Editorial

A Seguridade Social como política pública na Ordem Social da Constituição

Fábio Lucas de Albuquerque Lima[1]
E-mail: fabio.lima@idp.edu.br
ORCID: https://orcid.org/0009-0000-2881-3853

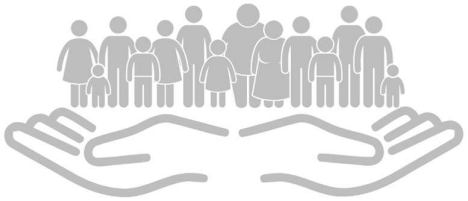
A Constituição de 1988 inscreveu, no Título VIII, uma Ordem Social que tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais e organizou a Seguridade Social, em seu artigo 194, como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (Brasil, 1988).

Ao articular técnicas de previdência e de assistência num sistema único, o constituinte aderiu de forma expressa à matriz beveridgiana (Marques; Pierdoná; Francisco, 2022, p. 166), sem abandonar o caráter contributivo herdado do seguro social de inspiração bismarckiana.

Passadas quase quatro décadas, esse arranjo permanece em vigor, e as questões que hoje se colocam dizem respeito menos ao seu desenho normativo do que às condições de sua efetivação, como o financiamento, a governança, a integridade dos recursos e o controle jurisdicional dos direitos.

[1] Procurador Federal. Doutorando em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Mestre em Administração Pública pela Fundação Getulio Vargas (FGV/RJ). Professor de Direito Previdenciário na Universidade IDP e na Faculdade ANASPS. Editor-Chefe da Revista ANPPREV de Seguridade Social.

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 3, n. 2, 2026, pp:1-7.
ISSN 2966-330X DOI: https://doi.org/10.70444/2966-330X.v3.n2.0001



A distância entre o desenho de 1988 e a sua concretização não é tema novo, e os mesmos autores já a identificavam na pouca atenção do legislador à organização do financiamento, mesmo depois de a Constituição ter diversificado as contribuições e instituído um orçamento próprio para a seguridade (Marques; Pierdoná; Francisco, 2022, p. 172).

A presente edição, publicada em fluxo contínuo no período de julho a dezembro de 2026, reúne quatro artigos que examinam essas condições a partir de ângulos distintos: um mapeamento da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entre 1988 e 2025, uma reflexão teórica sobre a governança dos fundos de pensão, um estudo de memória institucional sobre a repressão às fraudes previdenciárias e uma análise do financiamento do Regime Geral de Previdência Social à luz das reformas espanholas, com o contraste das experiências chilena e mexicana.

O artigo de Marcelo Fernando Borsio, Sebastião Faustino de Paula e Julio Edstron Secundino Santos oferece a análise de maior abrangência da edição. Os autores tratam a Seguridade Social como "escudo da dignidade" e acompanham a trajetória hermenêutica do STF em três períodos. No primeiro, entre 1988 e 2008, a Corte teria atuado como artífice da efetivação dos direitos sociais, com marcos como a ADPF 45, na qual se afirmou que a alegação de escassez de recursos não justifica o descumprimento de deveres constitucionais básicos. No segundo, entre 2008 e 2018, os autores identificam uma racionalização judicial que combinou avanços, como a superação parcial do critério de um quarto do salário mínimo para o Benefício de Prestação Continuada no RE 567.985, com freios de natureza atuarial, como a rejeição da desaposentação no RE 661.256. No terceiro, de 2018 a 2025, descrevem uma jurisprudência de crise, em que o Tribunal protegeu o núcleo do direito à saúde durante a pandemia, mas adotou deferência fiscal diante da Emenda Constitucional nº 103/2019 e reverteu, em 2024, a tese da revisão da vida toda. O texto reúne ainda dados que acrescentam à análise normativa uma dimensão econômica, como o levantamento da ANFIP segundo o qual os benefícios do RGPS

CC BY

superam os repasses do Fundo de Participação dos Municípios em 4.103 municípios brasileiros (Borsio; Paula; Santos, 2026).

