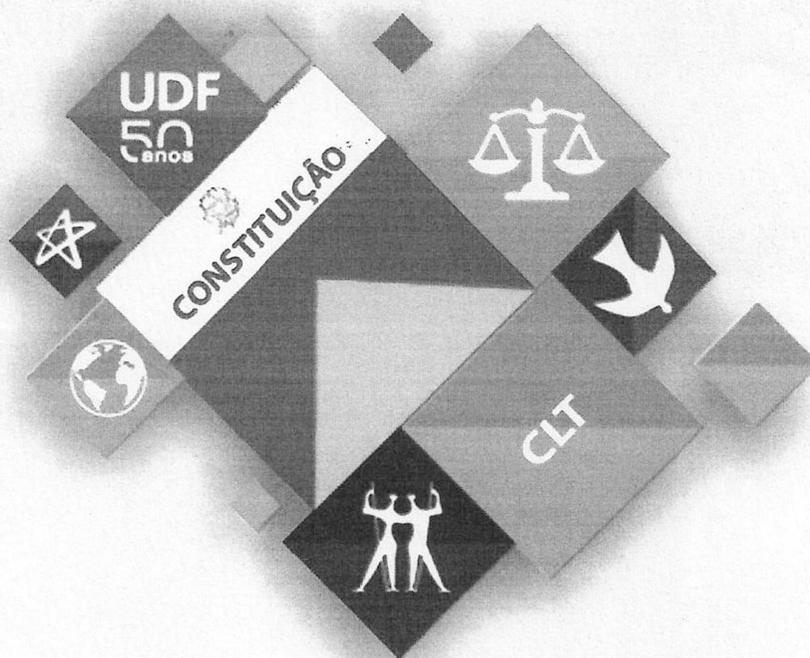


Coordenadores

Cláudio Jannotti da Rocha
Lorena Vasconcelos Porto
Marcelo Fernando Borsio
Raimundo Simão de Melo

Seguridade Social e Meio Ambiente do Trabalho: Direitos Humanos nas Relações Sociais Volume I - Tomo I



**I Congresso Internacional
de Direito do Trabalho e Direito da Seguridade Social.
Programa de Mestrado em Direito do UDF**



UDF
50 anos Centro
Universitário



Fundação de Apoio à
Pesquisa do Distrito Federal



Conselho Nacional de Desenvolvimento
Científico e Tecnológico

Editora

RTM®

Todos os direitos reservados à Editora RTM.
Proibida a reprodução total ou parcial, sem a autorização da Editora.

As opiniões emitidas em artigos de Revistas, Site e livros publicados pela Editora RTM (MARIO GOMES DA SILVA - ME) são de inteira responsabilidade de seus autores, e não refletem necessariamente, a posição da nossa editora e de seu editor responsável.

S456 Seguridade social e meio ambiente do trabalho : direitos humanos
nas relações sociais : tomo I, volume I / Coordenadores
Cláudio Jannotti da Rocha ... [et al.]. – Belo Horizonte:
RTM, 2018.
409 p.

ISBN: 978-85-9471-048-2

1. Direito do trabalho 2. Trabalho – Aspectos sociais 3.
Seguridade social 4. Ambiente de trabalho 5. Relações
trabalhistas I. Rocha, Cláudio Jannotti da

CDU: 331.1

ISBN: 978-85-9471-048-2
Belo Horizonte - 2017

Editoração Eletrônica e Projeto Gráfico: Amanda
Caroline
Capa: Amanda Caroline
Editor Responsável: Mário Gomes da Silva
Revisão: os coordenadores

Editora RTM - MARIO GOMES DA SILVA – ME
Rua João Euflásio, 80 - Bairro Dom Bosco BH - MG
- Brasil - Cep 30850-050
Tel: 31-3417-1628
WhatsApp:(31)99647-1501(vivo)
E-mail : rtmeducacional@yahoo.com.br
Site: www.editorartm.com.br
Loja Virtual : www.rtmeducacional.com.br

