

REVISTA DIREITO DAS RELAÇÕES SOCIAIS E TRABALHISTAS
Periódico Científico do Curso de Direito do Centro Universitário do
Distrito Federal – UDF

ISSN 2446-8908

Volume I,

Número 2

Julho/Dezembro 2015

REVISTA DIREITO DAS RELAÇÕES SOCIAIS E TRABALHISTAS
Periódico Científico do Curso de Direito do Centro Universitário do Distrito Federal –
UDF

Conselho Editorial

- Prof. Dr. Wolfgang Däubler (Universidade de Bremen, Alemanha)
Prof. Dr. Fernando Valdez Dal-Ré (Universidade Complutense de Madrid, Espanha)
Prof. Dr. José Luiz Tortuero Plaza (Universidade Complutense de Madrid, Espanha)
Prof.^a Dr.^a Francisca Moreno Romero (Universidade Complutense de Madrid, Espanha)
Prof. Dr. Antonio Fernando Baylos Grau (Universidade Castilla La Mancha, Espanha)
Prof. Dr. Antonio Ojeda Avilés (Universidade de Sevilha, Espanha)
Prof. Dr. Jean-Claude Javillier (Universidade Paris II, França)
Prof. Dr. Giancarlo Perone (Universidade de Roma Tor Vergata, Itália)
Prof.^a Dr.^a Roberta Bortone (Universidade de Roma La Sapienza, Itália)
Prof.^a Dr.^a Maria do Rosário Palma Ramalho (Universidade de Lisboa, Portugal)
Prof. Dr. Adrián Goldin (Universidade de San Andrés, Argentina)
Prof. Dr. Mario Ackerman (Universidade de Buenos Ayres, Argentina)
Prof. Dr. Oscar Zas (Universidade de La Plata, Argentina)
Prof. Dr. Hugo Barreto Ghione (Universidade da República, Uruguai)
Prof.^a Dr.^a Rosina Rossi Albert (Universidade da República, Uruguai)
Prof. Dr. José Roberto Freire Pimenta (PUC Minas)
Prof. Dr. Luiz Otávio Linhares Renault (PUC Minas)
Prof. Dr. Márcio Túlio Viana (UFMG e PUC Minas)
Prof. Dr. Everaldo Gaspar Lopes de Andrade (UFPE)
Prof. Dr. Sérgio Torres Teixeira (UFPE)
Prof. Dr. Fábio Túlio Barroso (UFPE)
Prof. Dr. Ivan Simões Garcia (UFRJ e UERJ)
Prof.^a Dr.^a Sayonara Grillo Leonaldo da Silva (UFRJ)
Prof. Dr. Jorge Luiz Souto Maior (USP)
Prof. Dr. Ronaldo Lima dos Santos (USP)
Prof.^a Dr.^a Zélia Luiza Pierdoná (Universidade Mackenzie - SP)

REVISTA DIREITO DAS RELAÇÕES SOCIAIS E TRABALHISTAS

Periódico Científico do Curso de Direito do Centro Universitário do Distrito Federal – UDF

Equipe Editorial

Editor Acadêmico: Dr. Mauricio Godinho Delgado (Professor Titular UDF)

Co-Editor Acadêmico: Dr. Gustavo Filipe Barbosa Garcia (Professor Titular UDF)

Editor Adjunto: Dr. Marcus Firmino Santiago (Professor Titular UDF)

Editores Assistentes: Dr^a Renata de Assis Calsing (Professora Titular UDF)

Editor Assistente: Dr. Marcelo Borsio (Professor Titular UDF)

Contatos

www.udf.edu.br

mfsantiago@udf.edu.br

Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas / Centro Universitário do Distrito Federal. – Vol. I, n. 2 (Jul./Dez. 2015). Brasília, DF, 2015 [on-line].

Semestral.

ISSN: 2446-8908

1. Direito do Trabalho. 2. Relações Trabalhistas. Relações Sociais. I. Centro Universitário do Distrito Federal.

CDU: 349.2:331.1

82
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

SUMÁRIO

ARTIGOS

Human dignity of workers and competition

Dignidade humana dos trabalhadores e competição capitalista

Wolfgang Däubler p. 9

O direito como instrumento de desmercantilização do trabalho: perspectiva da história e da ciência política no Século XX

Law as work decommodification instrument: perspective of history and political science in the twentieth century

Valéria Marques Lobo p. 24

La subcontratación como instrumento de descentralización productiva y su incidencia jurídico-laboral

