

RECEBIDO EM: 24/04/2023

APROVADO EM: 24/07/2023

# O SISTEMA CONSTITUCIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL E O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

## *THE CONSTITUTIONAL SOCIAL SECURITY SYSTEM AND THE SUBSIDIARITY PRINCIPLE*

*Carlos Gustavo Marques<sup>1</sup>*

*Zélia Luiza Pierdoná<sup>2</sup>*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. O princípio da subsidiariedade como diretriz organizativa da proteção social. 2. O modelo beveridgiano de seguridade social:

- <sup>1</sup> Graduado em direito pela Faculdade de Direito de Araçatuba, especialização em direito público pelo CEAD-UNB, mestrado em direito das relações sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, doutorado em direito político e econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e pós-doutorado no “*Mediterranea International Center for Human Rights Research*”. Professor do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Adventista de São Paulo - UNASP e da Pós-Graduação em Direito do Trabalho da Universidade Mackenzie. Procurador Federal. Integrante do Grupo de Pesquisa O Sistema de Seguridade Social - Mackenzie
- <sup>2</sup> Doutora em Direito do Estado pela PUCSP. Mestre em Direito das Relações Sociais pela PUCSP. Realizou estágio pós-doutoral na Universidade Complutense de Madrid. É professora da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-graduação em Direito Político e Econômico (mestrado e doutorado) da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professora visitante na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professora visitante na Universidade de Salamanca. Tem experiência na área de Direitos Sociais, com ênfase em Direito da Seguridade Social. Coordena o Grupo de Pesquisa “O sistema de seguridade social”. Também é Procuradora Regional da República, na 3ª Região.

premissas. 2.1. As técnicas protetivas (métodos) da seguridade social. 2.2. A coordenação das técnicas protetivas. 3. A construção da seguridade social brasileira nos mais de 30 anos da Constituição Federal de 1988. Conclusão. Referências.

**RESUMO:** O presente artigo analisa como o princípio constitucional da subsidiariedade reforça o principal instrumento de proteção social estabelecido no artigo 194 da Constituição Federal, denominado Seguridade Social. Considerando-se as premissas internacionais que desenharam a mencionada teia de proteção social, destaca-se o princípio da subsidiariedade como diretriz estruturante para garantir a compreensão da seguridade social como sistema e sua própria operacionalidade. A partir disto e se valendo da experiência brasileira obtida nos mais de trinta anos do sistema de seguridade social, o qual foi trazido pela Constituição Federal de 1988, objetiva-se apontar o desapego dos poderes constituídos brasileiros com o vetor principiológico da subsidiariedade na seguridade social brasileira, minando em grande parte as próprias premissas que norteiam a consagrada ideia protetiva.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direitos Sociais. Princípio da Subsidiariedade. Seguridade Social Brasileira. Assistência Social. Efetivação da Cidadania.

**ABSTRACT:** This article analyzes how the constitutional principle of subsidiarity reinforces the main instrument of social protection established in article 194 of the Federal Constitution, called Social Security. Considering the international premises that designed the web of social protection called “social security”, the principle of subsidiarity stands out as a structuring guideline to guarantee the understanding of social security as a system and its own operability. From these premises and taking into account the Brazilian experience obtained in more than thirty years of the social security system, brought by the Federal Constitution of 1988, the objective is to focus the desengagement of the Brazilian constituted powers from the principle vector of subsidiarity in Brazilian social security, largely undermining the very premises that guide the established idea of “social security”.

**KEYWORDS:** Social Rights. Principle of Subsidiarity. Brazilian Social Security. Social Assistance. Effectiveness of Citizenship.

## INTRODUÇÃO

Não é de hoje a preocupação mundial com a pobreza, a diminuição da desigualdade social e a necessidade do desenvolvimento sustentável, equilibrado e inclusivo.

A Organização das Nações Unidas (ONU), ao traçar os desafios políticos e as diretrizes de governança, reforça a necessidade de erradicação da pobreza, do desenvolvimento da agricultura sustentável, da promoção da saúde e bem-estar e do estímulo ao trabalho decente. Além disso, essa organização multilateral salienta a importância do crescimento econômico, da redução das desigualdades, buscando-se a paz e justiça por meio de instituições eficazes que busquem parcerias e meios de implementação. Para tanto, as políticas de segurança social/seguridade social são apontadas como “elementos vitais das estratégias nacionais de desenvolvimento com vista a reduzir a pobre e a vulnerabilidade ao longo da vida” (OIT, 2019, p. 01).

A Constituição Federal de 1988 traz em seu artigo 194 o sistema de seguridade social brasileiro, deixando claro, no *caput* do dispositivo, o próprio conceito de tal mecanismo: 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.

Dentro da conceituação constitucional traçada, não há dúvidas de que o constituinte de 1988 segue o desenho de proteção social denominado “seguridade social”, desenvolvido na segunda metade do século passado, como resultado do estudo multidisciplinar conhecido como “Plano Beveridge”, projeto este que ganhou acolhida nos países da Europa Ocidental e da América Latina. Trata-se de protótipo apontado, desde então, como a forma mais acurada para a efetividade das políticas de segurança social.

Em que pese sua estruturação ser esboçada na Constituição de 1988 e vir sendo efetividade desde então, nesses mais de trinta anos de vigência do texto constitucional de 1988, há forte crítica na doutrina quanto à real efetividade do sistema brasileiro, levando a se afirmar, inclusive, que a proposta idealizada constitucionalmente ainda não foi concretizada (FLEURY, 2004; VIANNA, 2001).

Considerando a importância da seguridade social como instrumento imprescindível no combate das principais causas de vulnerabilidade social (como apontado pela ONU), aliado ao próprio contexto brasileiro atual de deterioração da economia, aumento do desemprego, precarização das relações de trabalho e crescimento considerável da vulnerabilidade social, torna-se de extrema relevância refletir sobre o sistema de seguridade social, seus resultados e possíveis inconsistências ou incompletudes estruturais que podem estar minando seus fins ou, ainda, diminuindo sua otimização.

Quando se fala em análise da eficácia do sistema de seguridade social, várias abordagens e enfoques podem ser feitos, inclusive nas mais diversas áreas de conhecimento (econômica, sociológica, jurídica, entre outras), sendo necessários alguns recortes. O presente artigo pretende refletir sobre a eficácia da seguridade social brasileira a partir da análise jurídica do sistema constitucional de seguridade social, com centralização no princípio da subsidiariedade como elemento organizativo basilar desse sistema de proteção social. A partir das ideias estruturantes apresentadas originariamente no Plano Beveridge, busca-se demonstrar a essencialidade da compreensão e emprego do princípio organizativo da subsidiariedade para seguridade social.

Assim, empregando a metodologia qualitativa, baseada em dados extraídos de sites de consultas públicas, bem como em trabalhos científicos, pesquisas empíricas e doutrina especializada, pretende-se comprovar a importância e centralidade do princípio da subsidiariedade na organização do sistema de seguridade social, muito negligenciado pelos poderes constituídos no Brasil.

## **1. O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE COMO DIRETRIZ ORGANIZATIVA DA PROTEÇÃO SOCIAL**

A busca contra um difícil porvir sempre acompanhou o indivíduo ao longo de seu desenvolvimento. É justamente a partir dessa busca por medidas preventivas que o indivíduo, sozinho ou contextualizado em grupos sociais, desenvolveu e criou mecanismos de proteção individuais ou sociais. Por essa razão, a definição de qualquer mecanismo de proteção social sempre se revelará pelo elemento histórico que o justificou: é o dado da realidade que justifica o repensar protetivo e fomenta as novas técnicas e mecanismos de proteção social.

Costumam-se apontar quatro fases ou dimensões para caracterizar as técnicas de proteção social desenvolvidas desde o início da civilização até o modelo atual de seguridade social (PIERDONÁ, 2016):

1ª dimensão - assistência individual/privada: a mais antiga das técnicas de proteção se baseia na autorresponsabilidade individual (a ideia de que o próprio homem, instintivamente, busca se precaver contra um difícil porvir). Caracterizou-se dentro do período civilizatório mais elementar, quando a organização coletiva estava restrita a grupos familiares, tribos ou aldeias;

2ª dimensão - assistência pública: fase em que é verificado o surgimento e desenvolvimento das cidades e, como consequência, a desordem provocada com esta nova realidade. Leva-se ao chamamento, na busca da proteção individual/coletiva, de um novo coautor, a saber, o Estado;

3ª dimensão - seguro social: fase em que se constrói a proteção dos trabalhadores proletariados como resposta à crise social advinda com a Revolução Industrial;

4ª fase - seguridade social: ante o contexto de precariedade social e econômico trazido pelas duas grandes guerras, a instabilidade social advinda da revolução Russa e a queda da bolsa de Nova York, propõe-se um novo mecanismo de proteção social denominado “seguridade social” (Plano Beveridge), cujo traço característico é a articulação entre as diversas técnicas protetivas já existentes (três fases anteriores), criando um verdadeiro “sistema de proteção social” universal e garantidor de um padrão mínimo de vida digna para todos os cidadãos.

