (Serau Junior, 2012, p. 29-30).

No mesmo sentido Leal e Portela (2018, p. 36) apresentam um dos pontos mais significativos do texto constitucional no que concerne ao avanço protetivo da pessoa humana. Os referidos autores esclarecem que “a Carta introduziu a ideia de Seguridade Social, integrante da ordem social [...]. Assim, deixa-se para trás o modelo de seguro social puro, desvinculado de outras políticas sociais”.

O texto constitucional, em seu artigo 194, estabelece que 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.

No início do texto constitucional, logo no Título I, fica estabelecido que um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. É nessa toada de erradicação da pobreza que o dispositivo do artigo 201, §2º do texto constitucional foi produzido (Brasil, 1988). O referido dispositivo garante que, no âmbito previdenciário, nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.

Sobre esse ponto em específico, Costa (2001, p. 60) recorda que parece pouco, “mas, na verdade, não é. Isto porque, até o advento da CF/88, majoritária parcela dos trabalhadores rurais, dentre os quais os pensionistas, recebiam algo em torno de 50% do salário mínimo em seus benefícios”.

Ainda no dispositivo que trata dos objetivos da República Federativa do Brasil, é salutar lembrar que o Constituinte originário primou pela necessidade de se estabelecer uma sociedade livre, justa e solidária.

Sobre o aspecto da solidariedade, Wladimir Novaes Martinez registra que:

[...] ao mesmo tempo, pessoas com maior capacidade contributiva aportam recursos a favor de si e de outros seres humanos sem essa força de contribuição. Gerações na atividade e aptas para o trabalho contribuem em benefício de inativos e incapazes. Filiados ao regime urbano, em prol dos rurais; regiões mais desenvolvidas colaboram com áreas economicamente mais carentes e assim por diante (Martinez, 1989, p. 31).

Sobre a perspectiva de proteção da pessoa humana, em todos os seus aspectos, a universalidade alcançada pelo texto constitucional com a inserção da ideia de Seguridade Social atinge níveis nunca vistos antes no país, uma vez que protege aquele que trabalha e pode contribuir para o sistema por meio das políticas previdenciárias; protege aquele que não trabalha e não pode contribuir por meio de políticas de assistência social; e protege a todos, universalmente, que, eventualmente, precisem do sistema de saúde.

Continuando a versar sobre o aspecto da universalidade, ainda que o mesmo não atinja em plenitude as políticas de Previdência Social, ele ganha novos contornos com os objetivos da Seguridade Social descritos no artigo 194, parágrafo único do texto constitucional. Tal dispositivo se aplica de maneira ajustada à Previdência Social e garante, entre outros aspectos, a universalidade da cobertura e do atendimento; a uniformidade e a equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais e a irredutibilidade do valor dos benefícios.

Em linhas gerais, pelo princípio (objetivo) da universalidade do atendimento a Previdência Social passa a atender a toda a população brasileira, mesmo àqueles que não laboram e querem contribuir com o sistema por meio da figura do segurado facultativo, por exemplo. O atual sistema protetivo, diferente do que acontecia até a década de 1960, oferece proteção para empregados domésticos, trabalhadores rurais, trabalhadores informais etc.

Entretanto, como bem observa Sarmiento (2004, p. 49), enquanto no plano normativo o texto constitucional de 1988 trazia um modelo de proteção social fortemente enraizado nas premissas do *Welfare State* e no modelo Beveridgiano de proteção social,

no campo econômico e político os ventos neoliberais já traziam a necessidade de mudança nessa estrutura, visando adequar as políticas públicas na área previdenciária às “necessidades” do mercado.

A Constituição Federal de 1988, embora tenha representado um forte avanço nas políticas públicas na área social, nasceu em descompasso com o movimento econômico que começou a ganhar força pelo mundo a partir da década de 1970. O presente artigo, na sequência, visa demonstrar que a pauta neoliberal, da Administração pública gerencial e da transformação digital, ao fim e ao cabo, desvirtua o objetivo Constitucional de promover ampla proteção previdenciária para o trabalhador brasileiro, ao promover transformações no INSS que, de certo modo, não são as mais adequadas ao cidadão usuário de tais políticas.

3 DESESTRUTURAÇÃO BUROCRÁTICA E ESTUTURAL EM PROL DE UMA MAIOR “EFICIÊNCIA” GERENCIAL E TECNOLÓGICA

A presente subseção visa estudar como elementos da chamada Administração Pública gerencial, implantada no Brasil a partir de 1995, visando dar maior eficiência e diminuir a burocracia da Administração Pública no âmbito das políticas previdenciárias, tem como externalidade negativa o aumento da burocracia para o cidadão comum que busca um benefício previdenciário e o favorecimento da atuação de agentes privados em uma política pública que, Constitucionalmente, deveria ser oferecida gratuitamente ao cidadão. Para tanto o artigo irá desdobrar o tema em dois: um que visa demonstrar externalidades negativas da desestruturação burocrática e um segundo que visa abordar a desestruturação física.

3.1 Desestruturação burocrática

A partir do processo de redemocratização e com a promulgação da Constituição de 1988, um novo norte foi dado ao Direito Previdenciário no Brasil. No âmbito do RGPS, em 27 de junho de 1990, durante a gestão do então presidente Fernando Collor de Melo, por meio do Decreto nº 99.350 (Brasil, 1990), foi criado o INSS a partir da fusão dos antigos Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

Originariamente, a competência do INSS englobava a operacionalização do reconhecimento de direitos previdenciários dos segurados e dependentes vinculados ao RGPS, mas com o passar dos anos outras competências, ligadas à área social, foram atribuídas a nova Autarquia. Dentre elas, cita-se a operacionalização do reconhecimento do direito ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), a operacionalização do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA), a operacionalização de diversos benefícios especiais pagos à conta do tesouro nacional³ etc.

³ Cita-se a pensão especial ao portador da Síndrome de Talidomida, regulada pela Lei nº 7.070/1982; a pensão especial dos seringueiros, regulada pela Lei nº 7.986/1989; a pensão especial de ex-combatente, regulada pela Lei nº 8.059/1990; a pensão especial às vítimas de hemodiálise de Caruaru, regulada pela Lei nº 9.422/1996; a pensão vitalícia às vítimas do CÉSIO 137, regulada pela Lei nº 9.425/1996; a

O INSS, pelo escopo constitucional dado originariamente à Previdência Social, nasceu para ser forte, robusto e atender à população prestando um serviço de alta qualidade para um povo que, carente, precisava realmente disso. No entanto, assim como o neoliberalismo varreu a visão dirigista da Constituição de 1988 e impôs uma série de reformas no âmbito normativo (Sarmiento, 2004, p. 49), esse mesmo fenômeno pôde ser visto no campo estrutural, na estrutura organizacional e no serviço prestado pelo INSS.

