



FELIPE LOPES

**A SEGURIDADE SOCIAL COMO MEIO PARA MITIGAÇÃO DA POBREZA
E DESIGUALDADE NO BRASIL**

PITANGA – PARANÁ
2019

FELIPE LOPES

**A SEGURIDADE SOCIAL COMO MEIO PARA MITIGAÇÃO DA POBREZA
E DESIGUALDADE NO BRASIL**

Trabalho de Curso apresentado ao curso de Direito às
Faculdades do Centro do Paraná - UCP, como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.
Professora Orientadora: Larissa Copatti Dogenski

PITANGA - PARANÁ
2019

L864s Lopes, Felipe.
A seguridade social como meio para mitigação da pobreza e
desigualdade no Brasil / Felipe Lopes, 2019
55 f.

Orientador: Larissa Copatti Dogenski

Monografia (Graduação)–Faculdades do Centro do Paraná,
Pitanga, 2019

1. Pobreza. 2. Desigualdade. I.Faculdades do Centro do
Paraná. II. Título.

Feita pelo bibliotecário Eduardo Ramanauskas
CRB9 -1813

FACULDADE DE ENSINO SUPERIOR DO CENTRO DO PARANÁ

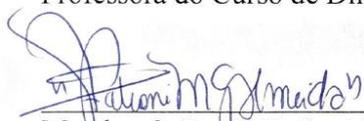
TERMO DE APROVAÇÃO

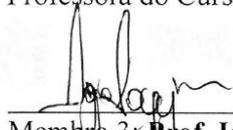
FELIPE LOPES

**“A SEGURIDADE SOCIAL COMO MEIO PARA MITIGAÇÃO DA
POBREZA E DESIGUALDADE NO BRASIL”**

Trabalho de Curso aprovado com nota 10 (DEZ) como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito no Curso de Direito da Faculdade do Centro do Paraná, pela seguinte Banca Examinadora:


Orientadora (Presidente): **Prof. Larissa Copatti Dogenski**
Professora do Curso de Direito, Faculdade do Centro do Paraná


Membro 2: **Prof. Tatiani M. G. de Almeida**
Professora do Curso de Direito, Faculdade do Centro do Paraná


Membro 3: **Prof. Igor Faggion**
Professor do Curso de Direito, Faculdade do Centro do Paraná

Pitanga, 03 de Dezembro de 2019.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente, do fundo do meu coração, à pessoa mais importante em minha vida, minha mãe, que durante toda essa jornada foi meu ponto de equilíbrio nos momentos de sofrimento, angústias, ansiedade e depressão, sempre me confortando em seus abraços, me animando, me motivando e jamais desistindo de mim. Você, mãe, é o anjo mais lindo que um dia já habitou essa terra. Eu te agradeço por tudo o que já fez e não há palavras suficientes para mensurar o quão grato e importante você é para mim. Sem você eu não teria chegado a onde cheguei, eu te amo.

Agradeço também a toda a minha família, que de alguma forma, durante esses cinco anos, me apoiaram e me incentivaram a seguir em frente, em especial a minha avó Marli, por toda a ajuda nos momentos de aperto e pelo carinho que sempre teve por mim. Os domingos sem almoçar em sua casa não são tão bons.

Agradeço também ao meu amor, Cândida, por toda paciência e empatia por mim enquanto escrevia este trabalho. Obrigado pelas ideias, consolos, risadas, força, amor, carinho e por toda positividade que você me transmite. Você é muito importante para mim, e te agradeço com todo amor que sinto por ti.

Agradeço aos meus amigos pessoais, que sempre estiveram ao meu lado e também a todos os amigos que a faculdade me trouxe, os quais foram um alívio entre os dias cinzas que a faculdade trazia, com risadas, brincadeiras, desabafos, e palavras de motivação, em especial aos amigos Elton, Viviane, Camila, João, Charles, Janaina, Michelly e Bruna. Levarei a amizade de vocês por toda a vida.

Minha gratidão também aos professores, por todo o conhecimento transmitido nesses anos durante o curso, por todos os sermões, puxões de orelha e também por todo o companheirismo e palavras de incentivo que foram de extrema importância para chegarmos até o final e nos moldar como profissionais e cidadãos. E obrigado também a minha orientadora Larissa Copatti Dogenski, por ter me ajudado a pensar e a elaborar este trabalho, com todo o conhecimento, paciência e dedicação.

E por fim, agradeço a vida, por ter me dado a oportunidade de vivenciar tantas experiências boas que me ocorreram durante estes cinco anos no curso de Direito, tantas histórias e pessoas que tenho certeza, levarei comigo para sempre. Gratidão.

"Quando o mundo estiver unido na busca do conhecimento, e não mais lutando por dinheiro e poder, então nossa sociedade poderá enfim evoluir a um novo nível". -Thomas Jefferson.

LOPES, Felipe; DOGENSKI, Larissa Copatti. **A Seguridade Social como meio para mitigação da pobreza e desigualdade no Brasil**. 2019, 59, Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Ensino Superior do Centro do Paraná, Pitanga, 2019.

RESUMO

A presente pesquisa tem como intuito analisar o instituto da Seguridade Social como um meio mitigador da pobreza e desigualdade social no Brasil, utilizando-se para tanto da Assistência Social para obter este fim. Por tanto, buscou-se analisar as origens históricas da Seguridade Social, fazendo uma visita às épocas passadas, onde desde os primórdios da humanidade já se notava aspectos de proteção social que contribuiriam futuramente para modelar a Seguridade Social como conhecemos atualmente e que foi incorporada à nossa Constituição Federal de 1988, haja vista ser esta uma constituição destinada a assegurar o exercício dos direitos sociais, visando a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, objetivando a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais. Dessa forma, foram analisados os aspectos jurídicos da Seguridade Social bem como o da Assistência Social, à luz da Constituição Federal de 1988, onde se tem a atuação direta e indireta do Estado, através de políticas de Previdência Social, Assistência Social e Saúde, surgindo assim uma nova perspectiva de proteção social que, em tese, garantiria a universalização das prestações sociais. Por fim, foram apresentadas as várias concepções teóricas a respeito da pobreza e demonstrado dados atuais sobre a sua presença em nossa sociedade, examinando também o alcance da seguridade entre os membros da sociedade.

Palavras Chave: Mitigação, Pobreza, Desigualdade, Seguridade Social, Assistência Social.

ABSTRACT

This research aims to analyze the Social Security Institute as a means of mitigating poverty and social inequality in Brazil, using Social Assistance to achieve this end. Thus, we sought to analyze the historical origins of Social Security, making a visit to past times, where since the dawn of humanity was already noted aspects of social protection, which would contribute in the future to shape Social Security as we know today, and which was incorporated into our Federal Constitution of 1988, given that it is a constitution intended to ensure the exercise of social rights, aiming at the construction of a free, fair and solidary society, aiming at the eradication of poverty and the reduction of social inequalities. Therefore, the legal aspects of Social Security, as well as Social Assistance, were analyzed, in light of the Federal Constitution of 1988, which has the direct and indirect performance of the State, through Social Security, Social Assistance and Health policies. , thus emerging a new perspective of social protection, which in theory would guarantee the universalization of social benefits. Finally, the various theoretical conceptions about poverty were presented and current data on their presence in our society were demonstrated, as well as examining the scope of security among the members of society.

Keywords: Mitigation, Poverty, Inequality, Social Security, Social Assistance.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
1.2 JUSTIFICATIVA	10
1.3 OBJETIVOS	11
1.3.1 Objetivo Geral	11
1.3.2 Objetivos Específicos	11
2. REFERENCIAL TEÓRICO	12
2.1 AS ORIGENS DA SEGURIDADE SOCIAL	12
2.1.1 Lei dos Pobres	12
2.1.2 A declaração dos direitos do homem e do cidadão	13
2.1.3 Os seguros sociais de Bismarck	15
2.1.4 Constituição Mexicana de 1917	16
2.1.5 A criação da Organização Internacional do Trabalho	17
2.1.6 Constituição de Weimar	18
2.1.7 O plano Beveridge	18
2.1.8 Lei Eloy Chaves	21
2.1.9 Constituição de 1934	23
2.2 A SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	25
2.2.1 Seguridade Social no Brasil	26
2.2.2 Assistência Social	28
2.2.3 Assistência Social na Constituição Federal de 1988	30
2.3 POBREZA E DESIGUALDADE	39
2.3.1 Classificação teoria da pobreza e desigualdade	39
2.3.2 A pobreza e desigualdade no Brasil	42
2.3.3 O alcance da seguridade social aos socialmente desprotegidos	47
3. METODOLOGIA	51
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
REFERÊNCIAS	54

1. INTRODUÇÃO

Mitigar significa: *enfraquecer, diminuir*; assim, um plano de mitigação tem como objetivo diminuir o impacto e reduzir os riscos. O Direito da Seguridade Social – conforme conceitua a doutrina atual – é o conjunto de princípios, regras e de instituições, as quais se destinam a estabelecer um sistema de proteção social àqueles que se encontram em estado de vulnerabilidade social, seja em vista a falta de emprego, ou de situações que não permitam com que o indivíduo possa se inserir no mercado de trabalho, seja em decorrência de sua idade ou até mesmo de uma enfermidade que o impeça.

Dentre os meios utilizados pela seguridade social para assegurar certa forma de proteção a estes citados a cima, a que chama mais atenção para tanto é a chamada Assistência Social, que busca estabelecer por meio de atividades estatais e de particulares benefícios e serviços, que visam o enfrentamento da pobreza, buscando garantir assim um mínimo social.

A formação de um sistema de proteção social no Brasil se deu por um lento processo de reconhecimento da necessidade de que o Estado intervenha para suprir deficiências da liberdade absoluta, partindo do assistencialismo para o Seguro Social e deste para a formação da Seguridade Social. Foi por meio da Constituição Federal de 1988, após inúmeros movimentos sociais, afim de se buscar essa proteção.

Sendo assim, a Constituição Federal de 1988, com o intuito de garantir o bem-estar e a justiça social para a sociedade através da intervenção ativa ou negativa do Estado, reuniu previdência, assistência social e saúde em um único sistema de proteção social, compondo o que conhecemos hoje como Seguridade Social, buscando assim, promover e estabelecer uma sociedade mais justa e igualitária.

Entretanto, mesmo com todos os benefícios que a Assistência Social assegura perante a Constituição Federal, e até mesmo em sua lei orgânica, constata-se que há indícios de um aumento dela em nosso país, tendo em vista que a pobreza extrema chegou a atingir 13,5 milhões de pessoas no ano de 2019, sendo o maior aumento já visto em sete anos conforme dados do IBGE.

Desta forma, este trabalho tem como objetivo analisar o instituto da Seguridade Social e verificar se ela, por meio da Assistência Social, atua como um meio de mitigação da pobreza e da desigualdade no Brasil, utilizando-se para tanto da pesquisas em doutrinas e estudos sociais.

Para isso, no primeiro capítulo do presente trabalho vimos as origens da seguridade social, passando por vários pontos históricos que foram de grande importância para a

estruturação e evolução da seguridade social, até chegarmos na sua estrutura atual, presente em nossa Constituição Federal de 1988.

No segundo capítulo, foi tratada a origem da nossa atual seguridade social, inserida em nossa constituição Federal de 1988 e analisada sua estrutura, bem como a origem da Assistência Social, a qual faz parte conjuntamente com a Previdência e a Saúde, da Seguridade Social.

No terceiro capítulo tratou-se a respeito da pobreza e desigualdade, onde abordou-se a classificação doutrinária a respeito da pobreza e suas várias formas de concepção. Foram apresentados também dados atuais a respeito do tema afim de demonstrar a atual situação da pobreza no Brasil. E, ao fim, analisou-se o alcance da Seguridade Social com o intuito de demonstrar sua universalidade e aplicação sobre os que dela necessitam.

1.1 PROBLEMA

A Seguridade Social é um meio de mitigação da pobreza considerando a desigualdade presente no País?

1.2 JUSTIFICATIVA

O Direito da Seguridade Social, conforme conceitua a doutrina atual, é o conjunto de princípios, de regras e de instituições as quais se destinam a estabelecer um sistema de proteção social aos hipossuficientes, buscando desta forma garantir os meios de subsistência básicos ao indivíduo e sua família, que por si só, não tem condições para tal.

Dentre os vários meios utilizados pela Seguridade Social para assegurar uma proteção aos menos favorecidos, a que chama mais atenção para tanto é a chamada Assistência Social, que busca estabelecer por meio de atividades estatais e de particulares, benefícios e serviços que visam o enfrentamento da pobreza, garantindo assim um mínimo social.

Apesar disso, mesmo com todos os benefícios que a Assistência Social assegura perante a Constituição Federal para o combate à pobreza, constata-se que ainda há indícios de um aumento dela em nosso país, tendo em vista que a pobreza extrema teve um aumento de 11,2% do ano de 2016 para o ano de 2017, atingindo quase 15 milhões de pessoas e 4,83 milhões dentre elas viviam com até R\$ 136,00 mensais em 2017.

Desta forma, ao analisar os dados em questão, nota-se a necessidade de refletir se os meios empregados atualmente como iniciativas de Assistência Social - visando a erradicação ou mitigação da pobreza - estão sendo eficazes, proporcionando condições de vida digna àqueles que são beneficiados.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

Analisar o instituto da Seguridade Social como meio mitigador da pobreza e da desigualdade no Brasil, por intermédio da Assistência Social.

1.3.2 Objetivos Específicos

Compreender o instituto da Seguridade Social, em especial a Assistência Social.

Analisar os aspectos da pobreza e sua presença em nossa sociedade atual.