Outsourcing as an instrument of decentralization productive labour and its legal implications

José Luis Monereo Pérez p. 59

La situación jurídica de los “expatriados” laborales

The legal status of “expatriate” workers

Antonio Ojeda Avilés p. 90

Libertad de circulación en la Unión Europea y derechos de protección social

Freedom of movement in the European Union and rights of social protection

María Yolanda Sánchez-Urán Azaña p. 126

Nouvelles formes de gouvernance et attentes morales des salariés: l’expérience française

New forms of governance and moral traits in workers: the French experience

Marie-France Mialon p. 146

Princípios do direito processual do trabalho. Reflexões em face do novo Código de Processo Civil

Principles of labor procedural law. Reflections about the new Civil Procedure Code

Ricardo José Macêdo de Britto Pereira p. 169

Direitos sociais e fundamentos constitucionais: modificações no regime jurídico do benefício previdenciário da pensão por morte

Social rights and constitutional foundations: changes in the legal system of social security benefit of pension for death

Gustavo Filipe Barbosa Garcia p. 197

A assistência social como subsistema subsidiário na seguridade social e o valor do benefício previsto no art. 203, V, da Constituição: uma análise a partir do Relatório Beveridge

Social assistance as subsidiary subsystem on social security and the value of the benefit provided for in article 203, V of the Constitution: an analysis from the Beveridge Report

Zélia Luiza Pierdoná p. 210

A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO SUBSISTEMA SUBSIDIÁRIO NA SEGURIDADE SOCIAL E O VALOR DO BENEFÍCIO PREVISTO NO ART. 203, V, DA CONSTITUIÇÃO: UMA ANÁLISE A PARTIR DO RELATÓRIO BEVERIDGE

SOCIAL ASSISTANCE AS SUBSIDIARY SUBSYSTEM ON SOCIAL SECURITY AND THE VALUE OF THE BENEFIT PROVIDED FOR IN ARTICLE 203, V OF THE CONSTITUTION: AN ANALYSIS FROM THE BEVERIDGE REPORT

Zélia Luiza Pierdoná¹

Resumo O presente trabalho tem por objetivo demonstrar que a Constituição de 1988 instituiu um sistema de proteção social denominado seguridade social, o qual tem por objetivo proteger a todos os cidadãos nas situações de necessidade. Para atender ao referido objetivo, foram criados três subsistemas: o da saúde, o da previdência e o da assistência. Assim, deve-se compreender os diferentes subsistemas a partir do conjunto, bem como que o subsistema assistencial apresenta-se como subsidiário ao subsistema previdenciário. A partir dessa compreensão, extraída do modelo proposto no Relatório Beveridge, será analisada se o benefício de um salário mínimo, destinado aos idosos e aos deficientes, previsto no art. 203, V, da Constituição, deve ser mantido ou se precisa ser alterado, para garantir a coerência do sistema de proteção social.

Palavra-chave: Assistência social; Subsidiariedade; Valor do benefício ao idoso e ao deficiente

Abstract This paper aims to demonstrate that the 1988 Constitution established a social protection system called Social Security, which aims to protect all citizens in situations of need. To meet this objective it was created three subsystems: the health, social security and welfare. Thus, one must understand the different subsystems from the whole, as well as the

Artigo recebido em 04 de setembro de 2015

¹ Professora da graduação e da pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, mestre e doutora pela PUC/SP, realizou estágio pós-doutoral na Universidade Complutense de Madri, também é Procuradora Regional da República.

assistance subsystem presents itself as a subsidiary to the social security subsystem. From the aforementioned understanding, this paper will examine, starting from the model proposed in Beveridge Report, if the benefit of a minimum wage for the elderly and disabled, provided for in Article 203, V of the Constitution, should be maintained or need to be amended to ensure consistency of the social protection system.

Keywords: Social assistance; Subsidiarity; Value of the benefit to the elderly and the disabled

1. Introdução

A Constituição de 1988 instituiu um sistema de proteção social denominado seguridade social, o qual tem por objetivo proteger a todos os cidadãos, em todas as situações geradoras de necessidades e não apenas os trabalhadores e seus dependentes, como era no ordenamento anterior.

O referido sistema foi denominado seguridade social e é constituído por três subsistemas: o da saúde, o da previdência e o da assistência social. Aquele garante o acesso à saúde a todos; o subsistema previdenciário protege os trabalhadores e seus dependentes e tem por objetivo manter seus níveis de vida, quando já não exercem atividade remunerada; já o subsistema assistencial visa proteger aqueles que não são atendidos pelo subsistema previdenciário e estão abaixo do patamar mínimo de subsistência.