Até meados de 1997, até a Lei nº 9.469 (Brasil, 1997), a defesa do INSS em juízo era feita por procuradores federais próprios da Autarquia. Em outras palavras, quando um benefício era negado ao cidadão, ou quando o cidadão não concordava com algum aspecto do benefício que lhe fora concedido, poderia se socorrer ao Poder Judiciário. Quem defenderia o INSS na via judicial naquela época era um procurador que compunha uma carreira específica dentro da estrutura da Autarquia. A partir da lei já citada, a defesa do INSS em juízo passou a ser feita por advogados que compõem a carreira da Advocacia Geral da União (AGU).

Embora não se discuta o ganho de eficiência de tal medida para a gestão pública, para a população em geral, e para o reconhecimento de direitos previdenciários em específico, tal mudança causou uma série de externalidades negativas.

Para o cidadão comum é muito complexo explicar que quem vai fazer a defesa do INSS em juízo não é alguém do corpo técnico do INSS, alguém que conhece de perto e profundamente a realidade do INSS. Muito embora os advogados da AGU possuam a expertise e a capacitação técnica adequada, o fato de possuírem uma carreira própria e estarem em uma estrutura física apartada gera esse resultado.

Outro desdobramento desse afastamento do procurador previdenciário, advogado que faz a defesa da Autarquia em juízo, da estrutura do INSS, manifestou-se no reconhecimento dos direitos previdenciários. É que, para além da imensidão da regulamentação *interna corporis* do INSS das matérias previdenciárias, estes não estão, necessariamente, adstritos a tal normatização. Isso cria um estado de coisas incompreensível para o cidadão que ora vê o Procurador da AGU fazendo uma defesa contrária à posição da Autarquia por desconhecer a norma interna, ora vê essa mesma defesa contrária simplesmente por ser esse o posicionamento da AGU naquela matéria.

Outro ponto que merece atenção nesse mesmo sentido foi a desvinculação da receita previdenciária do INSS. Até outubro de 2004 havia no INSS uma série de competências tributárias relacionadas às contribuições sociais recolhidas à Seguridade Social. Havia a figura de um agente público que tinha as suas competências relacionadas aos recolhimentos das contribuições sociais, das contribuições previdenciárias, que refletiam nos benefícios previdenciários pagos à população.

A partir de 4 de outubro de 2004, com a edição da MP nº 222 (Brasil, 2004), que foi posteriormente convertida na Lei nº 11.098/2005 (Brasil, 2005), ficam atribuídas ao Ministério da Previdência Social – e não mais ao INSS – as competências relativas à arrecadação, à fiscalização, ao lançamento e à normatização de receitas previdenciárias.

aposentadoria e a pensão excepcional ao anistiado político, regulada pela Lei nº 10.559/2002; a pensão especial às pessoas atingidas pela hanseníase, regulada pela Lei nº 11.520/2007 e a pensão especial destinada a crianças com Síndrome Congênita do Zika Vírus, regulada pela Lei nº 13.985/2020.

A partir dessa data foi criada no Ministério a Secretaria da Receita Previdenciária (SRP), que deveria cumprir esse mister.

O objetivo da criação da citada Secretaria era preparar o Estado, estruturalmente, para que fosse realizada a fusão das atribuições da Secretaria da Receita Federal (SRF) com as atribuições tributárias que, até então, competiam ao INSS, com o objetivo de dar mais efetividade à atividade arrecadatória do Estado.

A respectiva fusão foi tentada em 2005, por meio da MP nº 258 (Brasil, 2005) que, contudo, não logrou êxito por não ter sido apreciada pelo Congresso Nacional no tempo devido. Entretanto, em 2007, por meio da Lei nº 11.457 (Brasil, 2007), foi criada a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) e houve a fusão das funções arrecadatórias que originariamente já eram da Receita Federal com aquelas que competiam ao INSS.

A partir desse momento, o INSS passou a ser responsável tão somente pela administração da parcela do benefício que diz respeito à entrega de valores ao cidadão, sendo de competência da SRFB toda a parte arrecadatória da contribuição previdenciária.

Embora não se negue a questão da melhora de eficiência da máquina pública quanto ao aspecto arrecadatório, o ponto que se quer destacar é o aumento da burocracia e da complexidade do sistema para o cidadão, em especial para os trabalhadores que compõem a parte mais vulnerável dessa relação. Para as empresas, os empregadores e o Estado a mudança implementada foi apenas mais uma a ser gerida no âmbito de suas ações profissionais, mas, para o cidadão, segurado do RGPS, que recolhe as suas contribuições por conta própria, a questão é mais complexa.

Especialmente para o autônomo, o contribuinte Individual, para o segurado facultativo e para o segurado especial que decide recolher facultativamente as suas contribuições é muito complexo compreender que, embora quem pague o benefício que ele precisa é o INSS, quem cuida da arrecadação de suas contribuições é a SRFB. Quando da negativa de benefícios a esse público por questões tributárias (atraso na contribuição, contribuição indevida ou qualquer outro descumprimento de regra tributária) o cidadão se vê à mercê da burocracia estatal, já que a resposta e o suporte que ele precisa não se encontra mais no INSS.

Até janeiro de 2019 havia no INSS uma estrutura responsável pelo tratamento e o reconhecimento de benefícios previdenciários, cuja origem se dava na incapacidade laborativa, em virtude de uma doença ou um acidente de trabalho que acometia o trabalhador. Para que fossem concedidos ao cidadão benefícios, como o auxílio por incapacidade temporária, a aposentadoria por incapacidade permanente, o auxílio-acidente, a aposentadoria da pessoa com deficiência, a aposentadoria especial ou mesmo o BPC da pessoa com deficiência, a atuação do médico perito previdenciário era essencial.

A partir de janeiro de 2019, com a publicação da MP nº 871 (Brasil, 2019), posteriormente convertida na Lei nº 13.846 (Brasil, 2019), o cargo de perito médico da Previdência Social, que compunha a carreira de Perícia Médica da Previdência Social e estava subordinado ao INSS por conta da Lei nº 10.876/2004 (Brasil, 2004), passou a se chamar Perito Médico Federal e a compor carreira própria, apartada do INSS.