Verificar o alcance da Seguridade Social.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 AS ORIGENS DA SEGURIDADE SOCIAL

O estabelecimento de normas que visam a proteção dos direitos sociais demonstra-se relativamente recente, haja vista que nem sempre tal tema foi tratado com a devida importância. Desta forma, antes de nos aprofundarmos sobre o tema proposto no presente trabalho, faz-se importante buscar as origens da Seguridade Social. Portanto, neste primeiro capítulo, será apresentado os principais acontecimentos históricos e legislativos que contribuíram para tal feito.

A busca pela proteção aos indivíduos de um determinado grupo é algo que se demonstra desde os primórdios da humanidade, inerente ao seu desenvolvimento, onde é visto que ainda na pré-história a preocupação do homem com seu destino e bem-estar já se demonstrava presente.

Nesse processo de desenvolvimento da proteção social, pode ser notado traços protetivos significativos em várias épocas. Há registros, por exemplo, de que já na idade média existiram instituições mutualistas que podem ser considerados como o primeiro embrião mundial da Seguridade Social.

2.1.1 Lei dos Pobres

Os primeiros indícios de uma proteção social na história surgiram no final da Idade Média, na Inglaterra, durante o reinado da rainha Elizabeth I. Neste período a migração de trabalhadores rurais para as zonas urbanas em busca de emprego fez com que ocorresse um grande aumento populacional nas cidades inglesas, ocasionando um crescente número de indigentes e desempregados vagando pelas cidades, o que trouxe diversos problemas sociais e entre eles, a pobreza. (ALVES, 2015).

Em decorrência destes fatos, surgiu em 1601 a chamada Lei dos Pobres que, mais tarde em 1834, foi reformulada, sendo chamada de “Poor Law Amendment Act”. Conforme Alves (2015 p.53) “A Poor Laws ou Lei dos Pobres era um conjunto de regras assistenciais que visava fornecer auxílio aos mais necessitados”.

Tanto a Old Poor Law (1601) como a New Poor Law (1834), tinham por objetivo principal prestar assistência social para aqueles indivíduos que comprovadamente não possuíam condições de sustentar a si próprios e nem parentes e amigos a quem pudessem recorrer. O principal critério eletivo para o recebimento de tais auxílios era a pobreza extrema e, para recebê-los, seus beneficiários deveriam prestar serviços obrigatórios em instituições de caridade. (ALVES, 2015 p.53).

Nas palavras de Boschetti “Esta lei marcou o predomínio do capitalismo, no capitalismo, do primado liberal do trabalho como fonte única e exclusiva de renda e relegou a já limitada assistência aos pobres ao domínio da filantropia.” (BOSCHETTI, 2003 apud CARVALHO, 2007, p.3).

Couto, expõe que:

[...] os pobres abdicaram de seus direitos civis e políticos em troca de sua manutenção pela coletividade. Por meio de uma taxa, paga pelos cidadãos, e com a preocupação de que os pobres representavam um problema para a ordem pública e de higiene para a coletividade, o tratamento deveria ser feito pelas paróquias, que tinham a tarefa de controlá-los. Evitam, assim, que as populações empobrecidas prejudicassem o funcionamento da sociedade, e ao atendê-las dessa forma, não criavam situações indesejáveis para a expansão do capitalismo e para o necessário sentimento de competição que deveria pautar a integração dos homens na vida social. (COUTO 2006 apud CARVALO 2007).

Conforme Mazera (2018), ela representava um modelo de beneficência centrado nas paróquias, asilos, escolas e hospícios, e que tinha como objetivo amparar trabalhadores pobres e aqueles que não tinham trabalho, normalmente estigmatizados como “vagabundos”.

Segundo Mazera, (2008 p. 56).

A principal questão social considerada na época era a pobreza, por isso tais leis tinham como objetivo suprir as necessidades do sistema fabril e regular a mão de obra. Estas ações sempre estiveram vinculadas à igreja, sendo também importante destacar outros fatores que desencadearam a necessidade de implantação da Lei dos Pobres, como o aumento populacional, as migrações de trabalhadores rurais para áreas urbanas, péssimas condições de higiene e, como consequência, a aparição de muitas doenças.

Esse tipo de auxílio, conforme expõe Alves (2015 p.53) “contribuiu para a construção de uma espécie de gradação da pobreza, um sistema social no qual a ajuda era destinada exclusivamente a indivíduos inválidos, velhos e doentes, com impedimentos e restrições a parentes”, no entanto não resolveram as questões sociais.

2.1.2 A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão

Em meados de junho de 1776, Thomas Jefferson rascunhou a Declaração da Independência dos Estados Unidos, a qual dizia: “Consideramos estas verdades auto evidentes: que todos os homens são criados iguais, dotados pelo seu Criador de certos Direitos inalienáveis, que entre estes estão a Vida, a Liberdade e a busca da Felicidade”. Com o passar dos anos, o que era um típico documento do século XVIII sobre injustiças políticas, transformou-se numa duradoura proclamação sobre os direitos humanos (HUNT, 2009).

Em janeiro de 1789, treze anos mais tarde, os franceses também sentiram a necessidade de que uma declaração de seus direitos fosse redigida. Tal necessidade se tornou ainda mais gritante em 14 de julho, com a Queda da Bastilha e com o início da Revolução Francesa. Foi então que o marquês de Lafayette tomou a iniciativa e delineou, com a ajuda de Jefferson, 24 artigos que compunham a primeira versão da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Lafayette, no entanto, não foi o único a pensar a declaração, pois apesar de seus esforços, foi somente em 20 de agosto, com a nova Assembleia Nacional, que os deputados da época em comitê, durante seis dias de intensa discussão e várias emendas, decidiram por aprovar apenas dezessete artigos que seriam adotados em caráter provisório (HUNT, 2009).

Segundo Hunt (2009 p.7):

O documento tão freneticamente ajambrado era espantoso na sua impetuosidade e simplicidade. Sem mencionar nem uma única vez rei, nobreza ou igreja, declarava que “os direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem” são a fundação de todo e qualquer governo. Atribuía a soberania à nação, e não ao rei, e declarava que todos são iguais perante a lei, abrindo posições para o talento e o mérito e eliminando implicitamente todo o privilégio baseado no nascimento.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, trouxe além das garantias particulares algo ainda mais extraordinário, a universalidade das afirmações feitas. Segundo Hunt (2009) por quase dois séculos, apesar da controvérsia provocada pela Revolução Francesa, ela simbolizou a promessa de direitos humanos universais, servindo como fonte de inspiração para a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pelas Nações Unidas em 1948.

Conforme expõe Hunt (2009 p.8):

Em 1948, quando as Nações Unidas adotaram a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o artigo 1º dizia: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos”. Em 1789, o artigo 1º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão já havia proclamado: “Os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos”. Embora as modificações

na linguagem fossem significativas, o eco entre os dois documentos é inequívoco.

Assim, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão marcou a ampliação da ideia de seguridade, não mais atrelada à questão exclusivamente social, mas passando a ser considerada um direito de todos.

Segundo Mazzei (2014), surgiu assim a primeira mudança na concepção de proteção ao indivíduo, pois nela restou previsto o princípio da Seguridade Social como um direito subjetivo de todos.

Segundo Castro e Lazzari (2013, p.5),

a marcha evolutiva do sistema de proteção, desde a assistência prestada por caridade até o estágio em que se mostra como um direito subjetivo, garantido pelo Estado e pela Sociedade a seus membros, é o reflexo de três formas distintas de solução do problema: a beneficência entre as pessoas; a da assistência pública; e a da Previdência Social que, culminou no ideal de seguridade social.

2.1.3 Os Seguros Sociais de Bismarck

Em 1883, na Alemanha, durante o Governo do Chanceler Otto Von Bismarck, surgiu em meio a um Estado Liberal – que se mantinha afastado de discussões relacionadas às desigualdades econômicas e sociais desencadeadas pela Revolução Industrial –, um sistema de proteção social que contemplava seguros como por exemplo o seguro-doença, seguro acidente de trabalho, a aposentadoria por invalidez e por velhice.

Conforme Leitão e Meirinho (2018 p.33):

Foi nesse cenário de enorme pressão social que surgiram as primeiras manifestações normativas de caráter previdenciário. Em 1883, instituiu-se, na Alemanha de Otto von Bismarck, o seguro-doença e, em seguida, o seguro de acidente do trabalho (1884), o de invalidez (1889) e o de velhice (1889). Segundo a doutrina majoritária, trata-se do marco inicial da previdência social no mundo.

Surgia então o que ficou conhecido como modelo Bismarckiano. Segundo Boschetti, (2009) esse modelo de Seguridade Social é considerado como um sistema de seguros sociais onde os benefícios são destinados principalmente aos trabalhadores, os quais através de uma contribuição prévia recebem a ajuda do governo quando perdem seus empregos ou a capacidade laborativa, recebendo então o montante das prestações de acordo com a contribuição efetuada. Portanto, neste modelo, os recursos financiados são provenientes

principalmente da contribuição direta de empregados e empregadores, conforme a folha de salários.

Esse modelo de seguro social surgiu como forma de suprimir as pressões de sindicatos e reivindicações dos trabalhadores da época por expressão social e tinha por objetivo o enfrentamento do movimento operário. A política social bismarckiana buscava desta forma conter o avanço da social-democracia, trocando benefícios pelo cerceamento da atividade sindical. (SACARDO, 2009).

Segundo Vianna (2002, p.4):

Os propósitos e os efeitos da legislação social bismarckiana foram, de fato, muito mais políticos do que sociais. Os problemas de maior urgência para os assalariados alemães, naquela oportunidade (inspeção das condições de trabalho, regulamentação da jornada de trabalho, fiscalização dos contratos de trabalho), não foram tocados.

Contudo, o modelo Bismarckiano difundiu-se rapidamente pela Europa conjuntamente com o avanço da democracia, que se deu com a ampliação do direito ao voto, a legalização das centrais sindicais e a conquista dos partidos trabalhistas e social-democratas de assento no Parlamento Alemão. Desta forma os seguros passaram a cobrir uma parcela cada vez mais significativa de trabalhadores. (SACARDO, 2009)

A Política Social passa então a ter um papel proativo no sistema, assegurando direitos sociais aos que dele participam, hierarquizando o universo dos mercedores de tais direitos segundo as suas conveniências e prevê mecanismos de controle sobre os que dele se afastam (VIANNA, 2002).

2.1.4 Constituição Mexicana de 1917

Em 1917, já em outro contexto econômico e político, no período denominado de modernidade, fazendo referência ao Estado Social, também chamado de Welfare State, é promulgado a Constituição do México que pela primeira vez na história incluiu os novos direitos sociais e econômicos na sua Declaração de Direitos. Segundo Presotto (2011, p.23) “Em 1917, a Constituição Mexicana trouxe, as bases mínimas de organização da seguridade social. O primeiro registro dos direitos sociais como direitos fundamentais”.

Entre 1876 a 1911, o México foi governado por Porfirio Díaz que, durante seu governo, uma grande crise econômico-social decorrente principalmente da crise econômica dos Estados Unidos e das intempéries climáticas – que prejudicaram suas duas maiores fontes

de renda, conforme mencionado por Presotto (2011) – fez com que uma série de revoltas surgissem contra o seu governo, contribuindo assim para a sua destituição e também para a eleição de Madero, que contava com o apoio das forças populares de Emiliano Zapata e Pancho Villa.

Porém, o governo de Madero foi um fracasso. Foi então que o seu sucessor, Venustiano Carranza, buscando apoio do movimento camponês, instalou o Congresso Constituinte. Sua intenção era de apenas emendar a Constituição vigente na época, ou seja, a Constituição de 1857. Entretanto, o Congresso aprovou uma nova Constituição, a qual detinha um cunho social onde os direitos sociais alcançaram o patamar de direitos fundamentais, sendo denominada pela doutrina como a primeira Constituição social do mundo.

Nesta nova fase, o Estado assume o controle de algumas questões econômicas “tanto como condutor do desenvolvimento, como outros de cunho distributivista, destinado a atenuar certas distorções do mercado e a amparar os contingentes que ficavam à margem do progresso econômico”, Barroso (2003 apud Leitão; Meirinho 2018, p 34).

O Estado sai, então, da inércia que possuía no estado liberal passando a se responsabilizar por questões de cunho social como garantir saúde, previdência, assistência social, educação, entre outras atividades. Nas palavras de Leitão e Meirinho (2018 p.35) “O Estado Social de Direito intervém nas relações entre particulares visando assegurar a igualdade material, em flagrante reação àquela igualdade meramente formal reinante no Estado Liberal”.

2.1.5 A Criação da Organização Internacional do Trabalho

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), “cuja a finalidade é estabelecer recomendações e convenções relacionadas às condições de trabalho, o que inclui normas de seguridade social”, (PRESOTTO, 2011, p 25), foi fundada em 1919, após a primeira Guerra Mundial, e foi fundamental para o estabelecimento do Seguro Social como instrumento de proteção aos trabalhadores (SILVA, 2011).

Através de Conferências Internacionais da OIT, constituídas com representantes dos trabalhadores, empregadores e governo, inúmeros acordos são aprovados em forma de Convenções e Recomendações sobre Seguridade Social. Dentre eles, a Convenção nº 102, de 28 de junho de 1952, merece destaque ao fixar normas mínimas de Seguridade Social e trazer um conceito que incorpora traços da visão Beveridiana. (SILVA, 2011).

Seguridade Social é a proteção que a sociedade proporciona a seus membros mediante uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais que de outra forma derivariam no desaparecimento ou em forte redução de sua subsistência como consequência de enfermidade, maternidade, acidente de trabalho ou enfermidade profissional, desemprego, invalidez, velhice e morte e também a proteção em forma de assistência médica e de ajuda às famílias com filhos (OIT 1952, apud Silva, 1997, p.21).