Conselho Editorial:
Amauri César Alves
Adriano Jannuzzi Moreira
Andréa de Campos Vasconcelos
Antônio Álvares da Silva
Antônio Fabrício de Matos Gonçalves
Bruno Ferraz Hazan
Carlos Henrique Bezerra Leite
Cláudio Jannotti da Rocha
Cleber Lucio de Almeida
Daniela Muradas Reis
Ellen Mara Ferraz Hazan
Gabriela Neves Delgado
Jorge Luiz Souto Maior
Lívia Mendes Moreira Miraglia
Lorena Vasconcelos Porto
Marcella Pagani
Marcelo Fernando Borsio
Marcio Tulio Viana
Maria Cecília Máximo Teodoro
Raimundo Cezar Britto
Raimundo Simão de Mello
Renato Cesar Cardoso
Rômulo Soares Valentini
Valdete Souto Severo
Vitor Salino de Moura Eça

VOLUME I - TOMO I

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	25
Professores Doutores Cláudio Jannotti da Rocha, Lorena Vasconcelos Porto, Marcelo Borsio e Raimundo Simão de Melo	
PREFÁCIO	27
Prof. Dr. Fábio Zambitte Ibrahim	
INTRODUÇÃO.....	29
Professores Doutores Cláudio Jannotti da Rocha, Lorena Vasconcelos Porto, Marcelo Borsio e Raimundo Simão de Melo	

PARTE INTERNACIONAL

LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES: CLAVES EUROPEAS Y EL ESPACIO ESPAÑOL.....	35
Prof. Dr. José Luís Tortuero Plaza	
LA PROTECCIÓN DE LOS TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA O AUTÓNOMOS EN SISTEMA ESPAÑOL DE SEGURIDAD SOCIAL.....	57
Profa. Dra. Francisca Moreno Romero	
I NUOVI RISCHI DEL LAVORO IN EUROPA E ITALIA TRA PREVENZIONE, RISARCIMENTO DEL DANNO E TUTELA PREVIDENZIALE.....	94
Prof. Dr. Giuseppe Ludovico	
LA «PREVIDENZA CONTRATTUALE» NELL'ORDINAMENTO PREVIDENZIALE ITALIANO.....	111
Prof. Dr. Michele Squeglia	
¿UN NUEVO DERECHO DEL TRABAJO, O EL FIN DEL DERECHO DEL TRABAJO? LA ETERNA LUCHA CON LOS DERECHOS ECONÓMICOS FUNDAMENTALES.....	137
Prof. Dr. Antonio Ojeda Avilés	
LA TENDENCIA ANTISOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA.....	150
Prof. Dr. Gianni Loy	
SICUREZZA ORGANIZZATA E SOGGETTI ESTERNI ALL'AZIENDA	165
Prof. Dr. Danilo Volpe	
PEL LA CHIAREZZA DI IDEE SUL PROBLEMA DEI FLUSSI MIGRATORI	170
Prof. Dr. Andrea Proto Pisani	
RECONOCIMIENTOS MÉDICOS Y DERECHO A LA INTIMIDAD DE LOS TRABAJADORES ..	173
Prof. Dr. Eduardo Enrique Taléns Visconti	

PARTE I - O DIREITO DA SEGURIDADE SOCIAL E OS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS

APOSENTADORIA ESPECIAL E O MEIO AMBIENTE DO TRABALHO: HARMONIZAÇÃO PROGRESSIVA DE ATUAÇÃO NAS CONSEQUÊNCIAS E NAS CAUSAS. 189
Prof. Dr. Marcelo Fernando Borsio

PROGRESSIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS E PREVIDENCIÁRIOS NO CONTEXTO CONSTITUCIONAL E INTERNACIONAL..... 206
Prof. Dr. Gustavo Filipe Barbosa Garcia

TEORIA GERAL DO RISCO SOCIAL..... 214
Prof. Dr. Rafael Vasconcelos Porto
Profa. Dra. Lorena Vasconcelos Porto

O FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO E SUA CONEXÃO COM O MEIO AMBIENTE DO TRABALHO..... 225
Prof. Dr. Fábio Zambitte Ibrahim