Em termos burocráticos isso significa que, a partir daquele momento, havia as carreiras de profissionais vinculados ao INSS e havia a carreira de Perito Médico Federal que não estava vinculada ao INSS, mas sim ao então Ministério da Economia.

Em termos práticos, isso retira do INSS qualquer autoridade sobre os profissionais médicos, competindo a eles a organização e a operacionalização do seu trabalho. Além disso, embora esses profissionais tenham passado a compor uma carreira própria, o exercício de sua atividade laborativa continuou a ser desenvolvido dentro dos prédios do INSS, já que o atendimento ao cidadão, com a realização das perícias, continuou a ser feito dentro dos prédios da Autarquia.

Eis mais um ponto de difícil absorção pelo cidadão comum: como compreender que, embora um atendimento seja feito dentro do INSS, a Autarquia não tem qualquer gestão sobre essa atividade?

Esse conjunto de medidas – a retirada das carreiras dos procuradores previdenciários, dos auditores previdenciários e dos médicos peritos previdenciários – além de criar uma burocracia incompreensível na cabeça do cidadão médio, serve para enfraquecer a potencialidade constitucional dada ao INSS na sua origem para atender a contento a população brasileira. Tal estado de coisas não pode ser visto desatrelado da visão neoliberal de mais eficiência e menos gasto, ainda que isso se dê em detrimento da pessoa humana.

Para além da confusão causada no cidadão comum, esse desarranjo estrutural gera outro efeito que tem se tornado problemático para o Poder Judiciário como um todo. Nos últimos anos a utilização do Mandado de Segurança para obrigar o Poder Público a tomar alguma medida no que diz respeito ao reconhecimento de um benefício previdenciário tem se tornado muito comum e avolumado a demanda previdenciária do Poder Judiciário. Ocorre que essa fragmentação do INSS gera reflexos no Mandado de Segurança, vez a autoridade coatora do instrumento processual já citado pode ser várias em um mesmo benefício, fazendo com que vários Mandados de Segurança sejam necessários para um mesmo benefício.

3.2 Desestruturação física

A par do desmonte estrutural das carreiras que compõem o INSS, outras medidas, dessa vez no arcabouço físico criado para atender ao cidadão, parecem ter sido tomadas para atender ao clamor neoliberal.

O INSS, desde a sua criação, sofre com um problema crônico relacionado à fila de pessoas que precisam aguardar por dias, meses, o reconhecimento de seus benefícios. Em pesquisa amostral, com diversas reportagens de jornal entre os anos de 2005 e 2015, Gmach e Siqueira (2023) demonstram que, o problema da fila do INSS permaneceu, causando dor, sofrimento e desproteção para as pessoas, independente do qual é o chefe do Poder Executivo da ocasião.

O problema da fila, da demora no atendimento do cidadão, tem diversas origens, mas a que mais se destaca é a falta de investimento do Estado brasileiro na contratação de mão de obra, de servidores públicos para atender à população.

Em estudo realizado em 2014, o Tribunal de Contas da União (TCU) já apontava esse problema. No Acórdão nº 1795/2014, o TCU fez relevantes apontamentos sobre o papel do INSS na sociedade. Destacou que o INSS, à época, era responsável pela concessão de mais de 5 milhões de benefícios anualmente e por manter o benefício de mais de 30 milhões de brasileiros. Com essa relevância toda, o INSS estava presente

em mais de 1500 cidades e possuía cerca de 39.392 mil servidores para atender a essa demanda. Diante de tal importância, era manifesta a necessidade do TCU de analisar a alocação de mão de obra para atender à população (Brasil, 2014).

As conclusões do TCU, no que se refere ao quantitativo de servidores que a Autarquia possuía, são alarmantes. A equipe responsável pela auditoria constatou que, naquele momento, dos 39.392 mil servidores, cerca de 10.242 mil (26% do total) já poderiam estar aposentados. Esse número poderia subir e (e subiu, na verdade)⁴, chegar a 18.120 (quase metade do quantitativo total de servidores) em 2017.

Diante desse cenário alarmante, o TCU fez as seguintes recomendações:

[...] ao INSS e ao MPS, conjuntamente, recomendou-se a elaboração um plano de continuidade de negócio, prevenindo um cenário no qual o elevado percentual de servidores em abono permanência entre em inatividade, além de outras medidas que permitam ao INSS uma transição suave e gradual entre o atual corpo de servidores aposentáveis e a contratação e capacitação de novos servidores, sem perda da memória institucional que esses servidores representam (Brasil, 2014).

O Governo Federal, em vez de buscar saídas para o INSS que se adequassem a realidade dos beneficiários do RGPS, buscou nas tecnologias e na virtualização do atendimento uma solução para esse problema.

A virtualização dos processos já não era uma novidade no Poder Judiciário. Desde a Lei nº 11.419/2006, o Judiciário já vinha implementando medidas para avançar com o processo virtual. No âmbito do Poder Executivo, o surgimento do Processo Eletrônico ganhou mais força com a promulgação do Decreto nº 8.539/2015. O referido Decreto dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e deu seis meses, contados de sua publicação, para que os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional apresentassem um cronograma de implementação do uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A despeito do prazo de seis meses concedido pelo Decreto, o INSS deu início apenas em 2017 ao processo de transformação dos seus fluxos e procedimentos, que eram físicos, em processo digital. No INSS, não só o processo de reconhecimento de direitos passou a se dar de maneira digital, mas todo o atendimento da população. O INSS nomeou de INSS Digital o processo de transformação digital na Autarquia que, por meio do processo eletrônico e do aplicativo denominado “MEU INSS”, mudou toda a lógica de atendimento da população. A partir de meados de 2018 houve uma avalanche de normatizações internas e mudanças de rotinas que fizeram com que, salvo raríssimas exceções, o atendimento do cidadão fosse direcionado quase que totalmente para canais remotos de atendimento, utilizando a Internet (Gmach; Siqueira, 2023).

⁴ Segundo dados divulgados pelo próprio Ministério da Previdência em 2020, o INSS contava com cerca de 20.555 mil servidores, ou seja, quase a metade do que possuía em 2014 (Brasil, 2020).

O INSS também passou a promover diversas parcerias com agentes da iniciativa privada para que agissem como canais de entrada, canais de atendimento inicial do cidadão. Dentre os Acordos de Cooperação Técnica que poderiam ser firmados com sindicatos, prefeituras, empresas, associações etc., o de maior importância foi o firmado com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Ao propiciar que os advogados pudessem atender aos clientes e dar entrada em seus pedidos de benefício, sem ter que se deslocar até o INSS, um mar de possibilidades se abriu para essa atividade privada.