Assim, dos três subsistemas, a garantia de recursos econômicos nas situações de necessidade será viabilizada por dois dos subsistemas acima referidos: o previdenciário e o assistencial. Aquele exige o cumprimento de uma obrigação para garantir o direito, ou seja, exige a contribuição prévia para a concessão das prestações. Na assistência, a proteção é concedida, independentemente de contribuição, conforme expressamente dispõem o *caput* do art. 203 da Constituição.

O trabalho que segue pretende demonstrar que a interpretação dos subsistemas previdenciário e assistencial, compreendo-os no sistema de proteção como um todo, revela a subsidiariedade deste em relação ao subsistema previdenciário. A partir disso, considerando-se o modelo proposto no Relatório Beveridge, será analisado se o valor do benefício de prestação continuada da assistência social pode ser mantido, como previsto no art. 203, V, da Constituição ou se deve ser alterado, para garantir a coerência e a sustentabilidade do sistema.

2. O sistema de seguridade social

A Constituição de 1988 instituiu um sistema de proteção social que tem por objetivo proteger todos e não apenas os trabalhadores e seus dependentes, como era no período que a antecedeu. O referido sistema foi denominado seguridade social e tem seus preceitos estabelecidos nos arts. 194 a 204 e 40, todos da Constituição.

O citado sistema é formado por três subsistemas, conforme se pode observar no enunciado do 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”.

Para proteger a todos, a Constituição uniu os três direitos sociais mencionados acima, os quais possuem objetivos e destinatários diferentes, justamente para garantir que todos sejam protegidos nas situações de necessidade.

A saúde é dirigida a todos e não somente aos trabalhadores e seus dependentes, como era antes de 1988, conforme se pode observar no preceito do art. 196 da Constituição: “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

A previdência social visa proteger os trabalhadores e seus dependentes, mantendo o nível de vida nas situações de necessidade. Para tanto, exige contribuições, as quais, como regra, incidem sobre as remunerações do trabalho. Assim, também como regra, a proteção corresponde à média das remunerações e, com isso, há a manutenção do nível de vida que o trabalhador e sua família tinham quando do exercício de atividade remunerada.

Portanto, a previdência tem característica profissional/contributiva. Ela é obrigatória para todos aqueles que exercem atividades remuneradas. Mas, a obrigatoriedade existe até um determinado valor, motivo pelo qual se pode afirmar que a previdência mantém, de maneira limitada, o nível de vida do trabalhador.

Assim, o trabalhador, por meio da previdência social faz seu planejamento, compulsória e antecipadamente, para ter proteção nas situações geradoras de necessidades, que serão cobertas pelas prestações previdenciárias. Trata-se de um seguro social, com prestações e contribuições definidas em lei.

A proteção obrigatória divide-se em Regime Geral de Previdência Social – RGPS, com preceitos no art. 201 da Constituição e Regime dos Servidores Públicos, previsto no art. 40, também da Constituição. Aquele é aplicado de maneira obrigatória a todos os

trabalhadores, exceto os servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, quando amparados por este regime. Com os dois regimes, todos os que exercem atividade remunerada estão incluídos na proteção previdenciária.

Os únicos trabalhadores que não estão incluídos nos dois regimes acima mencionados são os militares, haja vista os preceitos do inciso X do art. 142 e §§ 1º e 2º do art. 42, ambos da Constituição.

Assim, qualquer outra proteção criada pelo ordenamento infraconstitucional que não seja dos militares, é inconstitucional. Exemplo de proteção que não encontra fundamento no texto constitucional é a dos congressistas e de governadores.

Como referido acima, há um teto na proteção obrigatória. Esse teto era diferente até as ECs nºs 20/98 e 41/2003. As citadas emendas estabeleceram a possibilidade de se adotar o mesmo teto do Regime Geral de Previdência Social, desde que instituassem previdência complementar a seus servidores. Há entes federativos que já o fizeram, como por exemplo, a União e o Estado de São Paulo.

Além da previdência obrigatória, acima mencionada, a Constituição prevê a previdência complementar, a qual tem por objetivo proteger o trabalhador além do limite estabelecido nos regimes obrigatórios (RGPS e Regime dos Servidores), possibilitando, dessa forma, a continuidade de seu padrão de vida, uma vez que complementa a aposentadoria dos regimes obrigatórios.