O termo “dimensão” é utilizado aqui com o propósito de reforçar a ideia de “expansão” em cada uma das fases desse evoluir: cada período se apresenta como avanço a se integrar ao anterior, fortalecendo a ideia protetiva precedente que é agregada a uma nova dimensão (criada para resolver a nova situação de vulnerabilidade social ainda não protegida).

Assim, esse progredir se caracteriza como um processo cumulativo de instrumentos de proteção, de tal modo que o modelo corrente de proteção social, denominado seguridade social, pressupõe, ante de mais nada, a junção coordenada de todas as dimensões anteriores.

Dentro desse contexto, em que o principal protótipo de mecanismo de proteção social (seguridade social), trazido pela Constituição Federal, fixa a atuação coordenada “(...) dos Poderes Públicos e da sociedade (...)” – art. 194, *caput*, da CF, torna-se imprescindível que haja uma regra básica equalizando essa coparticipação. E não poderia ser diferente, já que deveres sociais orbitam dentro da lógica antagônica entre direito de receber, garantido àqueles que necessitam, versus dever de prover (custear), que é uma prerrogativa de quem pode. Ou seja, exige-se estruturação clara e com proporção previamente delimitada da intervenção estatal, definindo-se os limites da liberdade individual e a própria corresponsabilidade coletiva dos cidadãos, construída nos mais diversos grupos sociais.

O princípio da subsidiariedade busca justamente lançar luz a tal problematização. Por ele se regula a relação Estado, indivíduos e grupos sociais (TORRES, 2001). E mais, é dele que se depura o valor da solidariedade, ínsita de qualquer ideia intervencionista em favor dos cidadãos, seja feita pelo Estado, seja pelos próprios cidadãos ou grupos de cidadãos.

O vetor da subsidiariedade nasce e se constrói buscando justamente equilibrar essa interação entre os diversos atores sociais. Por esse motivo, sua compreensão pressupõe a análise da “pessoa situada”, ou seja, a pessoa “espontaneamente emergente de um conjunto de sociedades” (BARACHO, 1997, p. 52), que assim pode ser sintetizado:

O princípio da subsidiariedade, invocado por numerosos textos pontifícios, resume-se em uma idéia simples: as sociedades são subsidiárias em relação à pessoa, ao passo que a esfera pública é subsidiária em relação à esfera

privada. Como corolário, não se deve transferir a uma sociedade maior aquilo que pode ser realizado por uma sociedade menor.

Assim, o princípio da subsidiariedade delimita a força organizativa entre os vários indivíduos e instituições, colocando-se como mecanismo definidor da organização social e de reforço da própria natureza humana (filosofia da pessoa), já que reitera a primazia da autonomia do indivíduo (autodeterminação) e, conseqüentemente, sua própria dignidade, sem desconsiderar ou excluir a coparticipação e responsabilidade dos demais atores sociais e do próprio Estado (TORRES, 2001) também para com o indivíduo. Neste sentido,

a subsidiariedade é um princípio de organização social, que por extensão é concebido como princípio de organização política. Essa extensão é lembrada por Chantal Millon-Delsol quando, para reconhecer o primado da ontologia da sociedade sobre o Estado, lembra o adágio alemão: O homem é mais velho do que o Estado. Para a realidade moderna a idéia de subsidiariedade se aplica com mais força ao Estado, do que às instâncias sociais propriamente ditas. Ela não se justifica em país dominado pela simples dicotomia: indivíduo e Estado (...). Assim, a autonomia e a responsabilidade dos atores, concretizando a filosofia da pessoa e a filosofia da ação, possibilitaram as concepções antropológicas e éticas (...). A característica essencial do princípio é sua flexibilidade, pela qual, em qualquer circunstância, ele implica efetivação do equilíbrio (...). O princípio inspira inteiramente o sistema federal (...). O Estado subsidiário, perseguindo seus fins, harmoniza a liberdade autônômica com a ordem social justa, com a finalidade de manter o desenvolvimento de uma sociedade formada de autoridades plurais e diversificadas recusando o individualismo filosófico. A idéia de subsidiariedade aparece como solução intermediária entre o Estado-providência e o Estado liberal (BARACHO, 1997, p. 70).

À luz da subsidiariedade reforça-se o equilíbrio de todos (cidadão, grupos sociais, sociedade organizada e Estado) na responsabilidade e efetivação do bem comum e da própria justiça social. O pressuposto é de que a participação conjunta precisa ser organizada por regras básicas que garantam o equilíbrio na atuação de cada um, vedando a sobreposição de uns em relação aos outros, também impedindo que haja hipertrofia entre eles.

Dentro dessa realidade, é possível concluir que o princípio da subsidiariedade reitera a organização hierárquica da própria sociedade, na medida em que secciona e fornece diretriz na divisão de atribuições entre indivíduos, sociedades intermediárias, sociedades maiores e Estado.

Mais do que isso, se proteção social se constrói a partir de uma realidade sociológica, não há como dissociar o princípio da subsidiariedade da própria estruturação de qualquer tipo de proteção social.

Há de se ressaltar que tal princípio está permeado em toda a Constituição Federal Brasileira, como é possível verificá-lo com a adoção do pacto federativo (divisão de atribuições entre estados e comunidades menores), com o princípio democrático do Estado brasileiro (democracia pressupõe diversidade e respeito de grupos sociais), além dos valores da soberania e cidadania (soberania pressupõe autonomia dos membros da nação, reforçada pela autonomia política = cidadania), da dignidade da pessoa humana e do pluralismo político (GONÇALVES, 2003; BARRACHO, 1997; TORRES, 2001).

Ademais, a subsidiariedade também está intrinsecamente ligada à proteção social materializada pelo “valor social do trabalho”, indicado pela Constituição, seja como fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso IV), seja como princípio norteador da ordem econômica: é com o trabalho que se busca dar dignidade à pessoa humana, na medida em que é com o labor que se alcança a satisfação econômica e social, conseqüentemente a própria “autonomia individual”. Por isto, são necessárias regras que permitam o justo funcionamento do mecanismo estatal, afastando qualquer estímulo ao ócio, ou à sobrecarga dos agentes sociais, além de garantir aos cidadãos, com prestígio na autonomia individual (é ele que define seu caminho), a satisfação de sua própria dignidade.

Assim, se o sistema social se coloca justamente como meio para realização das autonomias individuais, não haveria sentido sua atuação desestimulando o trabalho. Isto porque, se é o trabalho que deve conferir ao indivíduo meios indispensáveis para seu pleno desenvolvimento, é necessário concluir que o Estado só deverá intervir nas hipóteses em que a força de trabalho não se mostrar hábil. Por outro lado, o Estado como provedor e garantidor da autonomia individual (ínsito ao próprio direito de cidadania), não deve medir esforços para que essa independência individual se efetive, inclusive intervindo na economia para a garantia do pleno emprego e da própria independência individual.

Portanto, sendo o Estado o responsável pelo bem-estar coletivo e da garantia dos mínimos, impõe-se a ele o dever e a busca constante para instrumentar e dar concretude a essa “autonomia do cidadão”, devendo intervir na economia para efetivar e potencializar ao cidadão essa emancipação social (razão por que são tão importantes as políticas públicas do pleno emprego e da educação, que habilitam o cidadão como profissional).

Sem a “autonomia” mina-se, de imediato, a própria ideia do “indivíduo como cidadão”, já que se tira dele grande parte da sua prerrogativa de autodeterminação, bem como muda a lógica da primazia da autorresponsabilidade, inerente às técnicas organizativas mais elementares.

O sistema de seguridade social, sob o viés estatal, dessa forma, só intervirá quando houver necessidade, sob pena de se prestigiar justamente o ócio: qualquer estímulo à não realização de suas próprias atribuições é afastar a própria natureza humana.