Essa transformação digital no INSS, contudo, não serviu para vencer o problema crônico da incipiência no atendimento à população e tampouco foi suficiente para resolver o problema da falta de servidores. Gmach e Siqueira (2023) registram que, mais de sete anos depois do aviso do TCU, passados alguns anos do início da transformação digital, o cenário parece não ter mudado. Os jornais continuam a, semanalmente, retratar o problema da demora do INSS em entregar o direito do cidadão, com um agravante: agora o INSS possui metade da mão de obra que detinha em 2014.

A questão da virtualização do atendimento no INSS, principalmente por meio do processo eletrônico e da utilização do aplicativo MEU INSS, tem outro aspecto que aqui merece destaque. Há uma infinidade de estudos que revelam a incompatibilidade desse modelo com o público atendido.

Klein e Santos (2019) destacam que a inclusão digital no Brasil, a capacidade do brasileiro de utilizar ferramentas digitais, ainda é ínfima, sobretudo nas zonas rurais e nas Regiões Norte e Nordeste. Coletando e tratando dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Continua do IBGE e cruzando esses dados com o perfil dos beneficiários do RGPS os autores puderam concluir que o INSS Digital promove a exclusão do público atendido.

Lloyd e Wivaldo (2019) buscaram evidenciar por meio de pesquisa amostral realizada com profissionais da rede do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) de 12 municípios da região do Sul de Minas Gerais possíveis impactos da implantação do INSS Digital para os usuários dos serviços.

Em conclusão, os autores citados afirmam que:

[...] no atual momento, mais uma tratativa neoliberal desponta, na área da Previdência Social, o INSS Digital que como mencionado é ambíguo. Ao mesmo tempo em que é uma ferramenta de acesso por meio das tecnologias digitais, que poderão ser usufruídas por um público que tenha acesso às tecnologias e à instrução para o acesso, também traz em seu arcabouço uma exclusão silenciosa, onde deixam milhares sem acesso aos direitos sociais, por não conseguirem ter os serviços e suas demandas atendidas por não compreenderem os processos, os fluxos para o atendimento, por falta de escolaridade e instrução suficiente, além de não terem acesso aos produtos tecnológicos e tecnologias (Lloyd e Wivaldo, 2019, p. 22).

Já Costa, Silva e Mendes (2020), ao analisarem as mudanças no Processo Administrativo Previdenciário promovidas por meio da instituição das tecnologias de informação e comunicação (TIC), partiram da hipótese de que a imposição repentina do

processo administrativo eletrônico e a utilização de canais de atendimento a distância dificultam o acesso à informação e ao processo justo pela parte hipossuficiente da população. O trabalho dos autores se deu com base nos dados coletados na PNAD Contínua do IBGE de 2016, a respeito da utilização de tecnologias pela população brasileira, e com base em uma pesquisa feita pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC), sobre o acesso dos brasileiros às TIC's.

Os autores entenderam que a doutrina e os dados coletados a respeito da questão do uso de tecnologias fazem constatar que a existência de fatores relacionados ao grau de instrução, idade, renda e local de moradia impactam no uso dessas tecnologias. Portanto, os autores conseguiram confirmar a sua hipótese inicial de que o processo de digitalização e virtualização do INSS é prejudicial para o público atendido (Costa; Silva; Mendes, 2020).

O uso de TIC's pelo Estado no INSS como forma de mitigar a precariedade no atendimento e a baixa quantidade de mão de obra alocada para atender à população, para além de ser enxergada como uma tentativa possível, precisa ser vista também como aquela que mais agrada ao mercado. Falando sobre o fenômeno da plataformação da vida do trabalhador, Faria (2022, p. 139) assevera que muito além do domínio, da fiscalização e do gerenciamento do trabalho humano por meio de uma nova organização do processo produtivo, “essas novas estratégias de gestão dinamizadas pelas TICs podem potencializar um melhor planejamento dos serviços públicos com soluções mais inteligentes”. Contudo, capturadas pelo capital, elas também podem criar novos mercados ou modelos de negócios (Silveira, 2021).

Faria (2022) registra que com o uso de tecnologias que não são acessíveis à população usuária do serviço público, seja por conta do analfabetismo digital, seja pela impossibilidade de se adquirir um *smarthphone* ou um computador, há uma “mercadorização” e a “desuniversalização” dos direitos sociais, o que culmina na manutenção do processo de dominação e desigualdade promovido pelo pensamento neoliberal.

Nos termos do que preconiza o artigo 5º, inciso XXXIII e XXXIV, da Constituição Federal, o serviço oferecido pelo INSS à população é gratuito, livre de qualquer taxa. O cidadão, quando pleiteia um benefício previdenciário perante o INSS, tem o direito de receber, gratuitamente, uma resposta adequada e em tempo hábil ao seu pedido. Ocorre que, a partir de reformas neoliberais da década de 1990, vem aumentando consideravelmente o volume de profissionais que atuam na área previdenciária intermediando a relação entre o cidadão e o Estado/INSS.

As regras de Direito Previdenciário que regulam a concessão dos benefícios são por demais complexas e cheias de nuances. Mas, para além disso, há, como demonstrado nas últimas páginas, todo um processo de desestruturação organizacional do INSS que promove para o cidadão uma burocracia incompreensível. A Autarquia, que deveria ser um corpo único, robusto e que atendesse toda a demanda do cidadão, foi fatiada em diversos micropedaços dentro da estrutura estatal sob o falso argumento neoliberal de maior eficiência (maior eficiência para quem?). Aliado a isso, há agora o processo de plataformação do reconhecimento dos direitos previdenciários do cidadão.

A quantidade de profissionais que atuam intermediando o reconhecimento de

direito previdenciários junto ao Estado aumentou vertiginosamente a partir da introdução das TICs no processo previdenciário. Se antes os profissionais atuavam para mitigar e solucionar a incompreensão que a burocracia estatal causava na cabeça do cidadão e buscar a melhor interpretação do direito para os casos postos junto ao Poder Judiciário, agora, com o processo digital e diante das limitações dos usuários, uma infinidade de microsserviços que antes o cidadão conseguia gratuitamente junto ao INSS virou objeto de negócio.

Ao tentar se refletir sobre o futuro da desproteção da pessoa humana em face de um sistema burocrático que avança cada vez mais sobre os direitos sociais, diminuindo o valor dos benefícios, aumentando a burocracia e dificultando o acesso, há no caminho o pensamento de Gabriela Faria.