LOAS, BOLSA FAMÍLIA E A RESILIENTE DESIGUALDADE ECONÔMICA NO ESTADO DE DIREITO BRASILEIRO..... 234
Prof. Dr. José Carlos Francisco

A CARACTERIZAÇÃO DA NECESSIDADE COMO OBJETO DE TUTELA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL..... 247
Profa. Dra. Zélia Luiza Pierdoná
Prof. Dr. Carlos Gustavo Moimaz Marques

A INEXATIDÃO DO VALOR DO BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO ORIGINÁRIO DE RECLAMAÇÃO TRABALHISTA..... 256
Prof. Dr. João Batista Lazzari
Valéria Gaurink Dias Fundão

A VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO..... 269
Prof. Dr. Cláudio Jannotti da Rocha
Profa. Dra. Lorena Vasconcelos Porto
Prof. Gustavo Eckert Hoff

A NECESSIDADE DO DUPLO OBJETIVO DAS ALÍQUOTAS DO SEGURO ACIDENTE DE TRABALHO..... 278
Prof. Dr. Marcelo Fernando Borsio
Eduardo Antonio Dória de Carvalho

PENSÃO POR MORTE NO RGPS: QUALIDADE DE DEPENDENTE. ASPECTOS POLÊMICOS. RELAÇÕES AFETIVA HETERODOXAS..... 288
Prof. Dr. Marcelo Fernando Borsio
Fabiano Vila Nova Targino

A EXTENSÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL AOS ESTRANGEIROS NO BRASIL: Uma visão à luz da Teoria de Robert Alexy..... 298
Prof. Dr. Marcelo Fernando Borsio
Maria Lúcia Mota Fernandes Malheiro

REFORMA PREVIDENCIÁRIA EM DISCUSSÃO: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE OS LIMITES DA ATUAÇÃO DO LEGISLADOR SOB A PERSPECTIVA DOS PRINCÍPIOS DA SOLIDARIEDADE E DO NÚCLEO ESSENCIAL DOS DIREITOS SOCIAIS..... 307

Prof. Dr. Marcelo Fernando Borsio
Maria Lúcia Mota Fernandes Malheiro

O DESMONTE DOS MARCOS REGULATÓRIOS TRABALHISTAS E PREVIDENCIÁRIOS E O AGRAVAMENTO DA SUPEREXPLORAÇÃO NA ECONOMIA BRASILEIRA 318

Profa. Dra. Aldacy Rachid Coutinho
Gabriela Caramuru Teles

MEIO AMBIENTE DO TRABALHO E A NOCIVIDADE DOS AGENTES AGRESSIVOS PARA FINS DE APOSENTADORIA ESPECIAL..... 326

Prof. Dr. Miguel Horvath Júnior
Prof. Gustavo Berão Araujo

INVISIBILIDADE SOCIAL NO DIREITO EMANCIPATÓRIO: A PERDA DA IDENTIDADE ENTRE A CONSTITUIÇÃO E A FATICIDADE 335

Prof. Dr. Cláudio Jannotti da Rocha
Quenya Correa de Paula

POSSIBILIDADE DE AUTORIZAÇÃO DO TRABALHO DA GESTANTE OU DA LACTANTE EM AMBIENTE INSALUBRE: NOTAS SOBRE A RESPONSABILIDADE DOS MÉDICOS E IMPACTOS PREVIDENCIÁRIOS 343

Profa. Dra. Flávia Souza Máximo Pereira
Profa. Ms. Lília Carvalho Finelli

A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PONDERAÇÃO DE VALORES: O DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL À RESERVA DE VAGAS ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E A LIVRE INICIATIVA ECONÔMICA..... 354

Profa. Dra. Rúbia Zanotelli de Alvarenga
Ana Carolina Soria Vulcano

A IMPORTÂNCIA DA MEDICINA LABORAL COMO REDUÇÃO DE DOENÇAS OCUPACIONAIS E ACIDENTES DE TRABALHO 361

Prof. Dr. Hélio Gustavo Alves

GARANTIA DE ACESSO À JUSTIÇA E PROMOÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA: A JUSTIÇA DO TRABALHO COMO FORO UNIVERSAL ACIDENTÁRIO 371