Nesse sentido é a lição de Silvia Faber Torres:

o indivíduo tem competências que lhe são naturalmente pertencentes, devendo ele mesmo, por sua iniciativa e com suas forças, cumpri-las, sob pena de esvaziar-se a própria natureza humana. A realização das finalidades vitais inerentes à sua condição consiste, em suma, em um “assunto de sua responsabilidade pessoal” ou “responsabilidade moral pessoal”, que constitui o fundamento dos direitos pessoais, e com isso do princípio da subsidiariedade.

(...)

A subsidiariedade eleva a sociedade civil a primeiro plano na estrutura organizacional do Estado e concebe a cidadania ativa como pressuposto básico para sua realização, colocando a instância privada a serviço do interesse geral a partir, também, da idéia de solidariedade, que se funda principalmente, na maior eficiência da ação social sobre a ação estatal junto a grupos menores (TORRES, 2001, p.14)

Se a seguridade social é o principal instrumento de proteção social, a qual exige a participação coordenada dos diversos atores sociais, não há dúvidas de que o princípio da subsidiariedade, que se apresenta na organização da Constituição Federal, também está identificado em sua plenitude dentro do referido modelo de proteção social. E isto é facilmente verificado quando se observam as premissas que originariamente definiram o Plano Beveridge.

## **2. O MODELO BEVERIDGIANO DE SEGURIDADE SOCIAL: PREMISSAS**

A expressão “sistema de seguridade social”, ou “sistema de segurança social”, foi empregado a partir do estudo inglês, elaborado na Inglaterra nos anos de 1941 e 1942, por equipe multidisciplinar, presidida pelo sociólogo e economista inglês William Henry Beveridge (“Plano Beveridge” - *Report on Social Insurance and Allied Services*, 1942).

Tal estudo buscou apresentar um novo modelo de proteção social para responder à realidade da época modificada pela Revolução Industrial (formatação e o desequilíbrio da relação capital x trabalho, diferença essa que estava tensionando o cenário social). Além disso, as crises econômicas que se



instalaram entre as duas grandes guerras, a expansão das ideias do socialismo soviético e o próprio agravamento das condições sociais experimentadas no período suscitaram novas demandas sociais que deveriam ser atendidas por um sistema de proteção social diferente do que era oferecido até então.

Pensa-se, assim, em um novo modelo que se afigure como um plano concreto para a resolução dos problemas sociais, elaborado a partir da experiência histórica da Inglaterra e de vários outros países no enfrentamento dos problemas das causas sociais: a Comissão Beveridgiana estudou o histórico das políticas sociais inglesas dos últimos 45 anos anteriores à Comissão, a Lei dos Pobres, todos os seguros sociais vigentes na Inglaterra na ocasião, os serviços de socorro médico, de proteção à infância, os serviços sociais prestados pela sociedade, bem como os instrumentos de proteção social de 30 países, incluindo os do Brasil.

Dessa pesquisa, a equipe inglesa propõe uma nova forma de se efetivar a proteção social caracterizada pela atuação articulada/sistematizada, já que o momento era de superação, “revoluções – não para remendos” de modelos já existentes (BEVERIDGE, 1942, p.11).

Assim, a primeira e principal premissa do Plano é propor o enfrentamento das causas de vulnerabilidade de forma articulada entre diversos atores e técnicas protetivas, algo inexistente até então, já que as políticas sociais eram estruturadas de forma isolada, sem coerência ou interligação (ROSANVALLON, 1997). A atuação articulada, segundo o Plano, se dá por três métodos de segurança, que agem de forma entrosada:

O nosso Plano de Segurança Social se apoia nas três proposições supra-mencionadas, combinadas com três métodos diferentes: o seguro social, para as necessidades básicas; a assistência nacional, para casos excepcionais; e o seguro voluntário, para os auxílios adicionais aos auxílios básicos (BEVERIDGE, 1942, p. 23).

O segundo elemento identificador é a fixação do trabalho como a “lei gravitacional” a reger todo o sistema protetivo: é o trabalho que norteia a intervenção do Estado (busca da garantia do pleno emprego), bem como delimita e organiza as técnicas de proteção a ser garantidas aos cidadãos. Como enfatizado no estudo, qualquer instrumento que busque a proteção social deve se alicerçar e pressupor a “manutenção do emprego e a prevenção do desemprego em massa” (BEVERIDGE, 1943, p. 251), até porque é o trabalho o principal instrumento para afastar a pobreza e as demais causas de vulnerabilidade social.

É dentro dessas duas premissas delimitadas no Plano (atuação coordenada de técnicas e a necessidade da busca do pleno emprego) que se verifica a plenitude e o reforço da organização social fixada pelas premissas da

subsidiariedade: se serviços sociais são prestados à sociedade com a aquisição de riquezas coletivas, é evidente que, em um mundo no qual a estruturação dos meios de proteção está calcada no trabalho, a principal forma de se obter riqueza coletiva é com a atividade laboral. Mais do que isso, com o prestígio e garantia do trabalho, reforça-se a equação responsabilidade individual x estatal na concretização da proteção.

A busca do bem-estar social é dever de todos os cidadãos e do Estado. Com o trabalho, reforça-se a responsabilidade de cada um para com a sua própria emancipação e, mais, reforça-se a primazia da autonomia individual que confere ao cidadão se autodeterminar e assim satisfazer dignamente suas próprias necessidades.

Com isto, o Plano tonifica a própria ordem social que deve existir entre os diversos grupos sociais menores e o indivíduo, como norteia o princípio da subsidiariedade por sua conotação ético-política como direito natural que é: a independência do indivíduo é elemento ínsito a guiar a dignidade da pessoa humana, seja porque com isso se reforça sua liberdade de autodeterminação, seja porque decorre da própria característica inata do indivíduo a busca por seu próprio desenvolvimento. Além disto, para uma ordem social factível, torna-se imprescindível que cada cidadão e a sociedade à qual ele pertença tenham consciência e executem seus deveres para a finalidade do bem comum.

O terceiro elemento identificador do Plano é apontar e pressupor que todos os cidadãos devem ser protegidos com um feixe de proteção social mínima que lhes garanta vida digna. Ao Estado compete intervir na economia para garantir a todos a proteção mínima. Tal intervenção deve ocorrer para estimular a efetivação do pleno emprego (já que esta é a principal via pela qual o cidadão, autonomamente, consegue sua emancipação e satisfação das suas necessidades compatíveis com uma vida digna), como também deve atuar para ofertar serviços e benefícios aos cidadãos, toda vez que os “mínimos sociais” não são efetivamente alcançados por eles próprios, conforme se pode observar abaixo:

A expressão “segurança social” é aqui usada para designar a garantia de um rendimento, que substitua os salários, quando se interromperem estes pelo desemprego, doença ou acidente, que assegure a aposentadoria na velhice, que socorra os que perderam o sustento em virtude da morte de outrem a que atenda as certas despesas extraordinárias, tais como as decorrentes do nascimento, da morte e do casamento. Antes de tudo, segurança social significa segurança de um rendimento mínimo; mas esse rendimento deve vir associado a providências capazes de fazer cessar, tão cedo quanto possível, a interrupção de salários (BEVERIDGE, 1942, p. 189).

Nesse aspecto, é possível verificar que o princípio da subsidiariedade se manifesta no Plano para traçar o diretivo da ordem econômica, informando a atuação do Estado e do particular no âmbito da organização econômica. A partir dessa divisão de atribuições, verifica-se a harmonia na coexistência entre a iniciativa de cada cidadão e a atuação do Estado.

Algumas diretrizes básicas, que encontram fundamento no próprio vetor principiológico da subsidiariedade, são claras:

1º) O Estado deve atuar e intervir para garantir o pleno emprego, pois este é o principal instrumento que reforça a autonomia do cidadão e, conseqüentemente, o seu status com vida digna;

2º) O cidadão sempre foi e continua sendo o protagonista pela busca do seu próprio bem, tanto que a intervenção estatal com medidas e serviços só ocorrerá quando a autonomia individual não estiver ocorrendo ou, existindo, estiver operando de forma não satisfativa para tutelar o mínimo;

3º) A atuação da prestação estatal interventiva deve sempre ser pensada e colocada de maneira provisória, já que tal atuação deve ser estruturada com “providências capazes de fazer cessar, tanto cedo quanto possível, a interrupção de salários” (BEVERIDGE, 1942, p 189).