Desta forma, a seguridade social constitui-se em um direito humano fundamental de proteção social, o qual deverá ser organizado pelo Estado com o propósito de enfrentar as contingências sociais, buscando amparar aqueles que não possam prover por seus próprios meios as suas necessidades e a de seus familiares. (MAZZEI, 2014).

2.1.6 Constituição de Weimar

Dois anos mais tarde, a Constituição de Weimar surgiu na Alemanha, como mecanismo para conter o avanço do socialismo que crescia entre os trabalhadores e a população, os quais se encontravam em absoluta pobreza devido às constantes guerras que se desencadearam diante da política imperialista e expansionista adotada pelo Rei Guilherme II.

Segundo Presotto (2011 p.24), “para conter o avanço do socialismo alguns direitos sociais passaram a ser concedidos à população, especialmente em relação às condições de trabalho, o que culminou com a Constituição de Weimar, com a instalação da Assembleia Constituinte em 06 de fevereiro de 1919”.

Desta forma, tanto a Constituição de Weimar quanto a já citada Constituição Mexicana, são consideradas pela doutrina como marcos históricos na constitucionalização dos direitos sociais onde ambas surgiram como formas de contenção de revoltas populacionais.

Conforme Serau Junior (2005, apud Presotto, 2011, p 25):

a partir das indigitadas constituições e do surgimento do Constitucionalismo Social os direitos sociais, econômicos e culturais passaram a fazer parte do programa constitucional e transformaram as tarefas materiais do Estado, uma vez que se rompe “com a ideia de que o Poder público apenas resguarda uma ordem social e pré-estabelecida, a qual é substituída pela concepção de que a ordem social é moldada, transfigurada e configurada pelo Estado”.

2.1.7 O Plano Beveridge

Em 1942, é formulado na Inglaterra o chamado Plano Beveridge, considerado por muitos como o marco da universalização da Seguridade Social. O Plano Beveridge nasceu no

período pós-guerra, onde a privação e os perigos comuns que se deram devido às guerras fez nascer um senso de comunidade mais igualitário em relação à justiça social.

Conforme expõe Kathleen Jones (2005, apud Presotto 2011p.28), sobre a Inglaterra naquele período:

Guerra significou um retorno às prioridades tribais, porque todos os aspectos da vida social foram necessariamente subordinados ao esforço da Guerra. O retrato reconfortante de uma Inglaterra unida em um espírito comunitário, com as barreiras de classes sociais postas de lado, preparando para um novo mundo, deve-se mais aos esforços do Ministro da Informação que à realidade. Certamente as doenças crônicas, as deficiências e a velhice vinham em posição mais baixa na lista de prioridades. Mas havia um desejo de planejar uma sociedade melhor quando a Guerra acabasse, e a Coligação do Governo à época da guerra sabia disso. Se grandes sacrifícios eram exigidos, era necessário demonstrar que, dessa vez, eles seriam recompensados.

Desta forma, Sir William Beveridge, Mestre pela Universidade de Oxford e ex-diretor da Faculdade de Economia e Ciência Política de Londres, foi indicado para elaborar um plano de seguridade social que atendesse as necessidades da sociedade inglesa naquele período pós-guerra (PRESOTTO, 2011). O Plano Beveridge, surgiu enfatizando as funções retributivistas do Estado, onde este se responsabilizaria além da previdência, pelas ações de assistência e saúde com o objetivo de redução da pobreza, mas também garantindo direitos sociais a todos os cidadãos em condições de necessidade e não apenas aos trabalhadores, buscando desta forma o Bem-Estar Social.

Conforme Boschetti, (2009 p.2):

No sistema beveridgiano, os direitos têm caráter universal, destinados a os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos, mas garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade. O financiamento é proveniente dos impostos fiscais, e a gestão é pública, estatal. Os princípios fundamentais são a unificação institucional e uniformização dos benefícios.

Segundo expõe Silva (2011) o plano tinha a intenção de integrar os seguros sociais, a Assistência Social e os complementares voluntários onde as principais fontes de financiamento seriam os impostos fiscais arrecadados pelo Tesouro Britânico, as contribuições diretas dos cidadãos vinculados aos planos específicos de seguros e as contribuições dos empregadores dos segurados de planos de seguros empregados mediante contrato de trabalho.

Para Gough (1978 apud Silva 2011 p. 91):

Essa forma de financiamento, baseada na vocação da universalidade de cobertura de plano - o que exigia a participação da sociedade em seu custeio por meio dos impostos arrecadados pelo Estado -, elevou consideravelmente a participação do Estado no financiamento da proteção social e bem-estar da comunidade britânica.

Assim, Sir Beveridge, guiado por três diretrizes que se resumiam a considerar todas as experiências passadas, ignorando, porém, interesses setoriais, estabeleceu seis princípios fundamentais, classificou seis faixas da população e oito tipos de riscos sociais a serem cobertos pelo novo seguro inglês. (PRESOTTO, 2011)

Conforme Jones (2005 apud Presotto 2011 p.29):

Os seis princípios fundamentais eram adequação do benefício, valor fixo do benefício, taxa de contribuição, unificação da responsabilidade administrativa, abrangência da cobertura e classificação dos beneficiários. Os beneficiários foram classificados em seis faixas que compreendiam os empregados, desempregados, donas de casa que não exerciam atividades remuneradas, demais cidadãos em idade de trabalho, os jovens que ainda não poderiam trabalhar e os idosos. Os riscos sociais previstos abrangiam o desemprego, a deficiência (incapacidade para o trabalho), perda dos meios de vida ou sustento, aposentadoria, necessidades das mulheres casadas (benefícios em caso de casamento, maternidade, viuvez e tutela), morte, doença e infância (benefícios para as crianças)

Aponta Pereira (2002 apud PRESOTTO 2011 p. 91) que, apesar de o Plano ter também como perspectiva o reforço ao pleno emprego, pode-se dizer que “caracterizou-se por ser unificado e universal, abrangendo não só trabalhadores, mas todos que, por uma questão de direito, deveriam ter suas necessidades básicas satisfeitas. Vê-se então que, enquanto os benefícios assegurados pelo modelo bismarckiano são destinados a manter a renda dos trabalhadores em momentos de risco social decorrentes da falta de trabalho, o modelo beveridgiano tem como principal objetivo a luta contra a pobreza”. (BEVERIDGE, 1943, apud BOSCHETTI, 2009 p. 3).

Na opinião de Marshall (1967 apud Silva 2011), o Plano Beveridge fez um grande sucesso e obteve solidariedade e consenso nos primeiros anos de sua implementação na Inglaterra na década de 1940, porém, o National Health Service foi o verdadeiro símbolo do Estado de Bem-Estar Social, muito mais do que o seguro social ou os salários-família. Segundo Marshall, conforme a economia britânica começou a se recuperar, em meados da década de 1950, os princípios fundamentais do Estado Social começaram a sofrer ataques. Conforme expõe “os principais objetivos do ataque eram o princípio da universalidade no seguro social e as disposições de determinados serviços essenciais grátis para todos” (MARSHALL 1967 p.200), a justificativa para tal ato, segundo o mesmo, era de que em tempos de escassez, o grande volume de recursos destinados para esses atos seriam

justificáveis, “mas em época de prosperidade, a produtividade crescente deveria capacitar todos a atender suas necessidades de seu próprio bolso e através de mecanismos de mercado” (MARSHALL 1967, p. 201).

No final do século XX, é dado início a uma nova fase, denominada pós-modernidade ou também de Estado Mínimo. Nesse período há uma mudança político-administrativa, ocorrendo então o “enxugamento” do Estado.

Segundo Leitão e Meirinho (2018, p 36):

Até meados dos anos 80, os Estados intervinham fortemente na economia, por razões múltiplas como questões de equidade social, criação de infraestruturas vultosas não lucrativas, necessidade de evitar a monopolização de mercados, fomentar regiões menos desenvolvidas, prestar serviços públicos não interessantes do ponto de vista econômico ao particular, entre outras. O Estado Democrático se agigantou para atender a todas as novas funções que assumiu, acarretando a multiplicação das despesas públicas, sem, contudo, obter as correspondentes receitas necessárias para financiar suas atribuições. Simultaneamente, a estrutura burocrática do Estado tornou-se cada vez mais complexa e setORIZADA, altamente formalista nos procedimentos de controle.

2.1.8 Lei Eloy Chaves

A lei Eloy Chaves é, segundo a doutrina majoritária, o marco inicial da Previdência Social, instituída através do Decreto Legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923.

A lei em questão, segundo Castro e Lazzari (2018 p.35):

Criou as Caixas de Aposentadoria e Pensões nas empresas de estradas de ferro existentes, mediante contribuições dos trabalhadores, das empresas do ramo e do Estado, assegurando aposentadoria aos trabalhadores e pensão aos seus dependentes em caso de morte do segurado, além de assistência médica e diminuição do custo de medicamentos.

Segundo Miguel Horvath Junior (2006 apud Presotto, 2011 p.33) “a lei Eloy Chaves inspirou-se na lei 10.650, de 14 de maio de 1919, que implementou o seguro social na Argentina e foi trazida para o Brasil pelo engenheiro William John Sheldon que tomou conhecimento do sistema de proteção lá implementado para os trabalhadores”.

Esse sistema, conforme salienta Mazzei (2014), tratava-se de um sistema fechado estabelecido por uma empresa onde havia a contribuição trabalhadores, dos empregadores e do Estado, que dava direito à aposentadoria para o segurado e pensão por morte do segurado aos dependentes deste.

Para Castro e Lazzari (2018), o modelo seguido pela lei Eloy Chaves se assemelhava ao modelo alemão de 1883, onde pode-se identificar três características consideradas fundamentais:

(a) a obrigatoriedade de participação dos trabalhadores no sistema, sem a qual não seria atingido o fim para o qual foi criado, pois mantida a facultatividade, seria mera alternativa ao seguro privado; (b) a contribuição para o sistema, devida pelo trabalhador, bem como pelo empregador, ficando o Estado como responsável pela regulamentação e supervisão do sistema; e (c) por fim, um rol de prestações definidas em lei, tendentes a proteger o trabalhador em situações de incapacidade temporária, ou em caso de morte do mesmo, assegurando-lhe a subsistência. Netto (2002, apud Castro; Lazzari, 2018 p. 36).

Logo em seguida à criação da lei Eloy Chaves, outras duas leis foram criadas no mesmo sentido, a 5.109/1926 e a 5.485/1928, as quais disciplinavam a extensão das Caixas em empresas aos portuários e marítimos, aos trabalhadores dos serviços telegráficos e também aos radiotelegráficos (CASTRO; LAZZARI, 2018)

Em 26 de novembro de 1930, através do Decreto n. 19.433, foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o qual tinha o papel de administrar a Previdência Social, inclusive como órgão de recursos das decisões das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CASTRO; LAZZARI, 2018).

Segundo Mazzei (2018 p. 14):

A partir disso, ao longo da década de 1930 foram transformadas as Caixas de Aposentadoria e Pensão em Institutos Públicos de Aposentadoria e Pensão (IAP), trazendo uma profunda modificação no sistema, com a alteração de base estrutural por empresa para uma base por categorias profissionais em âmbito nacional. Um dos primeiros Institutos criados foi o IAPM - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos.

Entretanto, conforme aponta Gurgel (2008 apud Castro e Lazzari 2018 p.36), em face de inúmeras fraudes e denúncias de corrupção, o governo Getúlio Vargas suspendeu, através do Decreto n. 19.540 de 17 de dezembro de 1930, pelo prazo de seis meses, a concessão de qualquer aposentadoria, para que fosse feita uma revisão geral nos benefícios que já haviam sido concedidos, devido à indícios de irregularidades, originando assim a primeira crise do sistema previdenciário.

A partir de então, passou a estrutura, pouco a pouco, a ser reunida por categoria profissional, surgindo os Institutos de Aposentadoria e Pensões (dos Marítimos, dos Comerciantes, dos Bancários, dos Empregados em Transportes de Carga). (CASTRO; LAZZARI 2018 P.36).

De acordo com os mesmos (CASTRO; LAZZARI , 2018), as primeiras instituições brasileiras de previdência social de âmbito nacional com base na atividade econômica, foram o IAPM - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, criada pelo Decreto n. 22.872 de 29 de junho de 1933; seguido pelo IAPC - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos comerciários; o IAPB - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários; e ainda em 1934, surgiram o IAPI - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários; em 1938 o IPASE - Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, e o IAPETC - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transporte e Cargas.

2.1.9 Constituição de 1934

De acordo com Castro e Lazzari (2018 p. 37) “A constituição de 1934 foi a primeira a estabelecer, em texto constitucional, a forma tripartite de custeio: contribuição dos trabalhadores, dos empregadores e do Poder Público”, e ainda, aponta Presotto (2011), que este foi o primeiro registro da palavra previdência, conforme trazia em seu Art. 121, §1º, h, o qual estabelecia que:

Art. 121

§1º. A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador:

(...)

h - assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso, antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidente do trabalho ou morte. (BRASIL. 1934)

Vê-se que a Carta Constitucional de 1934, além de definir a forma tripartite de custeio, deu também ao Poder Legislativo a competência para instituir normas de aposentadoria e proteção social ao trabalhador e a gestante, assim como aposentadoria compulsória ou por invalidez aos trabalhadores (MAZZEI, 2014), como se vê no supracitado artigo.

A Constituição de 1937, de acordo com Presotto (2011), não trouxe muitas novidades ao sistema de seguridade social, exceto ao fazer menção pela primeira vez a expressão “*seguros sociais*”, que cobriam a velhice, a invalidez e acidentes de trabalho e ainda determinava que as associações de trabalhadores deveriam prestar aos seus associados auxílio

ou assistência, no referente às práticas administrativas ou judiciais relativas aos seguros de acidente de trabalho e os seguros sociais.

Em 1938, como mencionado por Presotto (2011), é criado o IPASE- Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, e o IAPETC - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transporte e Cargas.