No campo da governança, Fellipe Pacheco de Oliveira, José Luiz Costa Taborda Rauen e Rogerio Allon Duenhas confrontam a Teoria da Agência, formulada por Jensen e Meckling, com a Teoria da Representação, de Hanna Pitkin e de intérpretes contemporâneos como Jane Mansbridge, Michael Saward e Nadia Urbinati, para compreender a governança das entidades fechadas de previdência complementar. A RASS publicou um artigo interessante sobre a teoria da agência aplicada à atuação da Advocacia-Geral da União por Aluizo Lucena (Lucena, 2024). A teoria explica por que os gestores precisam de controles fiduciários, incentivos e auditoria; a segunda, por que conselhos paritários, como os exigidos pela Lei Complementar nº 108/2001, conferem legitimidade às decisões. Os autores recuperam a controvérsia em torno do PLP 268/2016, que pretendia reduzir a participação de conselheiros eleitos em favor de membros independentes, e discutem a evidência de desempenho inferior em fundos públicos norte-americanos com conselhos politizados. Concluem pela complementaridade das duas teorias, já que uma governança apenas agencial arrisca alienar os participantes, enquanto uma governança apenas representativa arrisca comprometer os resultados que asseguram as expectativas desses mesmos participantes (Oliveira; Rauen; Duenhas, 2026). A contribuição dialoga com o art. 194, parágrafo único, VII, da Constituição, que impõe caráter democrático e descentralizado à gestão da seguridade, e lembra que a participação social, também destacada por Borsio, Paula e Santos, só produz controle efetivo quando os representantes dispõem de informação e de qualificação técnica.

A integridade do sistema é o tema do artigo de Jailton Azevedo Câncio, Daiane Londero e Felipe Rhenius Nitzke, que reconstrói a criação e a consolidação da Força-Tarefa Previdenciária entre 1990 e 2011. O ponto de partida é o caso Jorgina de Freitas, fraude em ações acidentárias que consumiu o equivalente a quinhentos milhões de dólares e exigiu o

ajuizamento de ações civis nos Estados Unidos, à falta de acordo de cooperação jurídica em vigor. A partir da Portaria MPAS nº 3.700/2000, a Assessoria de Pesquisa Estratégica passou a atuar com o Ministério Público Federal e a Polícia Federal, valendo-se de cruzamentos entre o CNIS, a RAIS e as bases de concessão de benefícios. Os autores relatam cerca de 46 cruzamentos e mais de 25 milhões de registros analisados em três anos, a adoção da metodologia CRISP-DM e a posterior criação da Assessoria de Gerenciamento de Riscos (Câncio; Londero; Nitzke, 2026). Por se tratar de memória escrita por quem participou dos fatos, apoiada em documentos internos, o trabalho tem valor singular como fonte e convida o leitor a considerar a posição dos autores em relação ao objeto. Seu interesse ultrapassa o registro histórico, pois a lembrança de que a integridade do sistema é condição de sua sustentabilidade e de sua credibilidade ganha atualidade diante da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do INSS instalada em 2025.

O artigo de Lavínia de Souza e Megda e Albuquerque Lima, retoma por outra via a tensão entre proteção e escassez examinada por Borsio, Paula e Santos. A pergunta que orienta o estudo é se o envelhecimento populacional, a informalidade e as transformações do trabalho associadas à economia digital tornam inviável o financiamento do RGPS, e o que as experiências chilenas, mexicanas e espanholas podem oferecer a esse debate. Sustenta-se que a estrutura etária, isoladamente, não decide a sustentabilidade de um regime de repartição, porque seus efeitos dependem do emprego, da renda e da produtividade (Megda; Lima, 2026).

Lidos em conjunto, os quatro artigos permitem identificar três eixos da política pública de Seguridade Social. O primeiro é o custeio, entendido não como questão contábil, mas como distribuição de encargos entre gerações, entre capital e trabalho e entre o regime contributivo e o orçamento geral. O segundo é a governança, que transforma a participação social prevista na Constituição em decisões tecnicamente responsáveis e politicamente legítimas. O terceiro é a integridade, que protege os recursos comuns da captura por organizações criminosas e preserva

a confiança dos segurados, condição que repercute também sobre o custeio, pois a desconfiança nos sistemas previdenciários figura, para Savaris e Souza (2019, p. 926), entre os fatores que alimentam a evasão de contribuições. Sobre os três incide o controle jurisdicional, que, como mostra a trajetória do STF descrita nesta edição, ora amplia, ora contém o alcance dos direitos.