Na verdade, o Estado deverá sempre atuar para garantir o padrão mínimo de vida digna para todos os cidadãos. Tudo que exceder a ideia e técnicas protetivas para além da proteção mínima pode até ser estimulado pelo Estado, mas não deverá ter sua atuação direta.

Dentro de tais premissas, é possível verificar total reforço entre o sistema de seguridade social com o princípio da subsidiariedade, o que poderia ser assim resumido : no que diz respeito à divisão de competências e atribuições dentro da organização social, a seguridade social (em consonância e reforço com o vetor da subsidiariedade) fixa como primazia a autonomia individual, posto que a satisfação das necessidades se dá com o “rendimento básico de subsistência” de que o próprio cidadão é capaz. Por outro lado, cabe ao próprio Estado a percepção de que ele deverá sempre atuar para garantir e potencializar a “autonomia individual” de cada pessoa, intervindo apenas subsidiariamente com fornecimento de prestações e serviços nas situações em que o cidadão não é capaz de obter seu “rendimento básico de subsistência”.

É esta a regra básica do sistema de seguridade social no que diz respeito à autonomia individual (percepção de si) e à própria cidadania (percepção do Estado sobre o indivíduo), que ganha assento e reforço no princípio da subsidiariedade.

## **2.1. As Técnicas Protetivas (Métodos) da Seguridade Social**

Da baliza principiológica extraída do princípio da subsidiariedade (que fixa a equação da responsabilidade dos diversos atores sociais, como

apontado no tópico anterior) se extrai, por consequência, a lógica de atuação das diversas técnicas de proteção que orientam o Plano Beveridge: compete ao Poder Público o dever de garantir o mínimo ao cidadão (direito de cidadania), sempre e somente quando a autonomia individual não é capaz para tanto.

Essa atuação do Poder Público, ora fiscalizando, ora efetivando a própria prestação positiva, se dará por meio da combinação das técnicas da provisão (seguro social) e ajuda (assistência nacional), ou seja, o sistema beveridgiano propõe atingir a proteção mínima de todos valendo-se de três “métodos de segurança”, que são: 1) “Seguro social para as necessidades básicas”<sup>3</sup> – técnica de provisão obrigatória (para as necessidades básicas do trabalhador e seus familiares em situações em que o trabalhador perde sua força de trabalho); 2. “Assistência nacional para casos especiais” – técnica de ajuda (auxílio individual para os necessitados pagos pelo Tesouro) e 3. “Seguro voluntário” – técnica de provisão facultativa (para coberturas adicionais) - BEVERIDGE, 1942, p. 23.

A primeira técnica protetiva, chamada técnica de provisão (ou também seguridade social contributiva), caracteriza-se pelo seguro social, criado na Alemanha no século XIX.

A construção do seguro social é inspirada no próprio “seguro privado”, no qual todos os trabalhadores cotizam para uma instituição seguradora, que os protege nas situações futuras (riscos sociais) de impossibilidade de trabalhar. Por meio de benefício (prestação pecuniária que substitui a remuneração) ou serviço (prestação para o trabalhador readquirir sua capacidade laborativa), a técnica busca alcançar e evitar que o trabalhador (que não recebe remuneração, já que não possui força laboral) vá para uma situação de vulnerabilidade.

O intuito é proteção securitária apenas enquanto há incapacidade laboral. Tanto que, além das prestações pecuniárias, o seguro social oferece serviços aos beneficiários com o intuito de que estes consigam readquirir sua capacidade laborativa – serviço de habilitação/reabilitação profissional – e assim voltem a, per si, prover seu próprio sustento.

A presença do Estado se dá, seja para regular a proteção, como também para ajudar os trabalhadores a suportar o custo desses seguros, além de chamar compulsoriamente a contribuir a categoria dos empregadores.

Os elementos definidores dessa técnica são: base profissional (sujeitos protegidos são só os profissionais ou o grupo familiar ligado a ele); financiamento segundo a técnica de seguro, com criação de um fundo mútuo comum e proteção projetada e garantida de forma limitada, de acordo com o que restou cotizado (perspectiva de “solidariedade profissional” e não

3 Os termos foram colocados entre aspas já que repetem aqueles empregados no Plano Beveridge.

propriamente “solidariedade de todos os cidadãos”). Tal ideia é reforçada expressamente no próprio Plano Beveridge, que destaca a correlação entre base profissional – proteção – e equilíbrio financeiro mútuo – BEVERIDGE, 1942, p. 255).

Registra-se que, segundo o Plano, a atuação estatal deve se ater ao “seguro social para as necessidades básicas”, ou seja, garantir apenas “um rendimento básico de subsistência” (BEVERIDGE, 1943, p. 190), pois qualquer tipo de provisão/proteção que excedesse a isso sairia do âmbito estatal, ficando sob a responsabilidade voluntária de cada indivíduo, por meio do “seguro voluntário”.

A segunda técnica protetiva é a técnica de ajuda (assistência social ou seguridade social não contributiva). Essa medida propõe a garantia de “segurança de um rendimento mínimo” para todos os cidadãos, fixando a necessidade da atuação articulada entre a proteção decorrente do seguro social com outra técnica, que é aquela de ajuda (seguridade não contributiva). Esta, como a técnica de provisão, não foi criada pelo Plano Beveridge (a assistência social já existia e se desenvolveu desde os primórdios da sociedade). Sua novidade reside na proposição de atuação articulada com a técnica de provisão, além de servir de instrumento para a recomposição da autonomia do cidadão e de garantia de proteção mínima para aqueles que não conseguem, autonomamente, um “rendimento básico de subsistência”.

Na medida em que impõe ao Estado o dever de intervir para efetivar a “autonomia do cidadão”, bem como prestar assistência para aqueles que não conseguem de modo autônomo a sua manutenção em um patamar de subsistência, fixa-se a assistência social (seguridade social não contributiva) como verdadeiro “direito de cidadania”.

Como já referido, uma das premissas do Plano era garantir a todos os cidadãos uma proteção mínima contra as situações de necessidade. E, para conseguir alcançar todos, exige-se também pensar naqueles que não estão protegidos por sua própria força de trabalho, nem pelo seguro social. Ela opera de acordo com uma lógica universalizante, tutelando todos que apresentam concreta situação de indigência ou privação, sem pressupor qualquer prévia contribuição.

Sob o viés histórico, cumpre registrar que a técnica de ajuda é o mais velho e basilar modo de proteção social: desde as mais elementares formas de agrupamento (família, tribos, grupos) até as complexas teias sociais atuais (comunidade internacional), as pessoas sempre procuraram pensar na ajuda contra o difícil porvir. Assistir ao próximo sempre foi pauta e preocupação da sociedade ao longo de sua evolução. O que muda com o tempo é a inserção de novos atores e corresponsáveis nesse intento (assistência particular, assistência privada/filantropia e assistência estatal).

Diante desse contexto, é necessário apontar que a técnica de ajuda, denominada assistência social, engloba e compreende três espécies: assistência familiar, assistência particular e assistência pública<sup>4</sup>.

Quando se aborda o viés dos legitimados em efetivar a técnica de ajuda, é possível perceber que o Plano Beveridge prevê, mais uma vez, o reforço e apego às diretrizes do princípio da subsidiariedade, na medida em que se reforça a atuação articulada entre cidadão, sociedade e Estado, dado que a assistência estatal não despreza, tampouco desonera, a autorresponsabilidade de cada um para, por si só, satisfazer o seu próprio padrão mínimo (prevalência da autonomia). A ideia de assistência estatal também não tira do Estado a responsabilidade de atuar na economia e no campo social em prol de direitos de cidadania básicos de qualquer indivíduo.

Mais do que isto, em reforço ao princípio da subsidiariedade, a atuação do sistema assistencial mais complexo (estatal) só ocorrerá quando os menores (família e privado) não se mostrarem suficientes. Por este motivo, pode-se afirmar que a assistência social pública é duplamente subsidiária, ou seja, é subsidiária em relação aos outros subsistemas de seguridade (previdência) e também em relação à assistência privada (ausência do auxílio familiar e particular) – MARQUES, 2008.

Quando se fala em objeto tutelado pela técnica de ajuda (assistência social), no entanto, tão importante quanto a concessão de benefícios para a “segurança de um rendimento mínimo” é a diretriz de que “esse rendimento deve vir associado a providências capazes de fazer cessar tão cedo quanto possível a interrupção dos salários” (BEVERIDGE, 1943, p. 201). Ou seja, tão relevante quanto agir para garantir a satisfação das necessidades elementares, o sistema precisa agir e efetivar a restituição do protegido ao status de cidadão, que pressupõe autonomia para, por si só, suprir suas carências. Assim, é elemento caracterizador dessa técnica o desenvolvimento das potencialidades ou capacidades individuais que lhes garantam o protagonismo de suas próprias vidas.