Segundo o Relatório Beveridge², o objetivo da previdência complementar, designada no citado relatório, de “seguro voluntário”, é atender as reais necessidades do trabalhador, mantendo o seu nível de vida, quando auferir rendimentos que ultrapassem o nível de proteção do seguro obrigatório.

Beveridge³ defende que o seguro obrigatório, que tem por objetivo a garantia de um rendimento básico de sobrevivência, deve ser organizado pelo Estado, mas os padrões mais elevados devem ser providos pelo próprio indivíduo, por meio de seguro voluntário. O Estado deve apenas adotar medidas que permitam e encorajam o seguro voluntário.

Da mesma forma como foi proposta por Beveridge, a Constituição prevê que a previdência complementar é facultativa, ou seja, depende da vontade do trabalhador a adesão ou não. Possui preceitos no art. 202 da Constituição, o qual estabelece que deve ser

² BEVERIDGE, William. O plano Beveridge: relatório sobre o seguro social e serviços afins, p. 222.

³ BEVERIDGE, William. Op cit., p. 190.

organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social. O citado preceito constitucional foi regulamentado pelas Leis Complementares nº 108 e 109/2001.

A previdência complementar dos servidores públicos tem preceitos constitucionais nos §§ 14 a 16 do art. 40 e cada ente federativo deve criar a sua, por meio de lei, caso adote o mesmo teto do Regime Geral de Previdência Complementar.

Conforme mencionado acima, a seguridade social tem por objetivo proteger a todos nas situações de necessidade. Assim, como a previdência protege o trabalhador e seus dependentes e exige contribuição para garantir a proteção, há pessoas que não terão acesso à citada proteção, ou porque não são trabalhadores ou dependentes deles, ou porque não contribuíram para tanto.

Em razão disso, o sistema de proteção social brasileiro instituiu um subsistema que tem por objetivo proteger aquelas pessoas que não são protegidas pelo subsistema previdenciário: a assistência social.

A assistência, nos termos do art. 203 da Constituição, tem por objetivo proteger aos necessitados e, diferente do subsistema previdenciário, não exige contribuição. Assim, é um sistema de proteção social não contributivo, especialmente no que tange à concessão de benefícios econômicos.

Justamente porque o cidadão encontra-se em situação de miserabilidade, não seria possível exigir-lhe uma contraprestação direta, especialmente no que tange às prestações econômicas.

Deve ser ressaltado que, ao menos para as prestações econômicas de assistência social, mesmo na hipótese de o texto constitucional não ter preceituado que a proteção independe de contribuição, ela seria não contributiva, haja vista o princípio da equidade na forma de participação do custeio, previsto no art. 194, parágrafo único, V, da Constituição. Isso porque, se o beneficiário é miserável, não seria equânime exigir-lhe contribuição prévia para a obtenção da proteção futura.

Entretanto, considerando que a assistência social não se restringe às prestações econômicas, em outras espécies de prestações é possível instituir contraprestação do beneficiário, uma espécie do copago, caso o destinatário não seja hipossuficiente economicamente.

Isso porque, a assistência social não se restringe a concessão de benefícios econômicos. Assim, poderá haver serviços, cujos destinatários sejam necessitados, não no sentido econômico. Por exemplo, idosos que necessitam de acolhimento, porque não possuem

família (que constituiu o primeiro sistema de proteção); pessoas usuárias de drogas; pessoas vítimas de violência doméstica etc.

Nessas hipóteses não há impeditivo de se exigir contraprestação por parte dos usuários, pois, embora o texto constitucional mencione “independente de contribuição”, no art. 203, isso não significa impossibilidade de se exigir que o usuário do subsistema, que possua capacidade econômica, participe dos custos do serviço que lhe é prestado.

Assim, interpretando-se o art. 203 da Constituição com o princípio da equidade, acima referido, pode-se exigir a participação do beneficiário no custeio do serviço que lhe é oferecido. Do contrário, ter-se-ia aumento das desigualdades e não sua redução, conforme prevê o art. 3º da Constituição.

No que tange aos benefícios econômicos, diferente da previdência, a assistência social não tem por objetivo manter o *status quo* de seus beneficiários. Isso porque, a citada forma de proteção visa retirar a pessoa da miserabilidade, concedendo-lhes o mínimo existencial. Portanto, manter o *status quo* de seus beneficiários significa manter as pessoas na miserabilidade.

Dessa forma, verifica-se que a assistência social é um subsistema da seguridade social que tem por objetivo proteger aqueles que não tem a proteção previdenciária, a qual deve ser considerada proteção principal.