Em 1942, há a criação, em matéria de assistência social, da já extinta LBA - Legião Brasileira de Assistência (CASTRO; LAZZARI, 2018).

Em 1945, buscou-se por meio do Decreto-lei n. 7.526, o estabelecimento de um verdadeiro sistema de Previdência Social, o qual tentava uniformizar as normas a respeito dos benefícios e serviços, porém, segundo Castro e Lazzari (2018), não vingou por falta de regulamentação.

A primeira referência à expressão *Previdência Social*, surgiu com a Constituição de 1946. Conforme evidencia Castro e Lazzari (2018), em seu capítulo sobre Direitos Sociais, previa normas que obrigava o empregador a manter seguros de acidentes de trabalho. Segundo os mesmos “foi a primeira tentativa de sistematização constitucional de normas de âmbito social, elencadas no art. 157 do texto. A expressão “previdência social” foi empregada pela primeira vez numa Constituição brasileira” (2018 p.37).

Dispõe Antônio Penteadó Mendonça (2008 apud Mazzei 2014 p.15) que “a partir dos anos 1950 praticamente toda a população urbana assalariada era coberta por um sistema de proteção previdenciária, à execução dos trabalhadores domésticos e autônomos”.

Em 1960, é criado o Ministério do Trabalho e Previdência Social e também promulgada a LOPS - Lei Orgânica de Previdência Social que “padronizou o sistema de seguridade social, unificando a legislação previdenciária entre todos os institutos de Previdência e Assistência até então existentes” (PRESOTTO, 201, p.34).

Em 1º de Janeiro de 1967, foi criado o INPS - Instituto Nacional de Previdência Social, por meio do Decreto n. 72 de 21 de novembro de 1966, o qual tinha como objeto a unificação dos IAP's (Institutos de Aposentadoria e Pensão) dando, conforme Mazzei (2014), uma gestão centralizada da Previdência Social. Ainda nesse ano, o Seguro de Acidentes de trabalho foi incorporado à Previdência Social pela Lei n. 5.316, de 14 de setembro, o qual não foi incluído no mesmo diploma que os demais benefícios. Desta forma, conforme expõe Castro e Lazzari (2018, p.39) “deixava de ser realizado com instituições privadas para ser feito exclusivamente por meio de contribuições vertidas ao caixa único do regime geral previdenciário”.

Em 1971, por meio da Lei Complementar n. 11/1971, foi criado o FUNRURAL, onde os trabalhadores rurais passaram a se beneficiar como segurados da Previdência Social (CASTRO; LAZZARI, 2018).

No ano de 1977, a Lei n. 6.439-1977 criou o SINPAS - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, que teria atribuições distribuídas entre várias autarquias, o que trouxe transformações organizacionais no modelo previdenciário (CASTRO; LAZZARI 2018).

Segundo evidencia Castro e Lazzari (2018 p.39):

Foram criados o IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (para arrecadação e fiscalização das contribuições) e o INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (para atendimentos dos segurados e dependentes, na área de saúde), mantendo-se o INPS (para pagamento e manutenção dos benefícios previdenciários), a LBA (para o atendimento a idosos e gestantes carentes), a FUNABEM (para atendimento a menores carentes), a CEME (para a fabricação de medicamentos a baixo custo) e a DATAPREV (para o controle dos dados do sistema), todos fazendo parte do SINPAS.

2.2 A SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Seguridade Social foi tratada pela Constituição Federal em capítulo específico, a qual abrange os artigos 194 a 204. (MAZZEI, 2014).

Segundo o exposto no artigo 194 da Constituição Federal:

Art. 194 A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (BRASIL, 1988).

Desta forma, a Constituição Federal de 1988 – com o intuito de garantir o bem-estar e a justiça social para a sociedade, através da intervenção ativa ou negativa do Estado – reuniu previdência, assistência social e saúde em um único sistema de proteção social de caráter tridimensional, compondo o que conhecemos hoje como Seguridade Social.

Conforme expõe Leitão e Meirinho, (2018 p.47):

A seguridade social, parte integrante da ordem 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 (art. 194 da CF/88). Portanto, conclui-se que a seguridade social é um sistema de proteção social composto de três subsistemas: previdência, assistência social e saúde.

Tem como objetivos ou princípios, segundo o parágrafo único do art. 194 da Constituição Federal de 1988:

I – universalidade da cobertura e do atendimento; II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV – irredutibilidade do valor dos benefícios; V – equidade na forma de participação no custeio; VI – diversidade da base de financiamento; VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (BRASIL, 1988).

Em 15 de dezembro de 1998, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 20, denominada de Reforma da Previdência Social. Conforme Mazzei (2014), tal Emenda “modificou critérios para aposentadoria, vinculando as receitas das contribuições previdenciárias ao pagamento dos benefícios”.

Conforme Castro e Lazzari (2018 p.45):

A Reforma realizada em 1998 pretendeu modificar a concepção do sistema, pois, conforme o texto, as aposentadorias passaram a ser concedidas tendo por base o tempo de contribuição, e não mais o tempo de serviço, tanto no âmbito do Regime Geral de Previdência Social, tanto – e principalmente – no âmbito dos Regimes de Servidores Públicos, aos que ingressaram em tais regimes após a publicação da Emenda, ou aos que optaram pelas regras da mesma, já sendo segurados anteriormente.

É por meio do princípio da universalidade dos direitos sociais, disponibilizando alguma forma de proteção aos indivíduos que a Seguridade Social atua como um instrumento redutor das desigualdades sociais, da pobreza estrutural e das relações informais de trabalho que vemos no Brasil, buscando para tanto, garantir os mínimos necessários à sobrevivência do indivíduo.

2.2.1 Seguridade Social no Brasil

Segundo Castro e Lazzari (2018), a formação de um sistema social no Brasil em relação a Europa, se deu por um lento processo de reconhecimento da necessidade de que o Estado intervenha para suprir deficiências da liberdade absoluta, partindo do assistencialismo para o Seguro Social e deste para a formação da Seguridade Social, vindo a conhecer verdadeiras regras em matéria previdenciária somente no século XX.

Ainda segundo os mesmos, as primeiras formas de proteção social tinham caráter predominantemente beneficente e assistencial. Ainda no período Colonial, em 1543, tem-se a criação das Santas Casas de Misericórdia, seguindo-se as Irmandades de Ordens Terceiras (mutualidades), em 1795, e do Plano de Beneficência dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha. E ainda em 1835, a primeira entidade de previdência privada, o MONGERAL - Montepio Geral dos Servidores do Estado, que trazia grande parte dos institutos jurídicos que seriam previstos em legislações previdenciárias futuras (PRESOTTO, 2011).

Como mencionado em seu livro - Manual de Direito Previdenciário - Castro e Lazzari (2018) apontam pesquisas feitas por Antonio Carlos de Oliveira (1996), a qual trazem que:

O primeiro texto em matéria de previdência no Brasil foi expedido em 1824, pelo ainda Príncipe Regente, Dom Pedro de Alcântara. Trata-se de um Decreto de 1º de outubro daquele ano, concedendo aposentadoria aos mestres e professores, após 30 anos de serviço, e assegurando um abono de $\frac{1}{4}$ (um quarto) dos ganhos aos que continuassem em atividade. (OLIVEIRA, 1996 apud CASTRO; LAZZARI, 2018 p.34).

Em 1824, havia também em seu artigo 179 previsão constitucional, na Constituição do Império, aos socorros públicos, conforme menciona Presotto (2011). Porém, segundo Miguel Horvath Junior (2006, apud Presotto, 2011, p. 32) “esta previsão não teve aplicação prática, servindo no plano filosófico para remediar a miséria criada pelo dogma da liberdade e da igualdade”.

Em 1850, o auxílio aos empregados acidentados no trabalho teve sua primeira previsão em Regulamento, o qual determinava o pagamento de salários pelo período máximo de três meses (PRESOTTO, 2011). Anos mais tarde, em 1919, surgiu com o Decreto n. 3.724 a lei 3.724, de 15 de janeiro, a qual previu a responsabilidade objetiva do empregador em caso de acidente de trabalho tornando obrigatório o pagamento de indenização (CASTRO; LAZZARI, 2018).

Em 1888, o Decreto nº 9.912-A, de 26 de março, dispunha sobre os requisitos para a concessão de aposentadoria aos empregados dos Correios, fixando em trinta anos de serviço e idade mínima de 60 anos para tal. Já em 1890, foi instituído a aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, pelo Decreto nº 221, de 26 de fevereiro, sendo expandido aos demais ferroviários do Estado pelo Decreto n. 565, de 12 de julho do mesmo ano (CASTRO; LAZZARI, 2018).

Em 1891, a Constituição vigente na época trouxe em seu artigo 75 a previsão de aposentadoria em caso de invalidez concedida aos funcionários públicos sem que houvesse qualquer participação do segurado no custeio (PRESOTTO, 2011).

Para Castro e Lazzari (2018), as aposentadorias nesses períodos não pertenciam à um regime previdenciário, eram concedidas de forma livre pelo Estado, tendo em vista que os beneficiários não contribuía durante o período de atividade, e assim, até então, não se falava em Previdência Social no Brasil.

2.2.2 Assistência Social

Conforme Carvalho (2008), até 1930 a pobreza não era vista como uma questão social, mas sim como uma disfunção pessoal dos indivíduos. Desta forma, a Assistência Social em tempos passados possuía um caráter de privilégio, onde o usuário não era visto como um cidadão que possuía direitos aos serviços sociais.

Segundo Sposati (2007 p. 42):

[...] os pobres eram considerados como grupos especiais, párias da sociedade, frágeis ou doentes. A assistência se mesclava com as necessidades de saúde, caracterizando o que se poderia chamar de binômio de ajuda médico-social. Isto irá se refletir na própria constituição dos organismos prestadores de serviços assistenciais, que manifestarão as duas faces: a assistência à saúde e a assistência social. O resgate da história dos órgãos estatais de promoção, bem-estar, assistência social, traz, via de regra, esta trajetória inicial unificada.

No Brasil, a Assistência Social teve início no século XVIII, quando instituições religiosas se articulavam para ajudar as pessoas consideradas vulneráveis na sociedade. “Neste período, o “tipo de organização” que se tinha eram as chamadas Obras Pias, que compreendiam atendimentos conjuntos à órfãos, inválidos, enfermos, delinquentes e alienados” (ESCORSIM 2008 apud Silva e Silveira 2017 p. 185).

Pouco tempo mais tarde, entre os séculos XVIII e XIX, as instituições religiosas ainda ofereciam auxílio aos marginalizados, entretanto, começaram a aparecer também as supracitadas Santas Casas de Misericórdia, bem como os movimentos higienistas, os quais prestavam auxílio médicos-religiosos (PEREIRA 2009 apud SILVA E SILVEIRA 2017 p. 185).

Os anos de 1930 a 1945, foram marcados pelo início da chamada “Era Vargas”, o qual foi um período de grandes transformações sociais, políticas e econômicas no Brasil caracterizando-se pela introdução da política social (CARVALHO 2008). Neste período, o

Estado passa a assumir maior papel no campo da educação, saúde, previdência e habitação, no entanto, ainda não havia regulamentação suficiente, onde a relação era voltada à filantropia (ESCORISM 2008 apud SILVA E SILVEIRA 2017 p. 185).

Em 1938, com a Constituição de 1934 já promulgada, é criado o CNSS (Conselho Nacional de Serviço Social) – primeira forma de assistência social no Brasil – , no entanto, segundo Mestriner (2001 p.), “embora o governo varguista tenha inovado ao instalar o CNSS, ao final cria apenas uma política de amparo social privado e filantrópico por meio da subvenção”.

Logo em seguida é criada a LBA (Legião Brasileira de Assistência), em 1942, a qual era presidida pelas primeiras damas da República, de forma que estas seriam responsáveis pela assistência social não previdenciária, atuando por meio de ações pontuais e emergenciais. (SANTANA; SILVA; SILVA 2013 apud SILVA; SILVEIRA 2017 p. 185).

Outras medidas tomadas na era Vargas foram: a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública; o Conselho Nacional de Educação e o Conselho Consultivo do Ensino Comercial; os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP’S); as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP’S); o Ministério do Trabalho e a Carteira de Trabalho, dentre outras.

Nota-se, no entanto, como demonstra CARVALHO (2008), que boa parte dos benefícios criados nesse período eram destinados aos trabalhadores urbanos que possuíam relação formal de trabalho, ficando, desta forma, os desempregados e aqueles que estavam fora do mercado de trabalho, sem qualquer tipo de amparo legal. Ainda segundo Carvalho (2008 p. 16) “A Assistência Social, até esse momento, não possuía qualquer visibilidade no campo de atuação governamental”, e continuou assim até os anos de 1970.

No período que compreende os Anos 60, marcado pelo Regime Militar, a luta pela melhoria das condições de vida da população se dava por pactos associativos com o Estado. Além disso, começaram a serem criados serviços que puderam atender às demandas que ainda não eram atendidas pelo estado. Como por exemplo: programas de habitação popular, cursos profissionalizantes, creches. (PEREIRA 2009, apud SILVA; SILVEIRA 2017 p. 185). Tais serviços eram realizados por movimentos comunitários ou ainda, eram serviços criados pelo Estado, mas com o apoio de empresários (MESTRINER 2001 apud SILVA; SILVEIRA 2017).

Foi somente na década de 1980, através da pressão de movimentos sociais que exigiam soluções que atendessem às questões sociais que, pela primeira vez, passam a se constituir no Brasil, surgiu um modelo mais amplo de Seguridade Social, onde se tem a atuação direta e indireta do Estado, formada por políticas de Previdência Social, Assistência Social e Saúde, surgindo assim uma nova perspectiva de proteção social.