A referida autora assevera que:

[...] da forma-mercadoria deriva a forma democrática, em que o Estado apresentará desenhos variados para dar conta das demandas colocadas pelas classes antagônicas, donde a cidadania — enquanto conjunto de direitos determinados por um Estado, que é expressão da sociedade civil burguesa — não pretende universalizar-se, mas tencionar a ordem capitalista no tempo e no espaço via conceitos formais de igualdade e liberdade, os quais indicam que, dentro de uma filosofia adaptadora da sociedade, tangenciam apenas interesses individuais (Faria, 2022, p. 138).

Todo esse processo de desestruturação do sistema de proteção previdenciária do cidadão a mando do capital, que se inicia pela desconstrução da máquina burocrática e avança sobre os espaços físicos da Autarquia por meio da virtualização, criou um mercado gigantesco de profissionais que atuam nessa área. Embora se reconheça a legitimidade e a importância desses profissionais para o reconhecimento dos direitos previdenciários da população é preciso desnudar as estruturas de poder e dominação por trás dessa relação e compreender que, cada vez mais, o dinheiro é sugado do mais pobre.

Se é legítimo e necessário o serviço prestado por esses profissionais, e se é legítima a troca mercantil promovida na relação (o beneficiário paga com seu benefício e o profissional recebe pelo seu serviço prestado), é necessário compreender também que o Estado precisa retomar o seu papel de árbitro imparcial que nega estruturas de poder desiguais entre os indivíduos, buscando remover desigualdades e evitando a alienação do homem (Faria, 2022).

4 O BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS DA PERSONALIDADE E OS REFLEXOS DO NEOLIBERALISMO

Para a compreensão do que se pretende com a presente seção, e visando demonstrar como os assuntos acima tratados se conectam com o que aqui se irá discutir, é importante apresentar do que se tratam os direitos da personalidade e apresentar o contexto teórico no qual surgiu a chamada cláusula geral de proteção a tais direitos. Após isso, é necessário diferenciar direitos da personalidade de direitos fundamentais sociais

para, por fim, compreender a necessidade de se fortalecer a posição doutrinária que alberga a existência de tal cláusula e entender a sua relação com os direitos fundamentais sociais, com especial enfoque aos direitos previdenciários.

Do ponto de vista da estrita positivação, os direitos da personalidade encontram espaço no Código Civil de 2002 e na Constituição Federal de 1988. A Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, estabelece, em seu Capítulo II, em número extremamente reduzido de artigos, o que o legislador civil entende por direitos da personalidade. Já no âmbito da Constituição Federal, o artigo 5º, “*caput*”, e o inciso X do mesmo artigo albergam os direitos à vida, à liberdade, à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem⁵. A discussão a respeito dos direitos da personalidade ganha fôlego na doutrina, já que positivistas e jusnaturalistas se “digladiam” em busca da posição que, ao mesmo tempo, tenha robustez e consiga proteger a pessoa humana. Para Bittar (2015, p. 29), os direitos da personalidade são aqueles reconhecidos para a pessoa humana tomada em si mesma e em suas projeções na sociedade, nascendo tais direitos exatamente para a proteção desses valores inatos ao homem, tais como a vida, a higidez física, a intimidade, o segredo, o respeito, a honra, a intelectualidade e tantos outros. Já para Félix e Zenni (2015, p. 95), os direitos da personalidade são os “direitos inerentes à própria pessoa, necessários a obtenção de sua personalidade, regulando seus aspectos físicos, mentais e morais, tornando-se, desta forma, um indivíduo único no meio em que vive”.

Os dois conceitos apresentados acima refletem uma corrente doutrinária que compreende os direitos da personalidade por um viés jusnaturalista. Para ela, os “direitos da personalidade correspondem às faculdades exercitadas normalmente pelo homem. São direitos que se relacionam com atributos inerentes à condição da pessoa humana” (Bittar, 2015, p. 41). Em contraponto à visão jusnaturalista, os positivistas entendem que direitos da personalidade são somente aqueles reconhecidos pelo Estado por meio da norma posta, não aceitando a tese de direitos inatos à condição de pessoa, por entenderem que essa exigência seria de ordem moral e estaria fora da órbita do Direito (Bittar, 2015, p. 41).

A visão jusnaturalista, menos atomista, dos direitos da personalidade, defende que a pessoa humana precisa ser protegida de forma global e não de forma fracionada. Além disso, a pessoa, para além de complexa e dinâmica, está em crescente e constante expansão na sua interlocução com a sociedade e com o mundo em que vive. Desse modo, também por esse motivo, os autores já citados entendem que resta problemático o reconhecimento de uma proteção da personalidade que não leve em conta a dinâmica evolutiva e contextualizadora da pessoa e suas múltiplas dimensões e instâncias (Queiroz; Zanini, 2021). Esta também é a posição defendida no presente artigo.

É importante registrar que, embora haja no texto constitucional a positivação de alguns direitos da personalidade, o direito à previdência social não se faz presente em tal rol. Há confusão entre os direitos da personalidade e os direitos fundamentais. Desse

⁵ Na ordem jurídica brasileira os direitos da personalidade estão localizados no texto constitucional e no Código Civil. A Constituição prevê o direito à vida e o direito à liberdade (art. 5º, “*caput*”, CF/88) bem como o direito à intimidade, direito à vida privada, direito à honra, direito à imagem (art. 5º, inciso X, CF/88). Por outro lado, o Código Civil disciplina a tutela geral de personalidade (art. 12 CC), direito de disposição do próprio corpo e à integridade física (art. 13 CC), direito à incolumidade psicofísica (art. 14 CC), direito ao nome (art. 16 CC) e direito à vida privada (art. 21 CC) (Siqueira; Rosolen, 2015, 227).

modo, é crucial diferenciar os direitos fundamentais dos direitos da personalidade para, depois, utilizando o princípio da dignidade da pessoa humana e por meio da cláusula geral de proteção da personalidade, aproximá-los para cumprir o desiderato desta subseção.

O princípio da dignidade da pessoa humana insculpido no artigo 1º da Constituição Federal, quanto a sua eficácia, precisa ser visto sob o seu duplo viés. Do ponto de vista de sua eficácia positiva, tal princípio deve vincular a atuação do poder público e do terceiro “mediante a imposição de comportamento positivo (obrigações de fazer e de dar) para promover os direitos das pessoas e de assegurar mínimas condições para o seu exercício” (Siqueira; Rosolen, 2015, p. 258).