Esse desenho de proteção social foi proposto no Relatório Beveridge, o qual expressamente mencionava que o plano de seguridade proposto tinha como objetivo a abolição da miséria, tendo, como método principal, o seguro social compulsório; e, a assistência nacional e o seguro voluntário, como métodos subsidiários⁴. Em relação à assistência, o citado relatório assim se referia: “servirá a assistência para atender a todas as necessidades que não forem satisfeitas pelo seguro”⁵.

O termo seguro, no citado relatório, corresponde ao que na Constituição é previdência social. Tanto é assim que a autarquia que gere o Regime Geral de Previdência Social é denominada Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

O relatório ainda defende que o seguro social e a assistência nacional sejam organizadas pelo Estado e que tenham por objetivo a garantia de um rendimento básico de sobrevivência. Os padrões mais elevados, conforme já referido acima, devem ser providos

⁴ BEVERIDGE, William. Op cit., p. 14.

⁵ BEVERIDGE, William. Op cit., p. 219.

pelo próprio indivíduo⁶.

Embora o seguro social e a assistência tenham por objetivo garantir um rendimento básico aos cidadãos, Beveridge assevera que na assistência social as necessidades devem ser atendidas “de maneira adequada ao nível de subsistência, mas os beneficiários devem ver na assistência algo menos desejável do que o auxílio de seguro, pois, se assim não for, nada lucrarão os segurados com as suas contribuições”⁷.

Dessa forma, para o Relatório Beveridge, a proteção assistencial (não contributiva), além de ser concebida como método subsidiário, deve ter benefícios que sejam inferiores aqueles concedidos pelo seguro compulsório (proteção contributiva).

Assim, no próximo item será analisado se o subsistema assistencial brasileiro apresenta o caráter subsidiário em relação ao subsistema previdenciário, a que se refere Beveridge. Será analisado, ainda, se o valor do benefício a que se refere o art. 203, V, da Constituição deve ser mantido ou precisa ser alterado, para garantir coerência e sustentabilidade ao sistema de proteção social criado com a Constituição de 1988.

3. A subsidiariedade do subsistema assistencial

Conforme referido acima, o Relatório Beveridge assevera que o seguro social deve ser o principal instrumento de garantia dos rendimentos, mas não pode ser o único, pois precisa ser completado pela assistência e pelo seguro voluntário. Estes dois últimos foram concebidos como métodos subsidiários, no citado relatório.

A assistência, segundo Beveridge, “consiste na concessão de auxílios em dinheiro, condicionados às necessidades que forem provadas na época do pedido, independentemente de contribuições prévias (...). A assistência é um complemento indispensável do seguro social, embora deva ser ampliado o campo desse último”⁸.

Assim, no Relatório Beveridge, o qual é tido como modelo de grande parte dos sistemas de proteção social instituídos pelos diferentes países, dentre os quais o Brasil, o sistema de proteção social deve ter como proteção principal o seguro social, mas deve existir a proteção assistencial para proteger aqueles que não são protegidos pelo seguro social. Este último deve ser subsidiário ao seguro social.

Isso porque, a proposta desenhada no citado documento é a de proteger a todos e

⁶ BEVERIDGE, William. Op cit., p. 190.

⁷ BEVERIDGE, William. Op cit., p. 219.

⁸ BEVERIDGE, William. Op cit., p. 190.

não apenas aqueles que vivem com o fruto do trabalho. A referida proposta foi agasalhada pelo constituinte brasileiro, o qual instituiu, conforme mencionado acima, um sistema de proteção social que tem como objetivo proteger a todos. A universalidade da proteção encontra-se prevista no art. 194, parágrafo único, I, da Constituição.

Para atender a todos foram incluídos três direitos sociais, os quais garantem dois aspectos de proteção: de um lado tem-se a saúde, que protege a todos; e, no outro aspecto, encontra-se a previdência e a assistência social, as quais possuem como objetivo principal, garantir a sobrevivência dos brasileiros, quando diante de situações que geram necessidades. A previdência protegendo os trabalhadores e seus dependentes e a assistência protegendo aqueles não incluídos na proteção previdenciária.

A assistência social, na Constituição de 1988, surgiu como garantia de se atingir a universalidade da proteção, mas foi mantido o sistema profissional/contributivo que existia no País desde 1923, com a edição da Lei Eloy Chaves. Assim, também o sistema brasileiro tem o subsistema assistencial como subsidiário da proteção previdenciária.