Conforme expõe Carvalho (2008 p.20):

Na década de 80, por meio dos debates que precederam a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, começou a se cristalizar a imperatividade da inclusão da assistência social como política integrante da seguridade social - uma espécie de proteção social em favor dos desamparados – ao lado da previdência social e da saúde.

Segundo Mestriner (2001 apud Silva; Silveira 2017 p. 185) “buscou-se, por exemplo, organizar os serviços voluntários e incorporar ao serviço público profissionais das ciências sociais, como por exemplo: a) assistentes sociais; b) psicólogos; c) pedagogos; d) psiquiatras”.

Segundo Carvalho (2008 p.20), em meio a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, os debates a respeito da necessidade da inclusão da assistência social como política integrante da seguridade social, eram cada vez mais vistos.

É imperativa a inclusão das políticas assistenciais na nova Carta Constitucional, já que mais da metade da população brasileira pode ser considerada candidata a programas assistenciais, como a única maneira de garantir os seus direitos sociais básicos. “Hoje é possível afirmar-se, sem receio de contestação, que o Brasil, é realisticamente analisando, um país majoritariamente miserável, bem mais do que apenas pobre, ou mesmo indigente” (Jaguaribe, 1986 apud Carvalho 2008 p. 20).

Naquele momento, ao ser proferidas tais palavras em sede de Comissão da Ordem Social da Assembleia Constituinte, cerca de 42% da população total do país encontravam-se em situação de miséria, e mais 22% em situação de pobreza. Quase 65% da população brasileira poderia, por tanto, ser considerada pobre ou miserável. (BRASILEIRO E MELLO, 1987 apud CARVALHO 2008 p. 20).

Conforme pronunciamento do relator, o Senador Almir Gabriel “o conceito de seguridade social envolve a ideia de cobertura da população inteira em relação aos direitos sociais – considerados dever do Estado – independentemente da capacidade contributiva do indivíduo” (Sposati, 2007 apud Carvalho 2008 p.20).

2.2.3 Assistência Social na Constituição Federal de 1988

Em outubro de 1988, é promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, a qual recebe a alcunha de Constituição Cidadã justamente em virtude da inclusão de direitos fundamentais e também sociais que colocaram em contemporaneidade os anseios da sociedade brasileira (OLIVEIRA; OLIVEIRA 2011). Nela encontramos a estrutura de um

regime democrático consolidando objetivos de igualdade e justiça social, por via dos direitos sociais e da universalização das prestações sociais. (SILVA, 2000 apud CARVALHO 2008 p.21).

Em seu preâmbulo, nós podemos encontrar o seguinte texto:

Nós representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista, e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL” (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, Preâmbulo).

Já em seu artigo 1º, a Constituição Federal de 1988, define os fundamentos da República Federativa do Brasil como Estado democrático de direito, sendo eles:

- I – a soberania;
- II – a cidadania;
- III – a dignidade da pessoa humana;
- IV – os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa;
- V – o pluralismo político. (BRASIL, 1988).

E ainda, no parágrafo único do referido artigo, tem-se que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos previstos na Constituição”. (BRASIL, 1988).

Segundo Santos (2003 apud Oliveira; Oliveira 2011, p.7), esta diretriz abre a perspectiva entre a democracia representativa e participativa, possibilitando a democratização do Estado com participação da sociedade civil, o que possui enorme significado para a sociedade brasileira, levando em consideração sua longa tradição política autoritária, oligárquica, patrimonialista e burocrática, as quais impediam a construção da cidadania, o exercício dos direitos e a participação popular autônoma.

Em seu artigo 3º, a Constituição Federal de 1988, define os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II – garantir o desenvolvimento nacional;
- III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais
- IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988).

Nota-se, então, que desde os primeiros dispositivos, a Constituição Federal de 1988 deixa claro que a promoção dos interesses dos trabalhadores e dos demais cidadãos é um traço distintivo da nova Carta, merecendo igual tratamento dados às questões da democracia e do desenvolvimento econômico. (OLIVEIRA, 2011).

A Constituição Federal de 1988 é considerada um divisor de águas no campo dos direitos de cidadania, tornando-se esta um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. A nova Ordem Constitucional será destinada a assegurar o exercício dos direitos sociais, sendo esse um de seus valores supremos, e terá ainda como objetivo fundamental a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza, da marginalização e a redução das desigualdades sociais (CARVALHO, 2008).

Conforme aponta, Silva e Silveira (2017 p. 186):

Vários autores apontam a Constituição de 1988 como a “regulação que trouxe maiores mudanças e que tornou a Assistência Social mais importante, não só por compor o tripé da Seguridade Social (Previdência, Saúde e Assistência Social), mas pelo início de uma nova política de Assistência Social, tanto na Constituição de 1988, como a partir dela.

O constituinte originário não apenas destinou um capítulo próprio aos direitos sociais – denominado de “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” – como estabeleceu um sistema de proteção social por meio da seguridade social, atribuindo também à assistência social o status de *direito social*. (CARVALHO, 2008).

Conforme expresso no respectivo artigo da Constituição Federal de 1988:

“Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. (BRASIL, 1988).

Conforme Carvalho (2008, p.8) “uma vez filiada pela Carta Magna ao grupo dos direitos sociais, a assistência social assume diversas características que nunca antes lhe foram atribuídas”.

Nas palavras de Castro (2003 apud Vianna 2017 p. 84) “Os objetivos traçados na Constituição de 1988 de construir uma sociedade livre, justa e solidária e de erradicação da pobreza, fundamentada na dignidade da pessoa humana, passam, inevitavelmente, pela consagração dos direitos sociais no catálogo dos direitos fundamentais”.

Para Silva (2005 apud CARVALHO 2008 p. 24) direitos sociais são como dimensões dos direitos fundamentais do homem. São prestações positivas proporcionadas pelo Estado, direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos e direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.

Também segundo Carvalho (2008), tem-se que, os direitos sociais são como exigências ao Estado, buscando a ação deste através de prestações positivas.

Tradicionalmente, os direitos sociais se dirigiam como exigências ao Estado. Assim, voltavam-se não a uma abstenção estatal, mas uma ação, assumindo a característica de prestações positivas. Contudo, tais direitos possuem duas dimensões: uma defensiva, identificada pela exigência de abster-se de condutas que possam lesionar ou ameaçar os bens jurídicos por ele tutelados, e uma prestacional, correspondente a deveres comissivos atribuídos ao pólo passivo da relação. (SARMENTO 2006 apud CARVALHO 2008 p.25).

Desta forma, os direitos sociais se prestam a realizar a “equalização” de situações desiguais, são, portanto, garantidoras da dignidade humana, consolidando a liberdade, igualdade e fraternidade, sendo verdadeiros pressupostos de gozo dos direitos individuais ao passo que criam condições materiais para o exercício de tais direitos. Nas palavras de Carvalho (2008 p. 25) “como se falar em garantia de direito à vida diante da ausência de condições que possibilitam uma vida digna?”

Não é livre quem não detém autossuficiência material. Não há garantia do direito à vida enquanto não se figura juridicamente a fome como uma negação do sistema constitucional organizador da vida política no Estado. Não é livre o homem ausente de nome que sua própria mão desenhe. Como saber seu direito sem letra ou sinal conhecido o homem sem nome de gente? Não há direito para qual a cegueira analfabeta ofereça luz [...]. (ROCHA, 1999, p.6).

Ao receber o status de direito social pela Constituição Federal de 1988, a Assistência alcança a condição de direito subjetivo público, onde seu principal objetivo é a efetivação do Estado Democrático de Direito por meio da promoção dos direitos sociais, proporcionando assim a emancipação dos indivíduos.

Afirma Reale que direito subjetivo é a “possibilidade de exigir-se, de maneira garantida, aquilo que as normas de direito atribuem a alguém como próprio (REALE 2001 apud CARVALHO 2008 p.26).

São na concepção de Carvalho (2008 p. 26):

As normas jurídicas de conduta caracterizam-se por sua bilateralidade, dirigindo-se a duas partes e atribuindo a uma delas a faculdade de exigir da outra determinado comportamento. Forma-se, desse modo, um vácuo, uma relação jurídica que estabelece um elo entre dois componentes de um lado, o direito subjetivo, a possibilidade de exigir, de outro o dever jurídico, a obrigação de cumprir. Quando a exigibilidade de uma conduta se verifica em favor do particular em face do Estado, diz-se existir um direito subjetivo público.

A Assistência Social passa então a ser parte integrante da Seguridade Social, juntamente com a saúde e previdência, conforme exposto no artigo 194 da Constituição Federal de 1988. Neste artigo, podem ser vistos também os objetivos que devem ser alcançados pelo poder público buscando organizar a seguridade social, sendo eles:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.
 Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:
 I – universalidade da cobertura e do atendimento;
 II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
 III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
 IV – irredutibilidade do valor dos benefícios;
 V – equidade na forma de participação no custeio;
 VI – diversidade da base de financiamento;
 VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (BRASIL, 1988).

Como pontua Tsutiya (2013 p. 512), “como integrantes do sistema da Seguridade Social, à Assistência Social se aplicam os princípios regentes do sistema, em especial o da solidariedade”. O princípio da universalidade de cobertura e atendimento, consoante o artigo 203 da Constituição Federal, prevê que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, desde que se enquadrem no conceito de necessidade social, sem que haja contribuição, para tanto, visando assim, proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência, a velhice e a deficiência, promovendo ainda a integração no mercado de trabalho e a participação na vida comunitária.

Já o princípio da seletividade e distributividade de benefícios e serviços se dá devido não existir orçamento disponível para atender a todos os necessitados, desta forma, é necessário selecionar os benefícios e distribuí-los aos que estejam em situação pior.

O princípio da integração à sociedade e ao mercado de trabalho, ligado aos incisos III e IV do artigo 203 da Constituição Federal, busca promover a integração do mercado de trabalho, bem como a habitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e promoção de sua integração à vida comunitária.

Princípio da descentralização político-administrativa. Tal princípio, positivado no artigo 204, inciso I da Constituição de 1988, tem o intuito de atingir com mais eficiência os indivíduos e as populações em situação de maior necessidade. Para tanto foi concebido o

Sistema Único de Assistência Social – SUAS, ao qual foi atribuída a função de regular em todo o território nacional a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema de serviços, benefícios, programas e projetos de Assistência Social.

Previsto no artigo 204, inciso III da Constituição, o princípio da participação popular exige a participação popular tanto na formulação das políticas assistenciais como no controle de tais ações.

Além dos princípios expressos nos referidos artigos, há também princípios implícitos que norteiam a Assistência Social, como por exemplo: o *Princípio da supremacia do atendimento ante as exigências econômicas*; este princípio decorre do princípio da *solidariedade*, um dos princípios basilares da Seguridade Social, tendo em vista que a Assistência Social tem o intuito de diminuir o estado de miserabilidade em que se encontra boa parte da população brasileira. O atendimento a quem esteja nessa situação deve ser satisfeito, independentemente do custo financeiro para o orçamento da Seguridade Social.

Há também o princípio do *respeito à dignidade do cidadão*, dando garantia para que o indivíduo exerça plenamente sua cidadania, motivo pelo qual a Assistência Social deve prestar proteção adequada.

Princípio da *ampla divulgação de prestações, programas e projetos assistenciais*. Nas palavras de TSUTIYA (p. 512) “tendo em vista que a quase totalidade dos que se encontram em estado de vulnerabilidade social compõe a camada menos instruída ou sem instrução da sociedade, imperioso que os programas de proteção social sejam amplamente divulgados [..]”.

Segundo Oliveira e Oliveira (2011) a constituição destes objetivos e também das posteriores diretrizes da saúde, da previdência e da assistência social significa, no plano jurídico, um avanço no campo da cidadania no Brasil e evidenciam o propósito de correção de situações injustas até aquele momento, como por exemplo, a desigualdade dos trabalhadores urbanos e rurais.

A Constituição Federal de 1988 dedicou em seu artigo 203, quem seriam os destinatários da assistência social.

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
 I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
 II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;
 III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;
 IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V – a garantia de um salário de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988).

Segundo Tsutiya (2013 p.513), “a Assistência Social tornou-se direito do cidadão a partir da Constituição Federal de 1988, e não mais compensação do mercado (...)”, como era vista anteriormente, essa transição tornou necessário um novo modelo de gestão e organização onde tem-se a ampla participação da sociedade.

Além disso, ainda conforme Tsutiya (2013), esse novo modelo de organização permite a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os meios.

No seu artigo 204, as ações a serem desenvolvidas no setor da Assistência Social trazem também dois princípios de extrema importância para sua efetivação, os quais se referem à descentralização político-administrativa e a participação da sociedade brasileira nas discussões sobre o tema.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (BRASIL, 1988).

No artigo em questão, nota-se que o modelo de organização adotado foi a descentralização político-administrativa, com a participação dos três entes federativos. Conforme Tsutiya (2013 p. 515) “À esfera federal cabem a coordenação e as normas gerais; enquanto às esferas estaduais e municipais e às entidades beneficentes de Assistência Social compete a coordenação e a execução dos respectivos programas”.

Para tanto, o legislador estabelecerá como base da organização assistencial a descentralização político-administrativa para os entes federados; a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação e controle das políticas de assistência e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (art. 5º) o que será de extrema relevância mencionada finalidade colimada não só pela

LOAS mas também pelo constituinte originário, conforme será analisado a seguir. (CARVALHO 2007 p. 29).

Sendo assim, o direito subjetivo à Assistência Social resulta para os titulares do direito situações jurídicas imediatamente desfrutáveis, que se materializaram em prestações negativas ou positivas do Estado e se não cumpridas, conferem ao titular do direito a possibilidade de postular-lhes o direito.