Nessa perspectiva de importância é que Fernanda Borghetti Cantalli mostra a relevância do princípio da dignidade humana para a construção teórica dos direitos fundamentais e dos direitos da personalidade nos seguintes termos:

[...] a construção da teoria dos direitos de personalidade se confunde com a construção relativa aos direitos fundamentais, mas adquire força a partir da consagração da dignidade da pessoa humana como valor fundante dos Estados democráticos, o que coloca o ser humano como centro referencial dos ordenamentos jurídicos (Cantalli, 2009, p. 61).

No mesmo sentido, Bittar (2015, p. 33) esclarece que os direitos fundamentais e os direitos da personalidade são “fundamentalmente direitos de mesma natureza, por vezes, em graus de reconhecimento muito diversificados”.

Siqueira e Rosolen (2015) entendem que o que distingue os direitos fundamentais dos direitos de personalidade é que os primeiros pertencem ao regime de Direito Público (Direito Constitucional), enquanto os segundos pertencem ao regime de Direito Privado (Direito Civil). Incidem os primeiros na relação vertical entre o indivíduo e o Estado, já os segundos numa relação horizontal entre particulares⁶.

Na mesma direção, o autor português Capelo de Souza (2011, p. 581) entende que a afinidade entre os direitos fundamentais e os direitos da personalidade emerge “da parcial sobreposição ao nível da pessoa humana de dois planos jurídico-gnoseológicos: o de Direito Civil, onde se fundam os direitos de personalidade, e o de Direito Constitucional, donde irradiam os direitos fundamentais”.

Ainda que sob a perspectiva do direito positivado, da estrutura normativa do Estado e das partes envolvidas nas relações jurídicas existentes possa se apontar diferenças entre os direitos fundamentais e os direitos da personalidade, o fim último de ambos, principalmente após o fim da Segunda Guerra Mundial, com a ascensão da dignidade da pessoa humana como princípio garantidor da melhor tutela da pessoa humana, é a

⁶ Importante consignar que o presente artigo rejeita essa tese por achá-la estanque. O que, de fato, diferencia os direitos da personalidade dos direitos fundamentais não é a topografia de tais direitos no ordenamento jurídico, mas sim o alcance da proteção. O direito de propriedade, por exemplo, direito fundamental que é, só o será se, na relação jurídica subjacente que lhe dá suporte, não houver nenhum tipo de ofensa a algum aspecto da personalidade do indivíduo. Havendo desdobramento em algum elemento da personalidade da pessoa, verba gratia a discussão a respeito do bem de família, o direito à propriedade ganha contornos de direito especial de personalidade, independentemente da posição topográfica de tal direito no ordenamento posto.

proteção do indivíduo em todas as suas perspectivas.

Nesse contexto, o princípio da dignidade da pessoa humana, os direitos fundamentais e os direitos da personalidade coexistem em uma relação tríade indivisível e se complementam com o objetivo de atingir as seguintes finalidades jurídicas: a) assegurar o respeito no tratamento com o ser humano, sem discriminação, desprezo ou considerar a pessoa como um objeto/instrumento; b) assegurar a proteção dos direitos e das qualidades da pessoa em face dos abusos e das arbitrariedades praticadas pelo Estado e pelos particulares; c) promover os direitos subjetivos das pessoas ou assegurar as mínimas condições para o seu exercício e para o desenvolvimento de sua personalidade (Siqueira; Rosolen, 2015).

Traçadas as diferenciações e aproximações entre os direitos fundamentais (entendidos nesse contexto sob a sua perspectiva social, com especial enfoque para o Direito Previdenciário) e os direitos da personalidade, é hora de voltar os olhos para a chamada cláusula geral de proteção da personalidade.

Sobre uma visão jusnaturalista dos direitos da personalidade, Carlos Alberto Bittar destaca que:

[...] os direitos da personalidade constituem direitos inatos [...] cabendo ao Estado apenas reconhecê-los e sancioná-los em um ou outro plano do direito positivo – em nível Constitucional ou em nível de legislação ordinária –, e dotando-os de proteção própria, conforme o tipo de relacionamento a que se volte, a saber: contra o arbítrio do poder público ou as incursões de particulares (Bittar, 2004, p. 10).

Justamente dessa necessidade de se proteger a pessoa da maneira mais ampla possível e superar o poder limitador de uma positivação reducionista é que surge a cláusula geral de proteção da personalidade. “Somente a técnica da cláusula geral tem a abertura e a mobilidade necessárias para enfrentar as vicissitudes, não raro inimagináveis, que surgem a cada dia na vida em sociedade” (Mattietto, 2017, p. 24).

Diferente da Constituição italiana, da alemã e da portuguesa⁷ (Szaniawski, 2005, p. 136), a Constituição brasileira não possui expressamente uma cláusula geral de proteção da personalidade, entretanto, o texto constitucional dá diversas indicações implícitas de sua existência⁸, sendo a dignidade da pessoa humana, como fundamento da República

⁷ É possível vislumbrar na Constituição portuguesa a defesa da cláusula geral de proteção da personalidade em pelo menos três momentos: “Art. 26, 1. A todos são reconhecidos os direitos à identidade pessoal, ao desenvolvimento da personalidade, à capacidade civil, à cidadania, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reserva da intimidade da vida privada e familiar e à proteção legal contra quaisquer formas de discriminação [...]. Art. 70, 2. A política de juventude deverá ter como objetivos prioritários o desenvolvimento da personalidade dos jovens, a criação de condições para a sua efetiva integração na vida ativa, o gosto pela criação livre e o sentido de serviço à comunidade [...]. Art. 73, 2. O Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida coletiva” (Szaniawski, 2005, p. 136).

⁸ A República brasileira tem como fundamento a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III). Entre

Federativa do Brasil, a mais importante delas. Relevante citar, ainda, o artigo 12 do Código Civil que, conhecido por funcionar como uma cláusula de abertura formal do sistema de proteção da personalidade, serve de suporte para ratificar a existência da citada cláusula (Queiroz; Zanini, 2021).

O princípio da dignidade da pessoa humana, nessa relação tríade com os direitos fundamentais e os direitos da personalidade, viabiliza a construção da cláusula geral de proteção da pessoa por assegurar a reparação dos danos causados seja numa relação de Direito Público ou de Direito Privado (Siqueira; Rosolen, 2015).