Observa-se isso em diversos preceitos da Constituição, em especial, o art. 193, o qual estabelece como base da Ordem Social o primado do trabalho, o art. 1º, IV, que coloca, entre os fundamentos do Estado brasileiro, o valor social do trabalho.

Atendendo à importância que a Constituição deu ao trabalho, o sistema de proteção social brasileiro destinou um de seus subsistemas para proteger o trabalhador e seus dependentes e o considerou como o método principal de proteção. O referido subsistema manteve a natureza profissional/contributiva que existia antes do advento da atual Constituição.

Mas, exatamente pela natureza contributiva do citado subsistema, alguns cidadãos não são atendidos pela referida forma de proteção. Em vista disso, o Brasil adotou o modelo Beveridgiano, criando um subsistema subsidiário para garantir a proteção daqueles não protegidos pelo subsistema previdenciário: o subsistema assistencial.

Da mesma forma que no Relatório Beveridge, a proteção assistencial é concedida independente de contribuição. Isso está expressamente previsto no *caput* do art. 203 da Constituição: a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social.

A natureza subsidiária do subsistema assistencial reside no fato de que só terá sua proteção àquele que não é protegido pela previdência social. Assim, se o cidadão é trabalhador, ele poupará parte de seus rendimentos, de maneira obrigatória, pagando

contribuição, e receberá a proteção nas situações de necessidades mencionadas no art. 201 da Constituição, como morte, idade avançada, invalidez.

Carlos Gustavo Moimaz Marques também sustenta que a proteção assistencial é subsidiária da proteção previdenciária, conforme se pode observar a seguir:

o viés subsidiário do sistema assistencial em relação à previdência vem expressamente apontado pelo constituinte que define como fundamento da ordem social o primado do trabalho: se o que move a ordem social é o trabalho, e se os titulares da proteção previdenciária são os trabalhadores, só haverá assistência àqueles que não consigam trabalhar ou prover a sua própria subsistência.⁹

Portanto, caso um cidadão que não esteja protegido pelo subsistema previdenciário, ou porque não é trabalhador, ou porque durante a atividade laboral não contribuiu, será protegido, inicialmente, pela própria família (assistência familiar) e, na hipótese de inexistência da proteção familiar, pela assistência do Estado.

Em relação à proteção familiar, o autor acima citado assevera que:

o princípio da subsidiariedade no campo assistencial vem justamente ressaltar e hierarquizar a atuação dessas várias espécies de assistência. A atuação do sistema assistencial mais complexo (estatal) só ocorrerá quando os menores (família e privado) não se mostrarem aptos o suficiente¹⁰.

Assim, pode-se afirmar que a proteção assistencial concedida pelo Estado é duplamente subsidiária: em primeiro lugar, da proteção previdenciária e, em segundo lugar, da familiar.

Considerando a natureza substitutiva da proteção assistencial, no próximo item será analisado se o valor do benefício assistencial, previsto no art. 203, V da Constituição, está de acordo com o sistema de seguridade social ou se deveria ser alterado para garantir a coerência do citado sistema.

4. O benefício assistencial de um salário mínimo concedido aos idosos e às pessoas com deficiência e a coerência no sistema de seguridade social

O relatório Beveridge ressaltou que, na proteção assistencial, as necessidades devem ser atendidas “de maneira adequada ao nível de subsistência, mas os beneficiários

⁹ MARQUES, Carlos Gustavo Moimaz. Reflexões sobre a decisão do STF que declarou a inconstitucionalidade do critério de miserabilidade estabelecido pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei nº 8.742/1993), p. 109.

¹⁰ MARQUES, Carlos Gustavo Moimaz. Reflexões sobre a decisão do STF que declarou a inconstitucionalidade do critério de miserabilidade estabelecido pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei nº 8.742/1993), p. 108.

devem ver na assistência algo menos desejável do que o auxílio de seguro, pois, se assim não for, nada lucrarão os segurados com as suas contribuições”¹¹.

Assim, diante do argumento apresentado no Relatório Beveridge e, tomando-se como premissa que o subsistema de assistência social (visa garantir o mínimo à subsistência) é subsidiário do subsistema de previdência social (tem por objetivo a manutenção do nível de vida do trabalhador), a questão que se coloca é se há coerência no sistema de proteção social ou se há necessidade de mudanças, especialmente em relação ao benefício assistencial previsto no art. 203, V, da Constituição.

O referido preceito constitucional assim estabelece:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - (...)

V - a garantia de um salário mínimo 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.