José Paulo Neto (MPAS,1998) afirmou durante sua palestra na II Conferência Nacional de Assistência Social que:

Como componente da seguridade social, a assistência social é medida legal e legítima que visa oferecer segurança social aos cidadãos não cobertos (ou precariamente cobertos) pelo lado contributivo da seguridade social. A assistência social visa livrar esses cidadãos não só dos infortúnios do presente, mas também das incertezas do amanhã, protegendo-os das adversidades causadas por enfermidades, velhice, abandono, desemprego, desagregação familiar, exclusão social. (Anais da II Conferência Nacional de Assistência Social, 1997).

Por fim, tem-se ainda que a partir da Constituição de 1988 foram criadas novas regulamentações que permitiram avançar com relação à proposta Constitucional, como: a) criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990); b) criação da lei Orgânica de Assistência Social (1993); c) aprovação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS; d) Substituição do CNSS pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS (1993); criação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004); f) aprovação da Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOB (2005 e 2012), e também foram criadas novas funções e determinadas estruturas de serviços e de gestão mais descentralizadas e participativas, como por exemplo, a criação de Conselhos Municipais (MESTRINER, 2001; SPOSATI, 2007 apud SILVA; SILVEIRA 2017).

“Os anos que seguiram a promulgação da Carta Constitucional de 1988 foram marcados por um amplo processo de debates e lutas para que se regulamentasse os direitos pronunciados pela Constituição” (CARVALHO 2008 p. 28). Foi somente em 1990, com a aprovação pelo Congresso de inúmeras leis regulamentadoras, que se começa a se consolidar a democracia social, dentre elas a Lei 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), Lei 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde) e Lei 8.142/1990 (Sistema Único de Saúde). (CARVALHO 2008).

Segundo Zucco (1997 apud Carvalho 2008 p. 28) “A assistência social será a última área da seguridade social a ser regulamentada”.

[...] seu processo de regulamentação demonstrou o movimento de afirmação e negação que permeia a assistência. Ao ser encaminhado o Projeto de Lei no. 48 de 1990, que dispunha sobre

a Lei Orgânica de Assistência Social, à Câmara Federal sofreu vários embates e críticas, o que levou a ser vetado pelo Presidente Fernando Collor de Mello, em 17 de setembro de 1990, com a alegação de vícios de inconstitucionalidade e de sustentação financeira para sua implantação. (ZUCCO, 1997 apud CARVALHO 2008 p.28).

Em 7 de dezembro de 1993 será aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que tem por intuito regulamentar o disposto nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988. Composta por 42 artigos, a LOAS diz respeito a organização da Assistência Social, bem como outros temas como:

- I – aos seus princípios e diretrizes;
- II – à forma de organização e gestão das ações;
- III – às competências das esferas de governo;
- IV – ao caráter e composição das instâncias deliberativas;
- V – à instituição e competências do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS);
- VI – às competências do órgão nacional gestor da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)
- VII – ao conceito de benefícios, serviços, programas e projetos;
- VIII – ao financiamento da política. (BRASIL, 1993).

Em seu artigo primeiro, a referida lei define Assistência Social como o “direito do cidadão e dever do Estado, Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais realizados através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

Para Carvalho (2008 p. 29) “Nesse sentido, o direito à assistência é um mecanismo de distribuição de toda as políticas; mais do que isso, mecanismo deselitização e consequente democratização das políticas sociais”.

Santos (1989 apud Carvalho, 2007, p.74), explica que, “[...] Política social é toda política que ordene escolhas trágicas segundo um princípio de justiça consistente e coerente. Sendo assim, a política social é em realidade uma ordem superior, metapolítica que justifica o ordenamento de quaisquer outras políticas.”. Em síntese, conforme explica CARVALHO, 2007, políticas sociais são, então, um conjunto de diretrizes, orientações, critérios e ações que permitam a preservação e a elevação do bem-estar social, buscando desta forma fazer com que os benefícios do desenvolvimento alcancem as classes sociais como um todo, e assim, promover uma maior igualdade social.

TSUTIAYA (2013) traz que, a assistência é prestada nas formas de benefícios e serviços onde os primeiros constituem-se em prestações pecuniárias, enquanto os segundos são prestações não pecuniárias, com o intuito de oferecer aos usuários melhores condições de inserção na sociedade e no trabalho.

Observa-se então que a Seguridade Social, na forma apresentada pela Constituição Federal de 1988, possui duas vertentes: uma contributiva – onde se tem a contrapartida dos

rendimentos do trabalho assalariado para sua garantia –, e outra não contributiva – destinada a todos os cidadãos que dele necessitem, onde está vinculado o direito social à Assistência Social.

Conforme expõe Sposati (2013, p 664):

A assistência social, política pública de proteção social, opera por um sistema único federativo, o Suas, em implantação em todo o território nacional. Como a saúde sua condição de política de proteção social é distinta da forma de seguro social. Organizada em dois níveis de proteção, a básica e a especial, desenvolve sua ação por meio de serviços e benefícios para o acesso de pessoas e famílias demandantes de proteção social face a agravos de fragilidades próprias do ciclo de vida humano pela presença de deficiência decorrentes de vitimizações, por violência, por desastres ambientais, pela presença de discriminação, pela defesa da sobrevivência, e de direitos humanos. Seu processo de trabalho tem centralidade relacional, e opera com escuta qualificada, construção de referências, acolhida, convívio, relações familiares, relações sociais de âmbito coletivo com abrangência territorial, opera oferta de seguranças sociais.

Muitos aspectos estruturais e legislativos foram institucionalizados a partir da Constituição Federal de 1988, onde pode-se notar uma crescente atenção do Estado para com a Assistência Social ao longo dos anos. Dentre as principais mudanças, pode-se destacar: a ampliação e extensão dos direitos sociais; a concepção de seguridade social mais abrangente de proteção; a ampliação dos níveis de responsabilidade como princípio estruturante do sistema; universalização do acesso aos serviços; a definição de patamares mínimos de qualidade dos serviços e benefícios sociais; e o maior comprometimento do Estado com o sistema, projetando um maior grau de provisão estatal pública de bens e serviços sociais (LAJÚS, 2009 apud SILVA; SILVEIRA 2017, p. 188).

2.3 POBREZA E DESIGUALDADE

2.3.1 Classificação Teoria da Pobreza e Desigualdade

Para Silva (2013), a noção de pobreza está ligada de forma implícita ao pressuposto de carência, de escassez de meios de subsistência, de falta de alguma coisa ou de desvantagem em relação à um padrão de vida dominante. Segundo a autora, ela aparece relacionada a palavras como “empobrecimento”, “desigualdade”, “precarização”, “exclusão”, “vulnerabilidade”, “marginalidade”, “miséria”, “indigência”, “diferenças sociais”, “discriminação”, “incapacitação”, “estigmatização”, entre outras, onde “Cada um desses termos indica um estado particular do processo da pobreza ou suas dimensões características.”. (SILVA, 2013, p. 33).

Segundo Silva e Silva (2010 p. 157) “o pressuposto da carência, escassez de meios de subsistência é recorrentemente utilizado para qualificar a pobreza estrutural e a desvantagem em relação a um padrão ou nível de vida dominante, pobreza relativa”.

No entanto, conceituar a pobreza é uma tarefa complexa, pois esta pode ser percebida de formas distintas a depender do momento histórico e da sociedade na qual está inserida, permitindo interpretações diversas conforme o tipo de pobreza que se está sob análise. Segundo Jaccourd (2011 apud Tronco e Ramos 2017) “Mesmo que seja relacionada com situações de “carência”, é preciso saber de que carências se trata e quais bens e serviços devem ser garantidos”. De acordo com Crespo e Gurovitz (2002) a conceituação de pobreza pode ser estudada apenas do ponto de vista econômico ou incorporando à análise os aspectos não-econômicos.

Seguindo este ponto de vista, Silva (2013, p. 36) expõe:

Além do problema de deficiência de renda, ao conceito de pobreza agregam-se problemas de saúde, educação, moradia, desemprego e grande dificuldade de fazer valer direitos no meio profissional e extraprofissional.

Em uma análise histórica da trajetória do pensamento científico sobre a pobreza, Codes (2008 apud Silva 2013 p, 58) expõe que o tema vem sendo discutido desde a Revolução Industrial, demonstrando que já neste período havia certa preocupação em medir a dimensão e identificar as causas desse fenômeno. Segundo Silva (2013), a autora identifica em sua pesquisa uma trajetória não linear baseada na coexistência de diversas abordagens, indo de uma concepção centrada na subsistência à uma perspectiva teórico-conceitual mais complexa, expressa pela multifuncionalidade da pobreza.

Segundo Codes (2008 apud Silva 2013 p. 59) em sua concepção inicial, a pobreza se define pelo critério da renda necessária à subsistência biológica dos indivíduos. Essa concepção tem origem na Inglaterra na época das “Poor Laws” onde as necessidades eram medidas pela quantidade de pão, farinha de pão ou dinheiro necessárias para a sobrevivência biológica dos pobres, sendo esta forma uma concepção mais voltada à renda. Tal formulação também foi notada na elaboração do Relatório Beveridge após a segunda Guerra Mundial, o qual defendia o pleno emprego cabendo ao Estado a responsabilidade de garantir investimentos em áreas geradoras de emprego para todos da Inglaterra.

A segunda abordagem descrita pela autora é a das necessidades básicas evidenciada nos anos de 1970. Nessa concepção, a pobreza não possui enfoque apenas na subsistência centrada na renda, mas também como o mínimo de requerimentos para o consumo de uma

família, bem como comida, abrigo, roupas, mobílias etc., e também serviços essenciais como água potável, serviços sanitários, transporte público, saúde, educação e acesso à cultura. (ROCHA 2003, apud SILVA 2013 p. 60).

Tronco e Ramos (2016 p. 296), expõem:

Os defensores dessa abordagem argumentar que a pobreza é multidimensional (ROCHA apud TRONCO; RAMOS, 2016 p. 296), por isso não pode ser definida somente como a falta de dinheiro ou alimentação: a privação de outros aspectos, alguns tão objetivos quanto o acesso a postos de saúde e outros tão subjetivos quanto a religiosidade, também determina se um indivíduo é pobre ou não.

Há ainda uma terceira concepção de pobreza enquanto uma privação relativa que, segundo Codes (2008 apud Silva 2013 p. 60), estaria ligada às estruturas sociais e institucionais. Assim, a pobreza será definida através de uma comparação realizada entre os padrões de vida e a maneira como são atendidas as diferentes necessidades enfrentadas em uma determinada realidade socioeconômica. Para Talles (1999, apud Silva 2013 p.60) “esse enfoque possibilita relacionar a pobreza com direitos, articulando-a com cidadania”.

Crespo e Gurovitz (2002, p.3) desta forma afirmam:

A pobreza relativa tem relação direta com a desigualdade na distribuição de renda. É explicitada segundo o padrão de vida vigente na sociedade que define como pobres as pessoas situadas na camada inferior da distribuição de renda, quando comparadas àquelas melhor posicionadas.

Segundo a autora, esta concepção de pobreza está entrelaçada com a situação em que o indivíduo – quando comparado à outros – tem menos de algum atributo desejado, como renda e condições favoráveis de emprego ou poder. Faz-se necessário, no entanto, ter em mente que apesar do emprego dos termos pobreza e desigualdade serem usados em sentidos semelhantes, estes não são sinônimos.

Por fim, há uma quarta concepção de pobreza, vista como privação de capacidades, elaborada em 1999 por Amartya Sen. Em seu entendimento, a pobreza deve ser definida como uma privação das capacidades básicas de um indivíduo e não como uma renda inferior à um patamar pré-estabelecido (Crespo; Gurovitz 2002 p.5). Sen expõe que, por capacidade deve se entender “a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos ou a liberdade para ter estilos de vida diversos”. Funcionamentos são definidos pelo autor como o que uma pessoa considera valioso fazer ou ter.

Neste mesmo seguimento, Vianna (2008 apud Mauriel 2010 p. 175), denomina essa perspectiva de pobreza como “liberal revisitada”, uma vez que ressalta cidadãos autônomos

que possuem iguais oportunidades para um ponto de partida, ou nas palavras do autor, que possuem o direito de “aprender a pescar”.

Nessa perspectiva idealizada por Sen, o que realmente importa na redução ou até em uma possível eliminação da pobreza são os meios, e não os fins. “Com uma educação básica e serviços de saúde melhores, há um aumento no potencial do indivíduo de auferir renda, e de assim livrar-se da pobreza medida pela renda”. (Crespo;Gurovitz 2002, p., 6). Logo, quanto mais capacidades o indivíduo obter, maior o seu potencial produtivo e, conseqüentemente, maior a chance de se obter uma maior renda. No entanto, se faz importante ressaltar que uma maior renda não significa capacidades maiores.

A dissociação entre pobreza de renda e pobreza de capacidade permite ao autor focalizar o processo de desenvolvimento no indivíduo e não nas condições estruturais, pois primeiro deve-se obter liberdade (capacidades) para depois conseguir auferir renda no mercado. Embora diferentes, pobreza de renda e de capacidades são conexas, pois devem aumentar capacidades que conduzam a um maior poder de auferir renda, e não “dar” renda para aumentar as capacidades. (MAURIEL, 2008, p.102).

Desta forma, não há como se conceituar precisamente o que é pobreza, uma vez que sua caracterização se dará no tempo e espaço analisado, sendo, nas palavras de Silva (2013), ilusório pensar numa definição científica, objetiva e universal sobre a pobreza.

2.3.2 A Pobreza e Desigualdade no Brasil

De acordo com estudo da ONU-HABITAT (2010), o Brasil aparece como o país com a maior distância social entre ricos e pobres na América Latina e cinco capitais brasileiras estão entre as vinte mais desiguais do mundo: Goiânia (10^a), Belo Horizonte (13^a), Fortaleza (13^a), Brasília (16^a) e Curitiba (17^a) (ARAÚJO; PEREIRA; SANTOS 2010, apud PEREIRA, 2013, p. 80).