Sobre os princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana, Elimar Szaniawski tece as seguintes considerações:

[...] estes dois princípios fundamentais conjugados constituem a base, o substrato necessário à constituição dos demais direitos, tutelando a pessoa humana em toda a sua dimensão, uma vez que a mesma é portadora de dignidade e de igualdade, sob seu aspecto formal e material. Verifica-se, pois, que a Constituição em vigor adota a cláusula geral, como princípio fundamental da ordem jurídica constitucional brasileira. Nossa Constituição, embora não possua inserido em seu texto um dispositivo específico destinado a tutelar a personalidade humana, reconhece e tutela o direito geral de personalidade através do princípio da dignidade da pessoa, que consiste em uma cláusula geral de concreção da proteção e do desenvolvimento da personalidade do indivíduo (Szaniawski, 2005, p. 137).

Parte relevante da doutrina defende a abertura da proteção dos direitos da personalidade que ganha uma visão ampliativa e, ao mesmo tempo, rompe com o paradigma civilista de tal proteção, na figura do princípio da dignidade da pessoa humana. Queiroz e Zanini (2021) não têm dúvidas acerca da viabilidade da cláusula geral no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que o seu pleno reconhecimento e sua implantação possibilitam uma ampla proteção da dignidade da pessoa humana. Entendem os citados autores que o que falta de verdade é a superação da visão tradicional dos direitos da personalidade, construída sobre uma base dogmática patrimonialista, para que seja possível falar em proteção da dignidade e eficácia da Constituição:

[...] a grande vantagem da cláusula geral sobre o casuismo está em, graças à sua generalidade, tornar possível regular um vasto número de situações, que talvez sequer pudessem ser previstas ao tempo da edição da lei, enquanto a técnica casuística enseja o risco de uma regulação fragmentária e provisória da matéria contemplada (Mattietto, 2017, p. 22).

seus objetivos fundamentais, estão a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inc. III). Além disso, os direitos e as garantias fundamentais gozam de eficácia imediata (art. 5º, §1º) e não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que o Brasil seja parte (art. 5º, §2º) (Mattietto, 2017, p. 22).

No ambiente da presente discussão esse rompimento com o viés patrimonialista dos direitos é necessário. Ao menos desde a década de 1990 o déficit da Previdência e os vários problemas estruturais enfrentados pelo INSS vem sendo utilizado como argumento válido para permitir inúmeras alterações na norma e na estrutura estatal previdenciária as quais atingem sempre o mais necessitado. O argumento humano, centrado na dignidade da pessoa humana, sempre passa longe dessas discussões reformistas, e de todas as alterações no que tange ao atendimento do público que necessita dos benefícios previdenciários.

Se por um lado não se questiona eventuais avanços de eficiência com a segmentação de atividades burocráticas que se aproximam, mas que são distintas, por outra não se pode negar o caráter político e econômico de tais medidas. Há ainda o aspecto do aumento de burocracia e de incompreensão de tais alterações para o cidadão médio que, vendo se esvaír seu direito a um benefício previdenciário sem compreender o real motivo da negativa estatal, se vê obrigado a sempre contratar um profissional para lhe auxiliar.

O mesmo estado de coisas é vislumbrado quando o objeto é a transformação digital implantada no INSS na última década. Embora não se possa negar o seu importante papel no reconhecimento dos direitos previdenciários dos brasileiros nos últimos anos, principalmente em virtude da Covid-19, há que se destacar o descompasso da transformação digital com o público atendido pela Autarquia.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou estudar elementos do neoliberalismo que, ao permitir/propiciar alterações na estrutura do Estado criada para levar direito social à Previdência para a população, faz com que essas alterações, que na aparência buscavam dar mais eficiência ao INSS, criem um estado de coisas que, de certo modo, diminui a proteção da população e aumenta a participação de agentes privados nesse setor.

O presente artigo logrou o êxito de apresentar a discrepância entre o texto Constitucional em matéria social e a pauta econômica, fundada em um declínio do *Welfare State* mundo afora. Enquanto a Constituição Federal pregava um amplo e robusto sistema de proteção previdenciária, os agentes econômicos caminhavam em outra direção...a direção do arroxio e das reformas promulgadas desde 1988.

Outro aspecto da intervenção neoliberal em matéria previdenciária, que não se dá nas reformas normativas em matéria de direito, se manifesta em mudanças burocráticas e estruturais que, sob o mantra da eficiência burocrática e tecnológica, apresenta a externalidade negativa de dificultar o acesso aos benefícios previdenciários e promover uma maior participação de agentes econômicos nessa seara.

Não se nega a importância da intervenção de profissionais privados especializados em matéria previdenciária no reconhecimento desse direito à população que mais precisa. O que se combate é a extrema mercantilização dos direitos sociais e o afastamento dos preceitos Constitucionais que cercam essa matéria.

Por fim se demonstrou que a umbilical ligação entre os direitos fundamentais, compreendendo o direito à previdência como um, os direitos da personalidade e a dignidade da pessoa humana faz com que os benefícios previdenciários funcionem como

um instrumento de efetivação dos direitos da personalidade. Há extrema mercantilização causada pelo neoliberalismo na seara previdenciária – ora pelo aumento de burocracia com a segmentação da atividade estatal ora com o aumento na dificuldade de acesso aos benefícios por meio da virtualização – faz com que não só o direito fundamental social à previdência seja objeto de estudo, mas também os próprios direitos personalíssimos da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. **Balço do neoliberalismo**. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ANDRADE, Daniel Pereira. **O que é o neoliberalismo?** A renovação do debate nas ciências sociais. *Sociedade e Estado*, v. 34, n. 1, p. 211-239, 2019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/23920>. Acesso em: 27 out. 2023.

BITTAR, Carlos Alberto. **Os direitos da personalidade**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

BITTAR, Carlos Alberto. **Os direitos da personalidade**. 8. ed. rev., aum. e mod. por Eduardo C. B. Bittar. São Paulo: Saraiva, 2015.

BOSCHETTI, Ivanette. **Seguridade Social no Brasil: conquistas e limites a sua efetivação. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. Disponível em: https://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/seguridade_social_no_brasil_conquistas_e_limites_a_sua_efetivacao_-_boschetti.pdf. Acesso em: 2 nov. de 2023.

BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990**. Cria o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) define sua estrutura básica e o Quadro Distributivo de Cargos e Funções do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores de suas Unidades Centrais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1992]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99350.htm. Acesso em: 16 nov. de 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997**. Regulamenta o disposto no inciso VI do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; dispõe sobre a intervenção da União nas causas em que figurarem, como autores ou réus, entes da administração indireta; regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária; revoga a Lei nº 8.197, de 27 de junho de 1991, e a Lei nº 9.081, de 19 de julho de 1995, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1997].