Prof. Dr. Hugo Cavalcanti Melo Filho
Isabela Silva Valentim

OS REFLEXOS DO § 2º DO ART. 911-A DA CLT SOBRE O REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E SUA INCONSTITUCIONALIDADE..... 384

Profa. Dra. Lorena Vasconcelos Porto
Prof. Dr. Cláudio Jannotti da Rocha
Luiza Baleeiro Coelho Souza

A PROPOSTA DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E O ATAQUE AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA..... 394

Prof. Dra. Margareth Vetis Zaganelli
Profa. Dra. Wanise Cabral Silva

**REPERCUSSÃO DO CAPITALISMO FINANCEIRIZADO NA PRIVATIZAÇÃO
DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO..... 400**

Profa. Dra. Juliana Teixeira Esteves

Prof. Dr. Carlo Cosentino Filho

APRESENTAÇÃO

Temos o prazer e a alegria de apresentar à comunidade jurídica e aos demais interessados o livro “**Seguridade Social e Meio Ambiente do Trabalho: Direitos Humanos nas Relações Sociais**”, o qual foi fruto de profunda pesquisa iniciada ainda no primeiro no ano do *Mestrado em Direito das Relações Sociais e Trabalhistas do Centro Universitário do - UDF*. Tal pesquisa foi desenvolvida em conjunto com grandes e renomadas Instituições de Ensino Superior de todo o Brasil (públicas e privadas, englobando as cinco regiões do país), bem como com Universidades estrangeiras (Espanha e Itália), e cristalizada no *I Congresso Internacional de Direito do Trabalho e de Direito da Seguridade Social*, realizado no UDF, que reuniu em Brasília, nos dias 8, 9 e 10 de novembro de 2017, dezenas de Professores Doutores de importantes Cátedras estrangeiras e brasileiras.

Destaca-se que, tanto o “*I Congresso Internacional de Direito do Trabalho e de Direito da Seguridade Social*”, como este livro, obtiveram crucial e decisivo apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Distrito Federal - FAPDF, coroando e demonstrando a perspectiva científica da pesquisa acadêmica realizada pelo *Mestrado em Direito das Relações Sociais e Trabalhistas* do UDF: o ser humano como epicentro do ordenamento jurídico brasileiro.

No “*I Congresso Internacional de Direito do Trabalho e de Direito da Seguridade Social*” realizado em novembro de 2017 foram analisadas de maneira holística duas temáticas que constituem verdadeiros pilares do Estado Democrático de Direito do Brasil, que têm por fim assegurar a inclusão social de brasileiros e estrangeiros residentes no País (CF, art. 5º, *caput*) por meio de políticas públicas: o Direito da Seguridade Social e o Direito do Trabalho.

Nesse sentido, constituindo o presente livro uma obra coletiva, fruto em parte do “*I Congresso Internacional de Direito do Trabalho e de Direito da Seguridade Social*” realizado no UDF, tem o mesmo o propósito de publicar e divulgar as ideias nele debatidas e constituídas, corroborando o compromisso do *Mestrado em Direito das Relações Sociais e Trabalhistas*, coordenado academicamente pelo Professor Dr. Mauricio Godinho Delgado e pela Professora Doutora Renata de Assis Calsing, junto à pesquisa científica, vez que estão sendo publicados artigos vinculados aos temas do “*I Congresso Internacional de Direito do Trabalho e de Direito da Seguridade Social*”, que refletem as importantes mudanças realizadas no cenário jurídico e político brasileiro, que atingem e afligem milhões de brasileiros e que, por isso, exige debate acadêmico-científico e democrático por parte dos Pesquisadores brasileiros, com importantes contribuições de Pesquisadores e Professores estrangeiros.

Destaca-se, ainda, que todos os artigos que compõem o presente livro conta com a participação de um Professor-Doutor, quer em artigos individuais, quer em co-autoria, seja com alunos ou com Professor. No que diz respeito aos Professores Doutores do UDF, que participaram da obra, todos escreveram com alunos do *Mestrado em Direito das Relações Sociais e Trabalhistas*, demonstrando, assim, completa simbiose entre docentes e discentes no aminho da melhor pesquisa.