Permanecem abertas questões que convidam a novas submissões, como simulações fiscais de instrumentos de reforço das receitas para o Brasil, estudos empíricos sobre o funcionamento dos conselhos de previdência e de assistência social, avaliações dos sistemas de detecção de fraudes baseados em inteligência artificial, análises da cobertura previdenciária dos trabalhadores de plataformas digitais e estudos sobre o acesso das pessoas idosas aos serviços previdenciários digitais. O tema das plataformas ganha relevo porque, como aponta Gomes Prado (2025, p. 7), a arrecadação previdenciária permanece concentrada na folha de salários e no trabalho formal. A RASS continuará a receber trabalhos sobre esses e outros temas da Seguridade Social, em português, espanhol, francês, italiano e inglês.

Agradeço aos autores, aos pareceristas que dedicaram seu tempo à avaliação duplo-cega e à equipe do Centro de Estudos Jurídicos Celso Barroso Leite (CEJUD) da ANPPREV, sem cujo trabalho esta edição não chegaria ao leitor.

Boa leitura.

Puerto Iguazú, Argentina, 13 de novembro de 2026.

Fábio Lucas de Albuquerque Lima
Editor-Chefe da Revista ANPPREV de Seguridade Social

REFERÊNCIAS

BORSIO, Marcelo Fernando; PAULA, Sebastião Faustino de; SANTOS, Julio Edstron Secundino. Escudo da dignidade e a dialética da escassez: a seguridade social brasileira entre a promessa constitucional e a jurisprudência de crise (1988-2025). **Revista ANPPREV de Seguridade Social**, Brasília, v. 3, n. 2, p. 1-44, 2026. DOI: https://doi.org/10.70444/2966-330X.v3.n2.0004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

CÂNCIO, Jailton Azevedo; LONDERO, Daiane; NITZKE, Felipe Rhenius. A evolução dos métodos de trabalho e o uso da tecnologia e de ferramentas de investigação no combate aos crimes contra a Previdência Social no Brasil: a Força-Tarefa da Previdência Social. **Revista ANPPREV de Seguridade Social**, Brasília, v. 3, n. 2, p. 1-42, 2026. DOI: https://doi.org/10.70444/2966-330X.v3.n2.0002.

GOMES PRADO, Alana Cristina Martins. Previdência Social e políticas públicas: desafios e oportunidades na Revolução 5.0. **Revista ANPPREV de Seguridade Social**, Brasília, v. 2, n. 2, p. 1-20, 2025. DOI: https://doi.org/10.70444/2966-330X.v2.n2.004.

LUCENA, Aluizo. A Defesa dos Agentes Públicos pela Advocacia-Geral da União sob a Perspectiva da Teoria da Agência. **Revista ANPPREV de Seguridade Social**, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 1–32, 2026. DOI: 10.70444/2966-330X.v.1n.1.2024.1003. Disponível em: https://rass.anpprev.org.br/index.php/RASS/article/view/10.

MARQUES, Carlos Gustavo Moimaz; PIERDONÁ, Zélia Luiza; FRANCISCO, José Carlos. A seguridade social brasileira é realmente beveridgiana? O abismo que separa o modelo idealizado na Constituição de 1988 e a realidade que permeou a efetivação do sistema ao longo dos mais de 32 anos. **Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social**, Santiago, v. 13, n. 26, p. 157-178, 2022. DOI: https://doi.org/10.5354/0719-7551.2022.65461.

MEGDA, Lavínia de Souza e; ALBUQUERQUE LIMA, Fábio Lucas de. Sustentabilidade do sistema de financiamento da Seguridade Social: uma análise do modelo brasileiro diante dos desafios demográficos. **Revista ANPPREV de Seguridade Social**, Brasília, v. 3, n. 2, p. 1-38, 2026. DOI: https://doi.org/10.70444/2966-330X.v3.n2.0005.

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 3, n. 2, 2026, pp:6-7.
ISSN 2966-330X DOI: https://doi.org/10.70444/2966-330X.v3.n2.0001

OLIVEIRA, Fellipe Pacheco de; RAUEN, José Luiz Costa Taborda; DUENHAS, Rogerio Allon. Convergência e tensões entre a Teoria da Agência e a Representação na governança dos fundos de pensão. **Revista ANPPREV de Seguridade Social**, Brasília, v. 3, n. 2, p. 1-27, 2026. DOI: https://doi.org/10.70444/2966-330X.v3.n2.0003.

SAVARIS, José Antonio; SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. Tutela jurídica dos direitos sociais em formação na PEC da "Nova Previdência": uma análise do tratamento conferido às aposentadorias voluntárias. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 24, n. 3, p. 913-941, 2019. DOI: 10.14210/nej.v24n3.p913-941.