É por esta faceta que se verifica o caráter transformador da assistência e sua relevância como instrumento realmente qualificado de transposição da realidade material, uma vez que não há cidadania verdadeira sem autonomia e autodeterminação para o próprio indivíduo conduzir sua vida dignamente. Disto se extrai o rompimento com a desigualdade histórica e material, dando sentido à sistematização da proteção articulada por várias técnicas, como propõe a seguridade.

4 A assistência familiar caracteriza-se pela unidade de seus membros em laços morais, de afeto solidário e unidade econômica. Justamente por impulsionar o desenvolvimento espiritual de seus membros, traz consigo a ideia de solidariedade entre eles (solidariedade parental), materializada no dever de alimentos. Já a assistência privada constitui medida protetiva contra a indigência, espontânea ou circunstancial, realizada por instituições privadas e dotada de fundos privados. Seu fundamento radica-se na caridade, entendida como dever moral (solidariedade moral). Por seu turno, a assistência pública caracteriza-se pela atividade desenvolvida pelo Poder Público, tendo por escopo a proteção contra as indigências (MARQUES, 2008).

Assim, a lógica articulada entre técnica de provisão com técnica de ajuda reforça, mais uma vez, o viés principiológico da subsidiariedade: só há efetiva proteção social quando, além de se retirar a situação de vulnerabilidade, constrói-se ou se restabelece a autonomia do cidadão (e isso é a preocupação de ambas as técnicas, tanto de provisão (serviços de reabilitação/habilitação profissional), como da ajuda (serviços para dar ao indivíduo a autonomia cidadã).

Por fim, a terceira técnica de proteção é o “seguro voluntário”, do qual o Estado não participa diretamente, competindo, tão somente, tomar medidas que permitam e encorajam essa modalidade de proteção. Ao Estado cabe apenas garantir a todos um rendimento básico de subsistência. Qualquer proteção acima, que envolva efetivamente as rendas e os padrões normais de despesa das diferentes camadas da população, ou seja, os padrões de vida mais elevados, é função do indivíduo, o qual pode optar livremente pelo “seguro voluntário”.

## **2.2. A Coordenação das Técnicas Protetivas**

Ao estruturar a atuação organizada entre as técnicas protetivas, o Plano Beveridge reforça a divisão de responsabilidade entre os diversos atores sociais, destacando o papel de cada um para a consecução do todo, tendo como diretriz o princípio da subsidiariedade.

Segundo o Estudo Inglês, a técnica de provisão deve ser vista com primazia. Ela é a porta principal para acesso à seguridade social. Isto porque, “um sistema de seguridade social de sucesso pressupõe a manutenção do emprego e a prevenção do desemprego em massa” (BEVERIDGE, 1942, p. 251). Assim, como a regra principal é a autonomia individual, os cidadãos, em princípio, garantem suas subsistências por meio do trabalho. Com isto, havendo situações de perda superveniente da força laboral, opera-se a proteção social pelo seguro social, garantindo-se rendimentos que substituem a remuneração, bem como serviço para que se readquira a força laborativa (reabilitação profissional), se possível.

Dessa forma, ao mesmo tempo que o Plano ressalta, como porta de acesso principal ao sistema, o seguro social (proteção previdenciária), ele pressupõe e fixa ao Estado a obrigação de atuar para garantir o pleno emprego, o que compreende não apenas a garantia de postos de trabalho, como também o preparo do cidadão para ele adquirir aptidão técnica para exercer e assumir tais postos.

Por outro lado, a via da assistência social deve atuar em um plano secundário, subsidiariamente à proteção do seguro social e à própria assistência social prestada pelas sociedades menores. Portanto, há a coparticipação social das mais diversas formas: os grupos sociais menores também são

corresponsáveis (como é o Estado) na busca de garantir “autonomia ao cidadão” (autonomia aqui que não compreende só o prover econômico, mas também o “prover social”), na medida em que se impõe aos grupos menores (como por exemplo, a família) o dever de educar/preparar os indivíduos para a vida em sociedade. Como já mencionado, a assistência estatal só se dá quando os grupos menores (família e privado) não se mostrarem aptos o suficiente. Por esse motivo é que se pode afirmar que a assistência social pública é duplamente subsidiária, ou seja, é subsidiária em relação à previdência social e também em relação à assistência privada (ausência do auxílio familiar e particular).

### **3. A CONSTRUÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA NOS MAIS DE 30 ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Não há dúvidas de que a Constituição Federal de 1988 absorveu o protótipo de proteção social estruturado pelo Plano Beveridge: o Constituinte, além de trazer artigo específico (art. 194), definindo o modelo de proteção articulada entre técnica de provisão (proteção previdenciária) e de ajuda (assistencial), efetivadas por meios da garantia de direitos à saúde, à previdência e à assistência social, indica que os atores responsáveis são a sociedade e o Estado (“conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade” – artigo 194, CF).

Há estruturação da proteção da saúde de forma universal (artigos 196/200, CF), da proteção previdenciária assentada sobre dois pilares (seguro social obrigatório e seguro facultativo – arts. 40, 201/202) e da assistência social como direito do cidadão necessitado (artigos 203/204, CF).

Em que pese a seguridade social brasileira ter ganhado assento na própria Constituição, a efetiva estruturação e concretização do modelo dependeu de vários fatores, como evoluções históricas, condicionamentos econômicos, diversas interpretações políticas, arranjos sociais e as relações de poderes entre grupos e suas preferências ideológicas.

Na verdade, sendo a proteção social fenômeno da própria realidade social, é a sua real contextualização que a define, e não o inverso.

Quando se atenta para essa materialização/contextualização e as premissas fixadas, seja no Plano Beveridge, seja no vetor principiológico da subsidiariedade, é possível observar um grande distanciamento de tais diretrizes na concretização da seguridade social brasileira.

O primeiro traço que demonstra esse abismo é verificado a partir da análise da garantia do pleno emprego, bem como da atuação articulada entre as técnicas de proteção, apontadas como elementos caracterizadores do protótipo da seguridade social beveridgiana.



Com efeito, ao se analisar a realidade do mercado de trabalho no Brasil, observa-se como ele sempre se apresentou com os problemas históricos ligados à empregabilidade típica dos países subdesenvolvidos: mercado de trabalho desestruturado, informalismo, alta rotatividade nos empregos, baixa remuneração e taxa de desemprego elevada.

Especificamente durante a década de 90, a economia brasileira apresentou baixo crescimento do PIB, altos índices inflacionários, taxa de desemprego variando entre 5,5% e 6%, aumento da informalidade e diminuição das típicas relações de emprego.

Segundo dados do IGBE, a informalidade, quando do início da implantação da política pública de seguridade social, cresceu na década de 90 em 62%, com diminuição substancial dos números de empregos com carteira assinada.

Diante desse quadro, de aumento da informalidade nas relações de trabalho e da ausência de políticas públicas efetivas para diminuir esse fluxo no decorrer das décadas de 1980 e 1990, a informalidade se tornou fenômeno inerente à economia brasileira (PEREIRA, 2003).

Tal perspectiva se mantém até os dias atuais: segundo dados recentes, o País alcançou taxa de informalidade de 40,4%, em janeiro de 2022 (IGBE, PNAD), ou seja, mais de 33,5 milhões de trabalhadores, os quais, justamente pela precariedade de seu vínculo laborativo, não possuem ligação real com a proteção previdenciária (porta principal apontada no Plano Beveridge para acesso à seguridade social).

A pouca eficácia de políticas públicas tendentes à formalização das atividades laborais agrega-se à pouca atenção das políticas sociais na área da educação, que poderiam convergir e levar a uma melhor capacitação dos cidadãos para a “vida independente profissional”. Embora a OCDE (2018) ateste a importância e a correlação existente entre educação e melhor nível de renda do trabalhador (quanto maior é formação educacional, maior é o nível de renda do trabalhador), as políticas públicas brasileiras em educação também se mostraram tímidas nesses mais de 30 anos da Constituição Federal de 1988: quando do início da instalação e implantação do plano de seguridade social brasileiro, o País era identificado pelo grave problema do analfabetismo e do acesso limitado ao ensino fundamental.