Diante da importância da pesquisa e do resultado de mais esta obra, consignamos sinceros agradecimentos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Distrito Federal - FAPDF -, cujo imprescindível apoio foi fundamental para a realização do “*I Congresso Internacional de Direito do Trabalho e de Direito da Seguridade Social*”, como também para a publicação do livro “*Constitucionalismo, Trabalho, Seguridade Social e as Reformas Trabalhista e Previdenciária*” e agora desta segunda obra científica, os quais, inquestionavelmente contribuirão para a pesquisa jurídica brasileira. Também não podemos deixar de registrar nossos agradecimentos aos Professores estrangeiros e brasileiros que participaram do 1º livro e desta obra, bem como a todos os Mestrandos que correspondem à verdadeira fonte de inspiração para nós educadores.

Diante do exposto não temos dúvida em afirmar que a obra “**Seguridade Social e Meio Ambiente do Trabalho: Direitos Humanos nas Relações Sociais**” apresenta-se como instrumento indispensável

aos Operadores do Direito da Seguridade Social e do Direito do Trabalho, como Juízes, membros do Ministério Público, Advogados, Professores e estudantes de Direito, mas também para todos aqueles que preconizam o respeito ao princípio maior da dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho. Parabéns aos autores desta obra e à Editora RTM pelo patrocínio do livro e, ao leitor, que será o maior beneficiado com o trabalho.

Brasília, novembro de 2017

Prof. Dr. Cláudio Jannotti da Rocha, Profª Drª Lorena Vasconcelos Porto, Prof. Dr. Marcelo Fernando Borsio e Prof. Dr. Raimundo Simão de Melo.

Coordenadores do Livro Seguridade Social e Meio Ambiente do Trabalho: Direitos Humanos nas Relações Sociais.

PREFÁCIO

Recebi com alegria e esperança a notícia de tão ampla pesquisa sobre a conexão da proteção social e o meio ambiente do trabalho. O Brasil ainda ostenta alguns dos piores índices em matéria de sinistralidade laboral, resultado de fatores variados, como fiscalização precária, educação insuficiente e profissionais descompromissados com o tema.

No último aspecto, é ainda assustador como empresários e dirigentes de empresas em diversos segmentos ainda tendem a achar que o empregado é responsável pelo seu próprio infortúnio, especialmente se identificada alguma “culpa” atribuível ao obreiro. A opção por soluções de engenharia mais simples – entenda-se, mais baratas – são vistas também com naturalidade, ainda que o resultado, do ponto de vista do meio ambiente do trabalho, seja desastroso.

Muitos trabalhadores brasileiros são submetidos a condições degradantes de trabalho, em uma verdadeira roleta russa laboral, na qual nunca se sabe quem será a próxima vítima. É hora de a sociedade brasileira acordar para este problema, abandonando os paliativos pecuniários e previdenciários, como adicionais remuneratórios e aposentadorias especiais. O que precisamos, em verdade, é de condições dignas de trabalho.

No contexto de crise pelo qual passa a previdência social brasileira, com rápido envelhecimento populacional aliado a uma retração severa da natalidade, as propostas de reforma não podem observar somente aspectos financeiros, mediante incrementos arbitrários de idade mínima, em conta de chegada da economia desejada.

A previdência social brasileira deve ser equilibrada, mas, também, digna. No contexto atual das relações de trabalho, é fácil prever que muitos não terão condições de permanecer em atividade por tantos anos, gerando forte pressão nos benefícios por incapacidade. Mesmo do ponto de vista financeiro, reformas que não busquem revisão das condições ambientais do trabalho serão inevitavelmente insuficientes.

Daí, reitero a dupla alegria não somente de participar desta relevante obra, como, também, prefaciá-la. Seus coordenadores, professores Marcelo Borsio, Lorena Vasconcelos Porto, Cláudio Jannoti da Rocha e Raimundo Simão de Melo, reuniram a melhor doutrina brasileira e estrangeira, com foco dirigido ao tema apontado, sintetizado no título da presente obra – *Seguridade Social e Meio Ambiente do Trabalho: Direitos Humanos nas Relações Sociais*.