Para responder a questão feita acima, deve-se verificar o que a Constituição estabelece em relação ao salário mínimo e, também, o que Beveridge sustentava em relação aos valores da proteção concedidas pela assistência social.

Em relação ao primeiro aspecto, o art. 7º, IV, da Constituição, ao estabelecer os direitos dos trabalhadores, preceitua que o salário-mínimo deve atender as necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social.

Além disso, ao tratar da previdência social, o art. 201, § 2º, da Constituição estabelece que “Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo”.

Assim, o trabalhador, quer esteja na ativa, quer esteja recebendo benefício previdenciário, para o qual contribuiu, tem a garantia de receber, no mínimo, um salário. Mas, deve ser ressaltado que o referido valor tem como objetivo a sua própria manutenção e da sua família.

Por outro lado, a Constituição também estabelece, no art. 203, V, ao idoso e ao deficiente, o benefício assistencial no valor do salário mínimo. O referido benefício é personalíssimo, ou seja, para o idoso ou para o deficiente, enquanto que o salário mínimo pago pelo trabalho ou como benefício previdenciário é para o trabalhador e sua família.

¹¹ BEVERIDGE, William. Op cit., p. 219.

Com isso, verifica-se que, ao menos no que tange ao citado benefício, o sistema brasileiro não segue o modelo proposto por Beveridge, o qual sustenta que a proteção não contributiva deve ser inferior àquela concedida pelo sistema contributivo.

Conforme referido acima, para Beveridge, os beneficiários da assistência social devem ver na citada proteção algo menos desejável do que nos benefícios previdenciários. Poder-se-ia argumentar que o salário mínimo é apenas o menor valor dos benefícios previdenciários e que, portanto, o subsistema contributivo ainda assim seria mais “desejável”, para usar a expressão utilizada no mencionado relatório.

Entretanto, em torno de 65% dos benefícios previdenciários correspondem a um salário mínimo¹². Sendo que a média correspondia, em dezembro de 2014, a R\$ 959,15, quando o valor do salário mínimo correspondia a R\$ 724,00.

Assim, também considerando os dados dos benefícios previdenciários efetivamente concedidos, pode-se concluir que o sistema brasileiro de proteção social desestimula o recolhimento de contribuição, especialmente para os trabalhadores de baixa renda.

Isso porque, um trabalhador de baixa renda, dificilmente contribuirá sobre valores que excedam ao salário mínimo, o que lhe garantiria um benefício também no valor de um salário mínimo. Caso não contribua receberá, da assistência social, a mesma proteção.

Nem se diga que, na assistência, o beneficiário precisa comprovar a miserabilidade, uma vez que, se ele vive com o fruto do trabalho e deixa de trabalhar não terá renda alguma, e, dessa forma, preencherá o requisito miserabilidade, exigido para a concessão do benefício. A única diferença é que a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/93) não garante o abono anual. E, mesmo em relação a isso, já se ventilou que devia ser modificada a legislação para sua concessão.

É importante ressaltar que todos os países que seguem o modelo beveredgiano, com exceção do Brasil, a proteção não contributiva é inferior à contributiva.

Se não bastasse o valor do benefício previsto da Constituição (um salário mínimo), o que por si só já desestimula o recolhimento de contribuição previdenciária para fins de obtenção de benefício, tanto o Poder Legislativo, quanto o Judiciário tem agravado essa situação.

Exemplo disso é a edição do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.471/2004), o qual, em

¹² Conforme Ministério da Previdência Social. Informe da Previdência Social, jan/2015, vol. 27, nº 01, acessível em http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/03/Informe_janeiro_2015.pdf.

seu art. 34 determinou: a redução da idade para a obtenção do benefício em comento (reduziu para 65 anos, a mesma idade que o homem obtém a aposentadoria por idade); e, a exclusão do benefício assistencial já concedido a qualquer membro da família, para efeitos do cálculo da renda *per capita* em relação a um segundo pedido, quando se trata de requerente idoso.

Assim, além do valor do benefício ser igual para um trabalhador de baixa renda, com a edição do Estatuto do Idoso, ao menos para o homem, a idade para a obtenção da aposentadoria por idade é a mesma daquela para o recebimento do benefício assistencial. Registre-se que para a mulher a referida aposentadoria dá-se aos 60 anos, o que representa uma vantagem no recolhimento da contribuição, já que receberia o benefício 5 anos antes.