Apesar do aumento expressivo do acesso ao ensino fundamental nas décadas de 90, seguido pelo aumento, nas décadas seguintes, do ingresso no ensino superior, tal aumento quantitativo não refletiu em aumento qualitativo. Não bastasse isto, os dados atuais mostram uma realidade ainda muito precária: em 2019 o nível de instrução das pessoas com 25 anos ou mais de idade no Brasil era 6,4% de analfabetos; 32,2% com ensino fundamental incompleto; 8% com ensino fundamental completo; 4,5% com ensino médio

incompleto; 27,4% com ensino médio completo, 4,0% de ensino superior incompleto e 17,4% com ensino superior completo (IBGE-PNAD 2012-2019).

Segundo a OCDE (2018), o Brasil apresenta uma das mais altas parcelas de adultos que não concluíram o ensino médio e um dos mais expressivos índices de desigualdade de renda entre os países-membros e países parceiros da OCDE.

A desfavorável realidade brasileira das últimas décadas, que combina a desestruturação do mercado de trabalho com a pouca efetividade das políticas educacionais, vem sendo agravada com o fenômeno da revolução tecnológica (a transição tecnológica e a economia digital desconfiguram ainda mais as típicas relações de emprego e exigem maior preparo e formação técnico-profissional).

Se a lógica sistêmica que estrutura a seguridade social pressupõe a intervenção estatal e a atuação de toda a sociedade na busca essencial da “autonomia do cidadão”, a pergunta que se faz é a seguinte: se a realidade social, seja por razões históricas ou mesmo político-econômicas, não consegue garantir essa autonomia, é possível pensar e empregar as próprias técnicas de seguridade social previstas no Plano Beveridge para reverter essa realidade?

Ora, se tanto o princípio organizativo da subsidiariedade como a própria ideia de seguridade social pressupõem a necessidade da busca incansável e fundamental da “autonomia do cidadão”, só há uma maneira de, partindo das técnicas de proteção desenhadas sistematicamente por Beveridge, efetivar tal medida: enfatizar a técnica de ajuda (assistência social), pois é justamente ela que se ocupa com o resgate da cidadania. É a técnica de ajuda que conduz ao escopo direto e concreto do padrão mínimo de cidadania, com ênfase nas medidas que buscam garantir justamente a independência do indivíduo como agente social.

Portanto, é a técnica capaz de alterar o círculo vicioso da exclusão, (re) construindo, em favor dos cidadãos, mecanismos que os tornem protagonistas de suas próprias vidas e, a partir daí, os coloquem dentro do ciclo sistêmico de proteção desenhado pela seguridade social. Isto porque, no momento em que o indivíduo tem autonomia, ele, por si só, é capaz de prover suas necessidades com o seu próprio trabalho. Já nas causas temporárias ou definitivas que atinjam sua força de trabalho, atua a técnica de provisão (previdência social), promovendo a substituição da remuneração pelo benefício previdenciário pecuniário.

Apesar da centralidade e importância que a assistência social possui para o contexto histórico como o brasileiro (no qual a desigualdade e os níveis de vulnerabilidade social são extremamente desfavoráveis e a realidade profissional e educacional são incipientes como instrumentos de concretização da autonomia do cidadão), foi justamente ela, a assistência social/técnica de ajuda, que menos cresceu e se estruturou. Na verdade, ela permanece

até hoje com a menor atenção e dispêndio financeiro se comparada com as demais áreas da seguridade.

Com efeito, partindo do contexto social de desigualdades, como é o caso brasileiro, é possível verificar que, na prática, os Poderes Constituídos no Brasil pouco ou nada se preocuparam em contextualizar a estruturação protetiva da seguridade social à realidade socioeconômica brasileira.

Mesmo com as frágeis e restritas iniciativas de aumento de emprego e construção da autonomia dos cidadãos nas políticas de educação e assistência social, os Poderes Públicos não pouparam esforços no tocante à criação de direitos, principalmente na área da previdência social, deixando, na verdade, a assistência social para um segundo plano.

O sistema de proteção previdenciária foi o que mais cresceu e se estruturou com substanciais reconhecimentos de direitos previdenciários. O seguro social (desenhado tanto no Regime Geral de Previdência Social como no Regime Próprio dos Servidores Públicos) não se ateve em delimitar a proteção aos “rendimentos básicos”: apesar de a renda média do trabalhador brasileiro, com carteira assinada, entre 95-99, ser de R\$ 530,83<sup>5</sup> e o salário mínimo ser de R\$ 136,00, os tetos protetivos de tais regimes foram projetados e fixados bem acima, em R\$ 1.020,71 para o RGPS e, para o Regime dos Servidores, na integralidade das remunerações por eles auferidas. O próprio desenho dos benefícios, seu acesso e os beneficiários ganharam delimitação bem maiores daqueles traçados pela OIT na Convenção nº 102, tida como a Norma Mínima da Proteção Social.

O movimento descuidado e expansionista do legislador brasileiro no desenho da proteção previdenciária foi retratado, em 2008, pela pesquisa realizada pelo IPEA (ROCHA; CAETANO, 2008). Ao fazer uma análise comparada do desempenho do sistema brasileiro em relação a outros países (dentro e fora da OCDE), destacou-se uma cobertura excessiva e desproporcional para quase todos os benefícios.

Por outro lado, se a proteção dos regimes previdenciários foi ampliada, a preocupação com a cotização do seguro social seguiu em sentido inverso: no Regime Próprio dos Servidores Públicos, mesmo se garantindo o direito à aposentadoria com base na última remuneração recebida pelo servidor, não foi fixada, de forma compulsória, nenhuma alíquota contributiva para custeio desse direito (para alguns Estados, a obrigatoriedade só ocorreu em 2004, com a Emenda Constitucional nº 41). Já no Regime Geral, além de se admitirem situações que dispensavam certos trabalhadores de contribuir, a forma de cálculo dos valores não retratava a real média do histórico contributivo do trabalhador para fixação do valor da proteção.

---

5 Para o cálculo da média do salário mínimo e do teto nos regimes previdenciários, foi considerado apenas o período de 1994 até 1999. Fez-se o recorte no ano de 1994, pois até então havia outra moeda e os valores eram alterados mensalmente.

A falta de compreensão às premissas do seguro-proteção e previdência-cotização era tamanha que na primeira década havia consenso social de que a aposentadoria se colocava como “um prêmio ao trabalhador”, sem pressupor cotização ou equilíbrio financeiro e atuarial para lastrear este fundo dos próprios trabalhadores.

Tal incompreensão acerca do necessário equilíbrio econômico do sistema não se restringiu à sociedade civil, mas também aos próprios Poderes Constituídos, a ponto de, em 1998, ter sido necessária a alteração do texto da Constituição para deixar “expresso”, na redação da proteção previdenciária, a necessidade de serem “observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial” (Emenda Constitucional nº 20/98).

Olhando sob o viés da justiça social, pode-se apontar que a hipertrofia descuidada em relação à proteção previdenciária se mostra radicalmente contrária ao propósito redistributivo da teia de proteção: primeiro porque, como já observado, a ideia de proteção previdenciária está calcada na solidariedade profissional, e não na solidariedade coletiva. Além disto, se há restrição de acesso ao mercado formal de trabalho pelos mais necessitados, a teia protetiva da previdência alcançará apenas aqueles trabalhadores socialmente mais protegidos, deixando excluídos os trabalhadores mais vulneráveis (estes ficam na informalidade). Ademais, quando é projetada para além da proteção mínima, a previdência reforça a manutenção da desigualdade (quem pode cotizar mais recebe mais), especialmente quando as contribuições dos empregadores e trabalhadores são insuficientes para garantir a citada proteção. Por fim, porque existem ocupações muito protegidas e ocupações pouco ou nada protegidas, sendo tal proporcionalidade protetiva majorada ou diminuída de forma inversamente proporcional às necessidades (são justamente os setores mais sofisticados e que exigem maior qualificação que conseguem melhor proteção).

Não menos, como na estruturação brasileira pouco se preocupou em “cotização”, grande parte do ideal de “solidariedade profissional” passou, na realidade, a ser visto como um verdadeiro “prêmio” pago pela coletividade (e pelos próprios trabalhadores atuais e futuros, que arcarão com o ranço financeiro deturpado das cotizações). Como a concentração da tributação no Brasil está calcada no consumo e não na renda ou capital, todo o excedente que o Poder Público precisa inserir para sustentar o sistema previdenciário acaba sendo extraído de todos, inclusive daqueles mais vulneráveis, que, apesar de não conseguirem ser protegidos pela previdência, arcam com seu custo no pagamento de tributos incidentes sobre o consumo.