Para o leitor desavisado, a conexão parece inexistente, mas, como dito, esse será o aspecto central das discussões previdenciárias vindouras. É nosso encargo demonstrar à sociedade que os aspectos econômicos e financeiros da proteção social são relevantes, mas não exclusivos. A seguridade social brasileira tem como base o primado do trabalho, mas não qualquer um. O trabalho digno é a meta.

Fábio Zambitte Ibrahim
Professor Doutor - UERJ

A CARACTERIZAÇÃO DA NECESSIDADE COMO OBJETO DE TUTELA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL
THE DEFINITION OF NECESSITY AS AN OBJECT OF PROTECTION OF SOCIAL ASSISTANCE

Zélia Luiza Pierdoná¹

Carlos Gustavo Moimaz Marques²

Resumo: o presente artigo tem por objetivo apresentar a conceituação de necessidade como objeto de proteção da assistência social. Partindo da definição de seguridade social trazida por Beveridge, será demonstrado que a Constituição Brasileira de 1988 extrapola a perspectiva meramente econômica para definir a necessidade a ser protegida pelo subsistema assistencial. Isso porque a conceituação empregada ao termo “necessidade” deve ser multidimensional e não meramente econômica (ausência de recursos financeiros). Assim, deve-se compreender “necessitado”, para fins de proteção assistencial, não apenas aquele que se encontra desprovido de recursos financeiros, mas também aquele que se encontra em situação de vulnerabilidade social.

Palavras-Chave: sistema de seguridade social – assistencial social – caracterização da necessidade como objeto de proteção.

Abstract: the present article aims to present the concept of necessity as an object of protection by social assistance. Based on Beveridge’s definition of social security, it will be shown that the 1988 Brazilian Constitution exceeds the merely economic perspective to define the need to be protected by the welfare subsystem. The reason for this is that the concept used in the term “necessity” must be multidimensional and not merely economic (lack of financial resources). Thus, it is necessary to understand “needy”, for the purposes of welfare protection, not only those who are deprived of financial resources, but also those who are in a situation of social vulnerability.

Keywords: social security system; social assistance; definition of “need” as object of protection.

Introdução

A Constituição de 1988, valendo-se do modelo traçado em 1942, na Inglaterra, conhecido como “Plano Beveridge”, instituiu um sistema de proteção social que tem por objetivo garantir a proteção de todos, nas situações de necessidade. O referido sistema foi denominado seguridade social e, nos termos do art. 194, destina-se a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Assim, a Constituição sistematiza em um único instrumento de proteção social três direitos sociais: saúde, assistência e previdência social, os quais possuem objetivos e destinatários específicos, mas que no conjunto garantem a proteção de todos, por meio de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade.

Portanto, o principal instrumento de proteção social, traçado constitucionalmente, parte da ideia de que só será possível pensar na efetiva proteção de todos, contra as situações de risco e vulnerabilidade social, se houver uma atuação articulada e sistematizada de três subsistemas conjuntamente (subsistemas de saúde, da previdência e da assistência social).

A assistência social é apresentada em complementação subsidiária à previdência (que se caracteriza como mecanismos de substituição de rendimento) e, nos termos do *caput* do art. 203 da Constituição, será prestada “a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”.

Diante disso, é necessário definir qual a compreensão que deve ser dada ao termo “necessidade”. Para tanto, alguns questionamentos devem ser considerados: a “necessidade”, objeto de tutela da assistencial social, é exclusiva e essencialmente de natureza econômica? Os “sujeitos necessitados”, a serem tutelados pela assistência social, devem ser definidos apenas como vinculados à ideia de ausência de recursos? Hipossuficiência como força propulsora do subsistema de assistência social é sempre econômica?

¹ Professora da Graduação e do Programa de Pós-graduação em Direito Político e Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie; Mestre e Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; realizou estágio pós-doutoral na Universidade Complutense de Madri (Bolsista da CAPES); Coordena o grupo de pesquisa “O sistema de seguridade social”; também é Procuradora Regional da República.