No que tange à segunda inovação do Estatuto do Idoso (exclusão do benefício assistencial já concedido a qualquer membro da família, para a apuração da renda *per capita*), o Supremo Tribunal Federal, no RE nº 580963/PR entendeu que a citada exclusão deveria ser estendida ao deficiente e, portanto, não só ao idoso. Além disso, determinou que se excluísse também, na apuração da renda *per capita*, os benefícios previdenciários no valor de até um salário mínimo. Isso representou uma flexibilização do critério de miserabilidade originalmente fixado na Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/93).

Uma nova flexibilização do critério de miserabilidade foi garantida por meio de outra decisão do Supremo Tribunal Federal, proferida nos Recursos Extraordinários nºs 580.963 e 567.985-3 e na Reclamação nº 4.374. Dessa vez permitindo que cada juiz ou tribunal avalie no caso concreto se o requerente preenche ou não o requisito “miserabilidade”. Isso, além de ser mais uma forma de desestímulo ao recolhimento de contribuição previdenciária, tem gerado muitas desigualdades na própria proteção assistencial, pois, quem é considerado miserável para um juiz ou tribunal, não o é para outros.

Enfim, não só o valor do benefício assistencial previsto no art. 203, V, da Constituição (um salário mínimo) afeta o sistema de proteção social, especialmente no que tange à subsidiariedade da assistência social em relação à previdência, como a legislação infraconstitucional e as decisões judiciais tem ampliado a violação ao sistema de seguridade social.

Assim, visando dar coerência ao sistema de proteção social instituído na Constituição de 1988 e, ainda, seguindo o modelo adotado (beveridgiano), o valor do benefício assistencial previsto no art. 203, V, da Constituição deveria ser alterado, fixando-se um valor inferior ao salário mínimo.

Considerações finais

Verificou-se, no decorrer do trabalho, que a Constituição de 1988 instituiu um sistema de proteção social que tem por objetivo proteger a todos e não apenas aqueles que vivem com o fruto do trabalho. Para garantir a efetividade da citada proteção, o constituinte incluiu três direitos sociais: saúde, previdência e assistência social.

Por meio da previdência e da assistência social os cidadãos têm a garantia do recebimento de recursos para a sobrevivência, nas situações de necessidades. A previdência protegendo os trabalhadores e seus dependentes e, a assistência, aqueles não atendidos pela previdência. Em vista disso, a proteção assistencial possui natureza subsidiária em relação à previdenciária.

Com isso, observa-se que a Constituição adotou o modelo de proteção previsto no Relatório Beveridge, salvo no que tange ao valor do benefício assistencial, previsto no art. 203, V, da Constituição. Isso porque, o mencionado relatório prevê que a proteção não contributiva seja inferior à contributiva e, o valor do benefício citado, corresponde ao patamar mínimo da proteção previdenciária (contributiva). Registre-se que em torno de 70% dos benefícios previdenciários correspondem ao salário mínimo.

O referido fato tem comprometido a viabilidade do sistema de proteção, já que desestimula o recolhimento de contribuições previdenciárias e, em razão disso, afeta a própria sustentabilidade do sistema de seguridade social.

Assim, diante desse quadro e da pertinência das premissas apontadas no Relatório Beveridge, em especial no que tange à subsidiariedade do subsistema de assistência social, o mais adequado, para se garantir que efetivamente a seguridade social se apresente como um sistema de proteção, é alterar a Constituição, estabelecendo um valor, para o benefício previsto no art. 203, V, da Constituição, inferior àquele concedido pela previdência social.

Por fim, verificou-se que não apenas o valor do benefício de prestação continuada da assistência social descaracteriza o sistema de proteção, no que tange à subsidiariedade da assistência social, mas também as normas infraconstitucionais editadas pelo Poder Legislativo e as decisões judiciais relativas ao citado benefício.

Referências

BEVERIDGE, William. *O plano Beveridge*: relatório sobre o seguro social e serviços afins.

(trad. Almir de Andrade). Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1943.

MARQUES, Carlos Gustavo Moimaz. Reflexões sobre a decisão do STF que declarou a inconstitucionalidade do critério de miserabilidade estabelecido pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei nº 8.742/1993). In: *Revista da Ajuris*, v. 132, 2013, pp. 89 a 115.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Informe da Previdência Social*, jan/2015, vol. 27, nº 01. MPS. Disponível em http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/03/Informe_janeiro_2015.pdf. Acesso em 27-08-2015.

PIERDONÁ, Zélia Luiza. Direitos Sociais - Seguridade Social. In: Sônia Yuriko Kanashiro Tanaka. (Org.). *Direito Constitucional*. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, v. 01.