Embora pobreza e desigualdade sejam conceitos relacionados, não devem ser confundidos. Enquanto ser pobre está relacionado à privações, a desigualdade se refere a uma certa desvantagem em relação à riqueza média de um país. Desta forma, a desigualdade deve ser entendida como um nível relativo de renda que varia conforme a renda nacional. (MILANO 1988 apud SILVA 2013 p.34).

Rousseau (1755, p. 21), define a desigualdade em duas espécies:

Uma que chamo de natural ou física, porque é estabelecida pela natureza, e que consiste na diferença das idades, da saúde, das forças do corpo e das qualidades do espírito ou da alma; a outra, que se pode chamar de desigualdade moral ou política,

porque depende de uma espécie de convenção e que é estabelecida ou, pelo menos, autorizada pelo consentimento dos homens.

Silva (2013), em sua obra expõe que a partir do início dos anos de 1980, a pobreza demonstrou uma estagnação em sua redução, tendo maior expressão em 1985 com o aumento da população vivendo em pobreza absoluta. O oposto do declínio visto nos anos de 1950, 1960 e 1970.

Segundo Gaudier (1993 apud Silva 2013 p. 24):

É revelada uma tendência paradoxal de crescimento econômico positivo com aumento simultâneo da pobreza como característica dos anos 1980, tanto no Sul quanto no Norte, embora as realidades não possam ser estritamente comparadas.

De acordo com Silva (2013), surgiu, entre os anos de 1980 e 1990, o que foi denominado pela doutrina como sendo a *nova pobreza*. Esse fenômeno foi marcado pela queda do nível socioeconômico das pessoas que viviam próximos ou mesmo acima das linhas de pobreza, as quais nunca a haviam vivenciado. Conforme o autor, o traço comum desse período é o declínio dos níveis de renda, que acabou por ocasionar a deterioração nos padrões de vida.

Evidencia Silva (2013) que essa estagnação na redução da pobreza, do aumento das desigualdades e do surgimento dos “novos pobres”, que surgiu tanto nos países de Terceiro Mundo como nos países considerados ricos, se desencadeou em meio a mudanças econômicas, sociais, políticas e culturais presentes nas sociedades contemporâneas, que acabaram por afetar o padrão de vida dos pobres, o modo como se adquiria renda para a sobrevivência e também a qualidade dos serviços sociais e as possibilidades de se beneficiarem destes. (GAUDIÉ, 1993 apud SILVA 2013 p. 25).

Na década de 90 essa categoria foi substituída pela chamada “exclusão social”, termo utilizado especialmente na França. Segundo Silva e Silva (2010), trata-se de um processo de desvinculação social que afetou camadas da população em razão do acúmulo progressivo de dificuldades decorrentes principalmente do desemprego prolongado e da precarização do trabalho.

Esse fenômeno também é denominado por Paugan (1999 apud Silva; Silva 2010 p. 156) como desqualificação social, definido pelo autor como o “processo de expulsão do mercado de trabalho e as experiências vividas em relação com a assistência que as acompanham em diferentes fases”.

No contexto brasileiro, expõe Silva e Silva (2010 p. 157), que “a pobreza aprofundou-se como consequência de um desenvolvimento concentrador da riqueza socialmente produzida e dos espaços territoriais, representados pelos grandes latifúndios no meio rural, e pela especulação imobiliária no meio urbano”.

Neste sentido, Pereira (2013) expõe que a pobreza no Brasil está interligada com o próprio processo de formação de nosso país enquanto Nação. Segundo o autor, “o seu processo de transição de um país com características arcaicas, de matriz conservadora no aspecto político, cultural e econômico, para um padrão de país “moderno”, se faz nas formalidades e aparências”. (PEREIRA, 2013, p. 71).

No Brasil, a transformação burguesa não foi empurrada e completada com uma revolução política, como na França, nem por uma guerra civil como nos Estados Unidos. [...] seu destino foi mais parecido com o do campesinato da Alemanha, onde houve aliança dos senhores de terra com o Estado e os industriais (CARVALHO, 2000, p. 28 apud PEREIRA 2013, p. 71).

Pereira (2013) expõe que as razões para a situação social que o Brasil se encontra podem ser atribuídas à sua herança social, adquirida através do processo de constituição da sociedade brasileira desde o seu período colonial. Segundo Caio Prado (2000 apud Pereira 2013 p, 71) “na colônia os “meios de vida parra os destituídos de recursos materiais são escasso” e, sendo o trabalho escravo o estatuto preponderante em todas as atividades ou negócios, restava pouco espaço para o trabalho livre naquela estrutura de sociedade”.

Pochmann (2010 apud Pereira, 2013, p. 72) descreve que “a competição interna ao mercado de trabalho se fez, fundamentalmente, por um lado entre trabalhadores imigrantes, e por outro, entre ex-escravos e demais constituintes da miscigenação brasileira [...]”. E ainda, conforme Pereira (2013), mesmo com a abolição da escravatura, a situação de desigualdade continuava, uma vez que a massa de excluídos do processo produtivo daquele período propiciou a instalação de um mercado de trabalho com condições baixas de assalariamento dos trabalhadores que conseguiam ingressar nas atividades formais de trabalho.

De acordo com Pochmann (2010 apud Pereira 2013, p. 72):

[...] embora a estrutura social se tornasse mais complexa, em face do avanço da urbanização, na realidade, a sociedade seguia fortemente primitiva, uma vez que o acesso a “esses traços de modernidade” se restringia a pouquíssimos comerciantes, proprietários de terceiras e ocupantes dos mais altos escalões do Estado, apenas esses poucos “compartilhavam espaços urbanos em poucas cidades que buscavam se aproximar da modernidade da Belle Époque (1871 – 1914) europeia.

Pereira (2013) evidencia também que a falta de democratização do acesso à terra foi um importante determinante para o aprofundamento da pobreza e desigualdade no Brasil. Segundo o autor, “a não realização da reforma agrária acabou favorecendo a tendência da concentração da propriedade rural, deixando milhões de pessoas sem condições de obter sua reprodução social de forma mais digna, ainda que fosse da pequena produção agrícola”. (PEREIRA, 2013, p. 73).

Conforme aponta Pereira (2013), isso também contribuiu para o aumento do êxodo rural. Segundo ele, tendo em vista o avanço da urbanização, houve um grande aumento populacional e conseqüentemente problemas habitacionais. Como alternativa para estas questões, surgiram as primeiras favelas e amplos cortiços, ocupados por trabalhadores informais como pedreiros, carregadores, leiteiros, engraxates ambulantes, entre outros.

Com isso, a escola pública não avançou, a reforma agrária permaneceu bloqueada e a base da pirâmide social submetida aos baixos rendimentos e desassistida de proteção social. [...]. Ao mesmo tempo em que se mantinha o atraso social no Brasil, o avanço econômico permaneceu contido. Assim, o peso da economia brasileira manteve-se residual, bem abaixo da participação relativa da sua população no total do mundo (POCHMANN, 2010 apud PEREIRA, 2013, p. 73).

Vê-se então que desde a origem do processo de formação socioeconômico e político do Brasil já existe um quadro de desigualdade e pobreza fazendo parte de sua gênese estruturante, e mostrando-se presente até os dias de hoje. Pereira (2013 p.76) expõe:

De fato, esta herança social histórica constitui-se até os dias atuais um peso para o país, pois numa análise mesmo sumária da sociedade brasileira, fica evidente o quadro de “apartação social” em que ainda se encontram milhões de pessoas, no geral excluídas do usufruto dos benefícios e serviços ofertados pelo poder público governamental, bem como do acesso às condições de trabalho para a sua reprodução e de seus familiares.

Em 2015, durante a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), a qual teve a participação 193 Estados-membros, foi aprovada a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que traz propostas para o combate e erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões. Desta forma, foi realizada a publicação do Caderno ODS, criado pelo IPEA, trazendo estudos e pesquisas para contribuir para o alcance destas metas.

O propósito deste documento é elaborar o diagnóstico inicial do Brasil nessa caminhada, ou seja, retratar nosso ponto de partida, conforme caracterizada pelos indicadores do primeiro ODS. Para isso, serão apresentados e analisados não

somente metas e indicadores globais mas também metas e indicadores nacionais, provenientes do esforço coletivo dos grupos de trabalho coordenados pelo Ipea para adequar os ODS à realidade brasileira. (IPEA, 2019).

Segundo o analista do IBGE, Pedro Rocha de Moraes, em 2012 foi registrado o maior nível de pobreza – 26,5% – seguido de uma queda de 4 pontos percentuais em 2014. A partir de 2015, com a crise econômica e política e a redução do mercado de trabalho, os percentuais de pobreza passaram a subir com uma pequena queda em 2018. (IBGE, 2019).

Segundo os dados do Caderno ODS, em 2016 houve um aumento de 0,8 pontos percentuais da pobreza extrema no Brasil. Tal índice é medido pela linha internacional de US\$ 1,90 dólares *per capita* por dia, calculada pelo Banco Mundial para delimitar a linha da pobreza nos países mais pobres do mundo.

Em 2017, 15 milhões de pessoas ganhavam menos que R\$ 140 reais por mês, índice maior do que a observada na América Latina e Caribe como um todo. (Ipea, 2019). Isso ocorre porque “nossa elevada desigualdade de renda faz com que a incidência da pobreza por aqui seja maior do que em países com renda per capita semelhante.”. (Ipea, 2019, p.8).

Os dados demonstram também que a pobreza extrema possui perfil etário, que segundo mencionado no referido caderno, devem ter especial atenção. Os dados apontam que as taxas de pobreza superam 10% para as faixas etárias mais jovens, caindo para 1% entre idosos com 70 anos ou mais. Ainda de acordo com a referida pesquisa, “houve piora em todas as faixas etárias entre 2016 e 2017”, (Ipea, 2019, p.8) chegando a um índice de pobreza de 13,3%, onde se teve um aumento de 26,3 para 27,5 milhões de pobres. (Ipea, 2019).

Os dados da Ipea (2019) ainda apontam que a pobreza se demonstra com maior incidência entre pardos e pretos, representando cerca de 72,7% dos pobres, um número de 38.1 milhões de pessoas. Dentre estes números, as mulheres pretas ou pardas compõem a maior parcela, contendo 27,2 milhões de pessoas abaixo da linha da pobreza (IBGE, 2019).

A pobreza demonstra-se ainda mais evidente nas regiões Norte e Nordeste, em áreas rurais e entre crianças de até 14 anos. Conforme os dados do Caderno ODS, a proporção de pobres extremos em áreas rurais teve um aumento de quase 2 pontos percentuais entre 2016 e 2017, ultrapassando 19% da população pobre, enquanto nas áreas urbanas o percentual oscilou de 4,7 para 5,4 por cento. Conforme expõe o Caderno ODS, “os 5,6 milhões de pobres extremos que moram em áreas rurais correspondem a 37% do total de pobres no país”, número que se demonstra evidentemente desproporcional, tendo em vista que a população rural corresponde a uma parcela de apenas 15% dos brasileiros.

2.3.3 O Alcance da Seguridade Social aos Socialmente Desprotegidos

O texto Constitucional, mais precisamente em seu artigo 194, inciso I, nos indica o princípio da “universalidade da cobertura e do atendimento”.

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

I – universalidade da cobertura e do atendimento (BRASIL, 1988).

Desta forma, segundo Leitão e Meirinho, (2018 p. 50):

A meta da Seguridade Social é garantir a proteção universal. Do ponto de vista objetivo (universalidade da cobertura), deve-se garantir amparo ao indivíduo em face de toda e qualquer situação de vida que provoque um estado de necessidade (contingência social). Exemplo: a doença incapacitante e a maternidade impossibilitam o exercício de atividade remunerada durante determinado período. Logo, devem ser protegidas pela Seguridade Social.

Como citado anteriormente, o princípio da universalidade de cobertura e atendimento, consoante o artigo 194 da Constituição Federal, prevê que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, desde que se enquadrem no conceito de necessidade social, sem que haja contribuição, para tanto, visando assim, proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência, a velhice e a deficiência, promovendo, ainda a integração no mercado de trabalho e a participação na vida comunitária.

A Seguridade Social no Brasil foi idealizada tendo como base os modelos bismarkiano e beverigiano. O modelo bismarkiano – modelo orientado pela lógica contributiva da seguridade social – funciona como seguros sociais, onde através dos recursos recolhidos predominantemente da folha de salário dos empregados. São garantidos benefícios aos trabalhadores que podem vir a precisar em momentos de riscos sociais. (BOSCHETTI; SALVADOR 2006 apud FREITAS; CARIAGA, 2014 p. 63). Esse modelo foi utilizado para formular a nossa Previdência Social e, assim, buscar garantir um mínimo social aos trabalhadores.

No entanto, como evidenciado por Freitas e Cariaga (2014), este demonstra-se ser um modelo limitado de proteção social, considerando-se que irá garantir direitos como o salário maternidade, auxílio doença, pensões e assistência médica somente àqueles que contribuem mensalmente para a seguridade social, seja através do recolhimento da Guia da

previdência social ou do desconto em folha de salário do trabalhador devidamente registrado. Nas palavras de Boschetti (2008, apud FARIAS CARIAGA 2014 p.63) “este modelo só universaliza direitos sociais se Universalizar igualmente, o direito do trabalho”.

Este modelo parte de uma cidadania (no caso a seguridade social) condicionada ao trabalho e à contribuição. Somente tem direito aqueles que participam das relações mercantis de trabalho e que contribuíram previamente para a sua proteção social. A partir dessa lógica, a proteção social do indivíduo está primeiro no mercado, onde deve participar das relações mercantis de exploração ou de venda de força de trabalho e contribuir (pagar) a sua proteção social de seguridade social. (FARIAS; CARIAGA, 2014, p. 64).