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9469.htm. Acesso em: 16 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.098, de 13 de janeiro de 2005. Atribui ao Ministério da Previdência Social competências relativas à arrecadação, fiscalização, lançamento e normatização de receitas previdenciárias, autoriza a criação da Secretaria da Receita Previdenciária no âmbito do referido Ministério; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.480, de 2 de julho de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2004]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11098.htm. Acesso em: 16 nov. 2023.

BRASIL. Medida Provisória nº 222, de 4 de outubro de 2004. Atribui ao Ministério da Previdência Social competências relativas à arrecadação, fiscalização, lançamento e normatização de receitas previdenciárias, autoriza a criação da Secretaria da Receita Previdenciária no âmbito do referido Ministério, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2005]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/mpv/222.htm. Acesso em: 16 nov. 2023.

BRASIL. Medida Provisória nº 258, de 21 de julho de 2005. Dispõe sobre a Administração Tributária Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2005]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Mpv/258.htm. Acesso em: 16 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007. Dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis nºs 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.910, de 15 de julho de 2004, o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.098, de 13 de janeiro de 2005, e 9.317, de 5 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11457.htm. Acesso em: 16 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade; altera as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 7.783, de 28 de junho de 1989, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 9.620, de 2 de abril de 1998, 9.717, de 27 de novembro de 1998, 9.796, de 5 de maio de 1999, 10.855, de 1º de abril de 2004, 10.876, de 2 de junho de 2004, 10.887, de 18 de junho de 2004, 11.481, de 31 de maio de 2007, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009; e revoga dispositivo da Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e a Lei nº 11.720, de 20 de junho de 2008. Brasília, DF: Presidência da República,

[2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13846.htm. Acesso em: 27 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.846, de 2 de junho de 2004**. Dá nova redação ao art 2º da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior. Brasília, DF: Presidência da República, [2004]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.876.htm. Acesso em: 16 nov. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 871, de 18 de janeiro de 2019**. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv871.htm. Acesso em: 16 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Auditoria operacional na lotação de pessoal do INSS**. 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-na-lotacao-de-pessoal-do-inss.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. 44.3 - Quantidade de servidores do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), segundo a categoria funcional - Posição em dezembro - 2018/2020. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/versao-online-aeps-2020/secao-xii-atendimento/capitulo-44-2013-recursos-humanos/44-3-quantidade-de-servidores-do-instituto-nacional-do-seguro-social-inss-segundo-a-categoria-funcional-posicao-em-dezembro-2017-2019>. Acesso em: 16 nov. 2023.

CANTALLI, Fernanda Borghetti. **Direitos da personalidade**: disponibilidade relativa, autonomia privada e dignidade humana. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

COSTA, José Ricardo Caetano. **Previdência e neoliberalismo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

FARIA, Gabriele. Tecnologias da informação e comunicação nas políticas sociais: opacidade e ilusão democrata. **Revista Katál**, Florianópolis, v. 25, n. 1, p. 137-146, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/HKD6pTWxfR5s5dtZvLBZTJM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 nov. 2023.

FÉLIX, Diogo Valério; ZENNI, Alessandro Severino Valler. **Crítica à teoria clássica dos direitos da personalidade**. 2. ed. Maringá: Vivens, 2015.

FLECK, Amaro. **O que é o neoliberalismo? Isto existe?** Princípios: Revista de Filosofia,

Natal, v. 29, n. 59, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/principios/article/view/29014/15997>. Acesso em: 27 out. 2023.

GMACH, Deomar Adriano Gmach; SIQUEIRA, Dirceu Pereira. A automatização do processo administrativo previdenciário e a sua (in)compatibilidade com a cláusula geral da personalidade. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**, v. 13, n. 73, p. 69-87, fev./mar. 2023.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

KLEIN, Angélica Denise; SANTOS, Everton Rodrigo. A utilização das tecnologias da informação no âmbito da Previdência Social: a inclusão excludente da internet aos segurados previdenciários. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 1692-1701, 2019. Disponível em: <https://brazilianjournals.com/ojs/index.php/BRJD/article/view/1164>. Acesso em: 22 abr. 2022.

LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo. **Previdência em crise: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

LLOYD, Paula Regine Wenceslau; WIVALDO, Jucilaine Neves Sousa. Meu INSS: inclusão ou exclusão? **Revista Assistência Social em Foco**, São Cristóvão, n. 1, v. 1, p. 14-24, 2019. Disponível em: <https://andredoria.com.br/RASF-V01N01.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2022.

MATTIETTO, Leonardo. Dos direitos da personalidade à cláusula geral de proteção da pessoa. **Revista Fórum de Direito Civil**, Belo Horizonte, ano 6, n. 16, p. 11-25, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Leonardo-Mattietto/publication/335383845_Dos_direitos_da_personalidade_a_clausula_geral_de_protecao_da_pessoa/links/5d61be2fa6fdccc32ccf1492/Dos-direitos-da-personalidade-a-clausula-geral-de-protecao-da-pessoa.pdf. Acesso em: 21 abr. 2023.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **A seguridade Social na Constituição Federal**. São Paulo: LTr, 1989.

PASSOS, Fábio Luiz dos. **Previdência social e sociedade pós-industrial**. Curitiba: Juruá, 2013.

QUEIROZ, Odete Novais Carneiro; ZANINI, Leonardo. A inviolabilidade da pessoa humana e o direito geral da personalidade. **Revista Jurídica Cesumar - Mestrado**, Maringá, v. 21, n. 1, p. 27-43, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/8253>. Acesso em: 21 abr. 2023.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Economia e seguridade social**: análise econômica do direito a seguridade social. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2012.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ROSOLEN, André Vinícius. Cláusula geral de proteção sob a perspectiva civil-constitucional: a normatividade da dignidade da pessoa humana e sua relação com os direitos fundamentais e os direitos de personalidade. **Revista Brasileira de Direito Civil em Perspectiva**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 251-281, 2015. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/direitocivil/article/view/759>. Acesso em: 21 abr. 2023.

SOUZA, Rabindranath Valentino Aleixo Capelo de. **O direito geral de personalidade**. Coimbra: Coimbra, 2011.

SZANIAWSKI, Elimar. **Direitos da personalidade e sua tutela**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

Data de submissão: 21 fev. 2025. Data de aprovação: 23 jun. 2025.