Na verdade, a expansão da proteção previdenciária, sem o cuidado com a efetivação do pleno emprego e a diminuição da informalidade, acaba gerando mais vulnerabilidade em efeito cascata: diminui-se a possibilidade da autoproteção (é o trabalho a principal fonte de provisão das necessidades

do indivíduo e de seu grupo familiar) e, por conseguinte, o acesso à proteção previdenciária fica obstado (já que esta é exclusiva do trabalhador formal). Consequência: aumenta-se a vulnerabilidade e, com isto, a necessidade ainda maior da busca da proteção pública pela via da proteção não contributiva – assistência social.

No entanto, mesmo sendo o Brasil um país historicamente desigual e com índices de vulnerabilidade social alarmantes, a efetivação do sistema de assistência social, como referido, se efetivou de forma muito mais tímida e precária do que aquela conferida à previdência social.

Apesar do reconhecimento da proteção (direito do cidadão) e da própria previsão da proteção assistencial para os idosos e deficientes hipossuficientes, com a garantia do pagamento de benefício assistencial, trazido na própria Constituição, a real efetivação da assistência social, como sistema, só ocorreu quase quinze anos depois (em 2005) da vigência da Constituição, com a criação do Sistema de Assistência Social - SUAS.

Em que pese o contexto social desfavorável e a quantidade expressiva de vulneráveis na década de 90 e início deste século, e mesmo sendo a técnica de ajuda o principal mecanismo redistributivo apontado no Plano Beveridge, esta foi a última área a ser realmente estruturada. Para se ter uma ideia, o primeiro mecanismo econômico de transferência de renda (integrado e com o escopo de “reforço da base familiar” - proteção da criança e garantia de acesso à escola) foi criado somente quinze anos depois da promulgação da Constituição, em 2004, com o Bolsa Família (Lei nº 10.836).

Mesmo com a criação do Programa de Transferência de Renda em 2004 e sua importância nos índices sociais, o sistema continuou “assistemático”, ou seja, as políticas assistenciais continuaram desarticuladas, caracterizando-se essencialmente pela importância dos valores monetários transferidos, com pouca ou quase nenhuma preocupação com políticas públicas de potencialização para o desenvolvimento das habilidades individuais ou com a adoção de medidas que transformassem os indivíduos em verdadeiros cidadãos protagonistas de suas vidas.

Na verdade, políticas expansivas na assistência social, tendo como foco a criança e o adolescente (para a construção da cidadania), como aquelas existentes e efetivadas na proteção dos idosos, não puderam e não podem sair do papel, já que o dispêndio do sistema não permite maiores ampliações.

A importância e efetividade da assistência social, como técnica redistributiva e de forte impacto na justiça social, foram observadas, agora, dentro do período caótico vivenciado com a pandemia do Covid-19. Apesar de o debate quanto à necessidade de reformulação das medidas de transferência de renda do governo federal não serem atuais, o contexto pandêmico o obrigou a criar o “auxílio emergencial” (Lei nº 13.982/20). Este benefício atingiu cerca de 67 milhões de beneficiários e mais de 40 milhões de famílias,

o que gerou efeitos na vida de quase 130 milhões de pessoas, ou seja, mais de 60% dos brasileiros foram alcançados pelo programa (IPEA, 2021).

Como apontam os pesquisadores Paiva, Bartholo, Souza e Orair (2021, p.5), torna-se impossível deixar de reconhecer a incontestável efetividade do mecanismo “no sentido de impedir que milhões de famílias mergulhassem na pobreza e que a economia entrasse em colapso”.

A lógica contrária de desenvolvimento das técnicas protetivas à luz das necessidades nacionais pelo sistema de seguridade social brasileiro (mais previdência e menos assistência) continua permanente. Tal discrepância pode ser facilmente corroborada quanto se analisa a distribuição financeira entre as três áreas que compõem a seguridade social: segundo o Portal de Transparência, em 2019, o orçamento, no âmbito da União, para manutenção dos regimes previdenciários representou o custo de R\$ 713.174.546.694,00 (76%), o da saúde R\$ 127.072.209.030,00 (14%) e o da assistência social R\$ 96.143.656.438,00 (10%).

## CONCLUSÃO

Não há dúvidas de que a Constituição Federal de 1988 fixou como principal instrumento de proteção social o modelo Beveridgiano denominado “seguridade social”. Consequentemente, se tal mecanismo pressupõe, como quis o constituinte, a atuação coordenada “(...) dos Poderes Públicos e da sociedade (...)” – art. 194, *caput*, CF, torna-se imprescindível que haja uma regra básica equalizando essa coparticipação. E não poderia ser diferente, já que deveres sociais orbitam dentro da lógica antagônica entre direito de receber, garantido àqueles que necessitam x dever de prover (custear), que é uma prerrogativa de quem pode. Além disto, a proteção social de modelo Beveridgiano exige a estruturação sobre a proporção em que se levem em consideração princípios como a intervenção estatal, os limites da liberdade individual e a própria corresponsabilidade coletiva dos cidadãos, construídas nos mais diversos grupos sociais.

O princípio da subsidiariedade, que estrutura toda a organização da Constituição Federal de 1988, também é visualizado no modelo de proteção social denominado “seguridade social”, reforçando, ainda mais, a própria ordem social desenhada constitucionalmente.

No que diz respeito à divisão de competências e às atribuições dentro da organização social, a seguridade social (em consonância e reforço com o vetor da subsidiariedade) fixa como primazia a autonomia individual, já que a satisfação das necessidades se dá com o “rendimento básico de subsistência” de que o próprio cidadão é capaz. Esta também deve ser a percepção do Estado sobre cada indivíduo, devendo atuar para garantir e potencializar essa “autonomia individual”, intervindo apenas subsidiariamente

com fornecimento de prestações e serviços nas situações em que o cidadão não seja capaz de obter seu “rendimento básico de subsistência”.

É esta a regra gravitacional do sistema de seguridade social no que diz respeito à autonomia individual (percepção de si) e à própria cidadania (percepção do Estado sobre o indivíduo), que ganha reforço no princípio da subsidiariedade.

Em países cujos contextos histórico e social são desfavoráveis, caracterizados pela baixa efetivação do pleno emprego e a expressiva quantidade de indivíduos em situação de reiterada vulnerabilidade social, exige-se ênfase e especial atenção para a técnica de ajuda, instrumento social de genuína natureza redistributiva, já que trabalha com o foco de (re) construção de habilidades e capacidades para que os cidadãos se tornem protagonistas de suas próprias vidas.

Os Poderes Públicos no Brasil não se ativeram a esta realidade quando da construção do sistema de seguridade social: entre as técnicas de provisão (previdência social) e ajuda (assistência social), a ênfase e o ímpeto expansionista no reconhecimento de direitos se concentraram justamente na previdência, e não na assistência. Mais do que isto, a rota expansionista do sistema previdenciário, sem muita atenção para a própria equação securitária (cotização x proteção), tem levado a um aumento desenfreado de recursos para a previdência, que, cada vez mais, sufoca a ampliação e expansão da assistência social, tão imprescindível na realidade brasileira.

Dentro desse contexto, é possível verificar que o sistema de seguridade social brasileiro gravita em órbita paralela daquela defendida no Plano Beveridge.

Por consequência, ante a ineficiência das políticas públicas em efetivar a “autonomia do indivíduo”, a proteção social da seguridade social, que se propõe justamente garantir o mínimo social para todos, na verdade, atua de forma limitada e superficial, frustrando seus fins de justiça social.

Em um país desigual, no qual a concentração de renda é característica histórica, técnicas de ajuda precisam atuar, pois são delas que se extrai a genuína redistribuição almejada pela justiça social. Enquanto a sociedade civil e os Poder Constituídos não olharem para os vícios estruturais que caracterizam a seguridade social brasileira, a rota perversa e constante do aumento da vulnerabilidade e da baixa escolaridade não se transporá.

## REFERÊNCIAS

BARRACHO, José Alfredo. *O Princípio da Subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BEVERIDGE, W. *Relatório sobre o seguro social e serviços afins*. Tradução: Almir de Andrade. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1943.

BOSCHETTI, I. *Assistência Social e Trabalho no Capitalismo*. São Paulo, Cortez, 2016.