Já o modelo inglês de Seguridade Social adotado pelo Brasil é o chamado modelo *Beveridgiano*, que possui características opostas ao visto anteriormente. Esse modelo foi originado a partir da lógica não contributiva da seguridade social, sendo pensado à época em que foi concebido, com o intuito principal de combate à pobreza, uma vez que eram direitos previstos de forma universal aos cidadãos, sem que houvesse a imposição de contribuição a estes.

Tal modelo, ao contrário do outro, não parte de uma cidadania (no caso da seguridade social) condicionada no trabalho e na contribuição. Nele, todos têm direito à seguridade social independente da participação dos indivíduos nas relações mercantis de trabalho ou de contribuição. (FARIAS; CARIAGA, 2014, p. 64).

Desta forma, como expõe Lobato (2006, apud Farias; Cariaga, 2014 p. 64):

Assim, os direitos previstos pela Seguridade Social foram “inscritos em situações distintas, ficando a previdência social dependente de contribuição, e assistência da necessidade e somente a saúde tendo se universalizado sem nenhum critério prévio de acesso.

Sposati (2013 p. 655) expõe que “o campo de confronto na seguridade social no Brasil se concretiza no ambiente de três políticas sociais que lhe foram constitucionalmente subordinadas: previdência social, saúde e assistência social”. A proteção social no Brasil, desta forma, está inserida no conjunto de seguranças sociais que uma sociedade, de forma solidária, garante aos seus membros.

Antes de se analisar o alcance da Seguridade Social é necessário conceituar os termos “socialmente protegido” e “socialmente desprotegidos”. Estes são conceitos adotados pelo Conselho Nacional da Previdência Social (CNPS), introduzidos pela Resolução n. ° 1.241/2004, e possuem o intuito de calcular a cobertura previdenciária.

Farias e Cariaga (2014) expõe que estes conceitos permitem mensurar a população socialmente protegida e desprotegida, proporcionando desta forma uma direção para estudos, pesquisas e análises da implementação de políticas sociais. Em suas palavras “isso permite delimitar e conceituar sob qual prisma o Estado brasileiro compreende por proteção de seguridade social. (Farias; Cariaga, 2014 p. 65).

Segundo a referida resolução e o exposto por Farias Cariaga (2014), “a população socialmente protegida é aquela que tem a cobertura da previdência social ou da assistência social e socialmente desprotegida é aquela que não possui nenhuma destas coberturas”.

Para tanto, o Ministério da Previdência Social (MPS), utiliza como indicadores da cobertura da Assistência Social a Renda Mensal Vitalícia (RMV) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). De acordo com esse entendimento, as pessoas que não tem acesso a estes benefícios estão inseridos na categoria de *socialmente desprotegidos*. Logo, ser usuário de serviços socioassistenciais das políticas de Proteção Social Básica e Especial da Assistência Social não significa estar socialmente protegido, o que permite concluir que a Seguridade Social não se dá de forma universalizada, tendo em conta que não abrange grande parcela da população.

Ademais, conforme Sposati (2013) até mesmo o Benefício de Prestação Continuada (BPC) sofre uma “tripla barreira”. Em suas palavras:

Embora benefício de assistência social, isto é, não referido ao seguro social, a inflexibilidade de trato no acesso ao BPC – Benefício de Prestação Continuada, direcionada a pessoas com deficiência (desde a primeira infância), é operada por “tripla barreira”: o requerente não pode ter outro membro da família com benefício, pois ele será considerado no cálculo do per capita (o que não ocorre com os idosos); o requerente deverá demonstrar que sua deficiência é durável, isto é, permanecerá após dois anos. Ao que parece, faltou considerar que viver dois anos sob fragilidade não só agudiza a deficiência como pode ampliar a precariedade da própria vida.(SPOSATI, 2013, p.654).

Segundo ele, os indivíduos considerados improdutivos para o capital são os que inserem suas necessidades no âmbito da *proteção social*. Estes são denominados inválidos uma vez que “para o capital não são contáveis seus autossustento não é mantido pelo salário advindo da ocupação, emprego ou trabalho”. (SPOSATI (2013 p. 656).

Conforme dados trazidos por Farias e Cariaga (2014), cerca de 25,08 milhões de brasileiros estão inseridos na categoria dos socialmente desprotegidos, o que corresponde a 29,3% do total da população ocupada e, ainda, cerca de 40%, que corresponde a um total de 10,16 milhões das pessoas inseridas, possuem rendimento inferior a um salário mínimo, o que dificulta suas condições de contribuir, resultando em desigualdades sociais.

Outrossim, expõe Farias e Cariaga (2014, p. 69):

A seguridade social não protege os indivíduos que estão em idade produtiva e que não contribuem, seja por falta de trabalho ou por falta de renda que permita contribuição. Ela também não protege aquele que, apesar de terem renda suficiente, não contribuem por algum motivo.

Assim, levando em consideração o exposto, conclui-se que a Assistência Social incluída na Seguridade Social, não garante proteção aos socialmente desprotegidos, o que acaba tornando impossível a universalização da própria Seguridade Social, uma vez que esta foi pensada a partir do pleno emprego.

3. METODOLOGIA

Neste trabalho foi utilizado o método *dedutivo*, utilizando-se da pesquisa bibliográfica com base em consultas às doutrinas e legislação, buscando assim um método dialético – que consiste em ser empregado em pesquisa qualitativa – onde considera-se que os fatos não podem ser apreciados fora de um contexto social, buscando desta forma analisar se a Seguridade Social é um meio de mitigação da pobreza considerando a desigualdade presente no país.

Dado o exposto, foram efetuadas pesquisas bibliográficas com o objetivo de aprofundar o objeto da pesquisa, utilizando-se da leitura, análise e interpretação de materiais já publicados constituído principalmente de livros, artigos de periódicos e normas legislativas, entre outros.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O manifesto trabalho teve o intuito analisar o instituto da Seguridade Social como meio mitigador da pobreza e da desigualdade no Brasil por intermédio da Assistência Social. Foram então analisados os pontos históricos mais importantes que contribuíram para modelar a Seguridade Social da forma como conhecemos hoje e que está presente na nossa Constituição Federal de 1988, onde encontramos a estrutura de um regime democrático, consolidando objetivos de igualdade e justiça social por via dos direitos sociais.

Em análise à Seguridade Social atual, notou-se que esta surgiu com o intuito de garantir o bem-estar e a justiça social para a sociedade através da intervenção ativa ou negativa do Estado, abrindo perspectiva entre a democracia representativa e participativa, possibilitando a democratização do Estado com a participação da sociedade civil onde reuniu Previdência, Assistência Social e Saúde em um único sistema de Proteção Social.

Observou-se que este é um conjunto de seguranças sociais que uma sociedade, de forma solidária, garante aos seus membros e que, portanto, a centralidade está no processo histórico de cada sociedade e nele o trânsito pelo qual determinadas condições sociais de dignidade e sobrevivência são asseguradas enquanto um direito social universal.

O presente trabalho teve como objeto a seguridade social como forma de mitigação da pobreza. Sendo assim, analisamos também as suas concepções teóricas e a sua presença em nossa sociedade atual, onde se constatou que desde a origem do processo de formação socioeconômico e político o Brasil já possui um quadro de desigualdade e pobreza fazendo parte de sua gênese estruturante e mostrando-se presente até os dias de hoje.

Com enfoque na Assistência Social, vimos a sua origem histórica no Brasil e seu impacto na sociedade. Viu-se então, que é medida legal e legítima que visa oferecer segurança social aos cidadãos não cobertos ou precariamente cobertos, pelo lado contributivo da seguridade social, ou seja, a previdência, e visa desta forma livrar esses cidadãos não só dos infortúnios do presente, mas também das incertezas do amanhã, protegendo-os das adversidades causadas por enfermidades, velhice, abandono, desemprego, dentre outras causas que ensejam à fragilidade dessas pessoas.

Durante as pesquisas realizadas, observou-se que a Assistência Social tem como intento a diminuição do estado de miserabilidade em que se encontra boa parte da população brasileira, provendo os mínimos sociais e realizando-os através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento a essas necessidades básicas.

Apesar do que foi visto, a seguridade social não conseguiu abranger toda a população, existindo uma parcela considerada como socialmente desprotegida, onde enquadram-se aqueles que possuem capacidade laborativa mas, no entanto, pela falta deste não o fazem, e possuem rendimento inferior a um salário mínimo, o que dificulta suas condições de contribuir. Não há como se afirmar que a mesma não atua como uma forma de mitigação da pobreza, uma vez que mesmo não alcançando uma parcela da população, consegue garantir aos que dela necessitam um mínimo, que no final das contas, para eles faz toda diferença, sendo então um alívio para as suas dificuldades ocasionadas pela pobreza.

No entanto, viu-se também que esses esforços seriam mais eficazes se articuladas com políticas macroeconômicas que garantam um crescimento econômico sustentado, ou seja, com geração de empregos, elevação de renda proveniente do trabalho e a redistribuição de renda concentrada no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALVES, Ismael Gonçalves. **Da caridade ao Welfare State: Um breve ensaio sobre aspectos históricos dos sistemas de proteção social ocidentais.** Disponível em:< <http://cienciaecultura.bvs.br>> Acesso em: 05 de Julho de 2019

BRASIL, **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988,** Disponível em:www.planalto.gov.br. Acesso em 15 de novembro 2019.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação.** Disponível em:< <https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/>>. Acesso em 27 março de 2019.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de, LAZZARI, João Batista. **Manual de direito.** – 21. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

CARVALHO, Graziela Figueiredo Carvalho. **A Assistência Social no Brasil. Da Caridade ao Direito.** Disponível em:<<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/11992/11992.PDF>>. Acesso em 20 de setembro de 2019.

CARVALHO, Ailton Mota de. **Políticas sociais: afinal do que se trata?** Disponível em:<www.uenf.br>. Acesso em 17 de novembro de 2019.

DIAS, Maria Berenice. **A igualdade desigual.** Disponível em:<esdc.com.br> acesso em 24 de Abril de 2019.

DOWER, Nelson Godoy Bassil, **Instituições de direito público e privado** – 15. ed. – São Paulo: Saraiva, 2017

FREITAS, Raquel Sabará; CARIAGA, Maria Helena. **O alcance da seguridade social brasileira aos socialmente desprotegidos.** Disponível em:<www.scielo.br> Acesso em: 10 de outubro de 2019.

GASPAR, Ana Emilia. **Gestão Unificada do Sistema Único de Saúde e do Sistema Único de Assistência Social em Pindamonhangaba, São Paulo, Brasil, no período de 2005 a 2008.** São Paulo: USP, 2010.

HUNT, Lynn. **A invenção dos Direitos Humanos – Uma História.** Disponível em:<lelivros.love>. Acesso em 01 de julho de 2019.

JESUS, Edivane de. **A previdência social e o trabalhador: entre o acesso ao direito e a contribuição.** Disponível em:<<http://www.scielo.br>>. Acesso em 17 de novembro de 2019.

LEITÃO, André Studart, MEIRINHO, Augusto Grieco Sant’Anna. **Manual de direito previdenciário** – 5. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado** – 22. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira.** Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em 11 de novembro de 2019.

MAZZEI, Marcella de Lima, **A Juridicidade das Ações Regressivas Propostas pela Previdência Social.** Disponível em:<<http://repositorio.furg.br>> Acesso em: 05 de junho de 2019

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional** – 33. ed. – São Paulo: Atlas, 2017.

OLIVEIRA, Carlindo Rodrigues de; OLIVEIRA, Regina Coeli de. **Direitos sociais na constituição cidadã.** Um balanço de 21 anos. Disponível em:< <http://www.scielo.br>>. Acesso em 23 de setembro de 2019.

PAVIONE, Lucas dos Santos. **Princípios da seguridade social.** Disponível em:< <https://lucaspavione.jusbrasil.com.br/artigos/121936124/principios-da-seguridade-social>>. Acesso em: 25 de Abril de 2019.

PRESOTTO, Andrea Regina Galvão. **Internacionalização dos Sistemas de Seguridade Social – Perspectiva do Brasil.** São Paulo: Faculdade USP, 2011.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem da desigualdade.** Disponível em:<lelivros.love>. Acesso em 13 de novembro de 2019.

SPOSATI, Aldaiza. **Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social.** Disponível em:<www.scielo.br>. Acesso em 19 de novembro de 2019.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **(Des) estruturação do trabalho e condições para a universalização da Previdência Social no Brasil.** Disponível em: <<http://repositorio.unb.br>>. Acesso em: 25 de Junho de 2019.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Pobreza e políticas públicas de enfrentamento à pobreza.** São Luís: EDUFMA, 2013.

SILVA, Jéssica Natália da; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. **A História da Assistência Social no Brasil: Contextualização e modelos de análise de políticas públicas.** Disponível em: <neppss.com> Acesso em: 23 de Setembro de 2019.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 19 de novembro de 2019.

TSUTIYA, Augusto Massayuki. **Curso de direito da seguridade social** – 4. ed. – São Paulo: Saraiva, 2013.

TRONCO, Giordano Benites; RAMOS, Marillia Patta. **Linhas de pobreza no Plano Brasil sem Miséria: análise crítica e proposta de alternativas para a mediação da pobreza conforme metodologia de Sonia Rocha.** Disponível em: <www.scielo.br> Acesso em: 15 de outubro de 2019.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio. **Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a constituição de 1988.** Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 20 de julho de 2019.

VIANNA, Zamira Mendes. **Os direitos sociais: uma análise acerca dos limites à sua eficácia.** Disponível em: <viannasapiens.com.br>. Acesso em 20 de setembro de 2019.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **Em torno do conceito de política social: Notas introdutórias.** Disponível em: <<http://antigo.enap.gov.br/>>. Acesso em 17 de novembro de 2019.