\_\_\_\_\_ Seguridade social: *a armadilha dos conceitos*. Material didático para a disciplina Seguridade Social I–Previdência e Assistência. Brasília, SER/UNB, 2002.

BRASIL. *Constituição Federal*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acessado em: 17 jul. 2023.

BRASIL. *Portal da Transparência*. Orçamento anual. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento>. Acesso em: 17 de jul. 2023.

CABRAL, N. C. *O impacto da nova Revolução Industrial no emprego e no mercado de trabalho: efeitos amplificados com a COVID 19?* Disponível em: <https://observatorio.almedina.net/index.php/2021/02/04/o-impacto-da-nova-revolucao-industrial-no-emprego-e-no-mercado-de-trabalho-efeitos-amplificados-com-a-covid-19/?fbclid=IwAR0EPkH-isTPo-S8aoL4OnTJxrnXbjfAfapAhFJmS03Sq9tlfLl0fGBYJzE> Acesso em: 17 jul. 2023.

CARDOSO, F. L. *A influência do Relatório Beveridge nas origens do Welfare State Britânico (1942–1950)* – Monografia de Conclusão de Curso. Araraquara: FCLAR/UNESP, 2010, 132 p.

COSTA, A. R. *A Seguridade Social no Plano Beveridge: história e fundamentos que a conformam* (Dissertação de Mestrado em Políticas Sociais). Brasília, SER/UNB, 2019, 156 p.

DRAIBE, S. *As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas de políticas públicas*. In: Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília. v. 4, p. 1-66, 1990.

FLEURY, S. *A Seguridade Social inconclusa*. 2006. In A era FHC e o governo Lula: transição, p. 121-150, 2004.

GONÇALVES, Vânia Mara Nascimento. *Estado, Sociedade Civil e Princípio da Subsidiariedade na Era da Globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese de Indicadores Sociais*. PNAD 2012-2019, Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29431-sintese-de-indicadores-sociais-em-2019-proporcao-de-pobres-cai-para-24-7-e-extrema->



Carlos Gustavo Marques  
Zélia Luíza Pierdoná

pobreza-se-mantem-em-6-5-da-populacao#:~:text=A%20S%C3%ADntese%20 mostra%20que%20a,%25%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o%2C%20 em%202019. Acesso em: 17 jul. 2023.

\_\_\_\_\_ *PNAD Contínua* (setembro/novembro 2020).  
Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?edicao=29516&t=destaques> Acesso em: 17 jul. 2023.

\_\_\_\_\_ *PNAD Contínua*. Informativo. Educação 2019.  
Disponível em [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf) Aceso em: 17 jul. 2023.

INPE. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Panorama da Educação: destaques do Education at a Glance 2021*. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/panorama\\_da\\_educacao\\_destaque\\_do\\_education\\_at\\_glance\\_2021.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/panorama_da_educacao_destaque_do_education_at_glance_2021.pdf) Acesso em: 17 jul. 2023.

LAHOZ, J. F. GANDÍA, Juan López. CARRASCO. Maria Angeles Momparler. *Curso de Seguridad Social I – Parte General*. 2. Ed. Valência: Tirant lo Blanch, 2008.

MARQUES, Carlos Gustavo Moimaz. O Princípio da Subsidiariedade na Assistência Social. *Revista EPD*, v 1, no. 5, p. 91-113, 2008.

\_\_\_\_\_ A Construção do Sistema de Seguridade Social à luz dos Paradigmas Constitucionais. *Revista da Ajuris - Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul*, v. 44, p. 13-41, 2017.

\_\_\_\_\_ PEREIRA, D. S. ; PIERDONA, Z. L. . *A (in)adequação da reforma da previdência social diante dos impactos da indústria 4.0*. In: Elizabet Leal da Silva; Denise Pires Fincato.[et al]. (Org.). IV Colóquio Hispano Brasileiro, II Colóquio Italo Brasileiro e I Colóquio LusoBrasileiro: Direito e Processo do Trabalho: Reflexões transdisciplinares e III jornada de investigação em direito do trabalho. 1ed.Cascavel: UNIVEL, 2020, v. 1, p. 133-147.

MORENO, L. Esping-Andersen, Gøsta. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona, Ariel, 2000.

OLEGA, M. A.; PLAZA, J. T. *Instituciones de seguridade social*. 14ª Ed. Madrid: Editorial Civitas, 1995.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável no Brasil*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acessado em: 17 jul. 2023.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. *Futuro do trabalho no Brasil: perspectivas e diálogos tripartites*. Brasil: 2018.

\_\_\_\_\_ *Relatório Mundial sobre Proteção Social 2017-19*. Disponível em: [https://www.ilo.org/lisbon/publica%C3%A7%C3%B5es/WCMS\\_698042/lang-pt/index.htm](https://www.ilo.org/lisbon/publica%C3%A7%C3%B5es/WCMS_698042/lang-pt/index.htm). Acesso em: 17 jul. 2023.

\_\_\_\_\_ OIT/B Construir sistemas de proteção social: *Normas internacionais e instrumentos de direitos humanos*. Genebra: OIT, 2019.

\_\_\_\_\_ Convenção nº 102. *Normas Mínimas da Seguridade Social*. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS\\_235192/lang-pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_235192/lang-pt/index.htm). Acessado em: 17 jul. 2023.

PASTOR, J. M. Almansa. *Derecho de la seguridad social*. 7. Ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1991.

PAIVA, Luis Henrique Paiva; BARTHOLO, Letícia Bartholo, SOUZA, Pedro H. G. Ferreira e ORAIR, Rodrigo Octávio. *A Reformulação das Transferências de Renda no Brasil: simulações e desafios*. IPEA 2021. Disponível em: <https://joserobertoafonso.com.br/wp-content/uploads/2021/05/210521-publicacao-preliminar-a-reformulacao-das-transferencias.pdf>. Acessado em: 17 jul. 2023.

PEREIRA, Adriano José. *O comportamento da ocupação no Brasil: algumas evidências da informalização do formal*. Economia e Desenvolvimento, n. 15, 2003.

PEREIRA, Sandra de Oliveira Gomes; CABRAL, José Pedro Cabrera. *Informalidade e crise do emprego no Brasil*. Humanidades & Inovação, v. 6, n. 18, p. 92-102, 2019.

PIERDONÁ, Zélia Luiza. *O sistema de seguridade social brasileiro*. Conpedi Law Review, v. 1, n. 6, p. 87-104, 2016.

\_\_\_\_\_ *O custo dos direitos e os deveres: outra perspectiva de análise sobre os direitos sociais*. In: Fábio da Silva Veiga; Paulo de Brito; Zélia Luiza Pierdoná.. (Org). Future Law, Vol. II. 1ed.Porto, Portugal: Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos e Universidade Lusófona do Porto, 2021, v. II, p. 94-103.

----- MARQUES, C. G. M. ; MACHADO, L. A. . *A (in)adequação da reforma da previdência social diante dos impactos da indústria 4.0*. In: FINCATO; Denise Pires; SILVA, Elizabet Leal da Silva. (Org.). IV Colóquio Hispano Brasileiro, II Colóquio Italo Brasileiro e I Colóquio LusoBrasileiro: Direito e Processo do Trabalho: Reflexões transdisciplinares e III jornada de investigação em direito do trabalho. 1ed.Cascavel - PR: UNIVEL, 2020, v. 1, p. 133-147.

Ribeiro, M. M. & Ribeiro, E. M. (2001). *A Participação do Sistema Previdenciário no Déficit Público Brasileiro*. In: Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Administração, 2001, Campinas. Campinas: ANPAD.

ROCHA, R.; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. *O sistema previdenciário brasileiro: uma avaliação de desempenho comparada*. IPEA, 2008.

ROSANVALLON, P. *A Nova questão social*. Instituto Teotônio Vilela, Brasília, 1997.

TORRES, Silvia Faber. *O Princípio da Subsidiariedade no Direito Público Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

VENTURI, A. *Los fundamentos científicos de la seguridad social*. Tradução de Gregorio Tudela Cambronero. Madri: Centro de Publicaciones, Ministerio del Trabajo e Seguridad Social, 1994.

VIANNA, Maria Lucia T. Werneck. *O silencioso desmonte da Seguridade Social no Brasil: o papel dos benefícios contributivos*. Política social e democracia, orgs. Bravo, Maria Inês, e Pereira, Potyara AP. São Paulo: Cortez, p. 173-195, 2001.