² Mestre em Direito pela PUC/SP; Doutor em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie; professor convidado do Curso de Especialização em Direito do Trabalho da mesma Universidade, pesquisador do grupo de pesquisa “O sistema de seguridade social”; também é Procurador Federal.

O presente trabalho visa justamente responder a essas questões. Para tanto, será analisado como o subsistema assistencial, traçado pela Constituição de 1988, define a necessidade/hipossuficiência, para fins de proteção.

Será demonstrado que a conotação de necessidade empregada pela Constituição é multidimensional, extrapolando, em muito, o aspecto meramente econômico de vulnerabilidade como ausência de recursos financeiros.

1. O sistema de seguridade social

No campo doutrinário, muito se discute para definir o exato conceito de seguridade social, à luz da noção tripartida (previdência, assistência social e saúde) desenvolvida inicialmente no Plano Beveridge.

Há quem defenda uma concepção mais restrita, compreendendo na definição apenas as áreas da previdência e da assistência social. Para outros, a definição de seguridade social deve ser a mais ampla possível, agregando todo e qualquer instrumento que busque tutelar as situações de necessidades sociais.

A Constituição de 1988, em seu artigo 194, não deixou margem à discussão quanto a concepção do sistema de seguridade nacional, visto que traz textualmente a definição tripartida do sistema. Assim, seguridade social é “*um conjunto integrado de ações e iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social*”.

Consequentemente, à luz da definição constitucional, no ordenamento jurídico brasileiro seguridade social compreende não apenas o seguro social³ (previdência), mas também os serviços sociais (saúde e integração social), ou seja, o sistema é composto por três subsistemas: previdenciário, assistencial e de saúde.

Nesse sentido observa Wagner Balera (2003, p. 214):

Na verdade, a seguridade social brasileira terá duas vias de acesso aos problemas sociais: a via previdenciária (seguro social) e a via assistenciária (integrada por dois distintos esquemas de atuação: o sistema de saúde e o sistema de assistência social).

O subsistema saúde compõe-se de um conjunto de serviços que visam resguardar a higidez física e mental dos cidadãos. Fundamenta-se nos princípios da universalidade e do tratamento igualitário entre os usuários (acesso universal e igualitário). Assim, a partir da Constituição de 1988 não há qualquer diferença de acesso à saúde entre um trabalhador e uma pessoa que não exerça atividade laborativa, como ocorria antes de sua publicação.

Nos termos do art. 23, II, da Constituição, todos os entes federativos são responsáveis pela execução das ações de saúde. Em razão disso, foi instituído o Sistema Único de Saúde, previsto na própria Constituição, o qual garante a gestão descentralizada, conforme determina o inciso VII do parágrafo único do art. 194 e o inciso I do art. 198, ambos da Constituição.

A previdência social, por seu turno, tem como objetivo a proteção do trabalhador contra os riscos sociais (situações de necessidades futuras). O referido mecanismo de proteção pode ser delineado pelas seguintes características: 1. contributividade; 2. compulsoriedade; 3. filiação prévia; 4. proteção do trabalhador contra os riscos sociais; 5. manutenção limitada do nível de vida dos trabalhadores; e 6. equilíbrio financeiro-atuarial.

Assim, o subsistema previdenciário tem limitações tanto do ponto de vista objetivo (somente os riscos especificados) quanto do subjetivo (somente os sujeitos indicados).

A proteção previdência divide-se em obrigatória e complementar. A obrigatória, por sua vez, subdivide-se em regime geral de previdência social – RGPS (art. 201 da Constituição) e regimes próprios dos servidores públicos – RPPS (art. 40 da Constituição). Ambos sob o regime de repartição simples e com o rol de benefícios/valores estabelecidos na Constituição e nas leis.

O regime geral é de responsabilidade da União, que o administra por meio do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Já os regimes próprios são de atribuição de cada um dos entes federativos, que são instituídos para proteger seus respectivos servidores. Na hipótese de o ente não o criar, seus servidores serão protegidos pelo regime geral, o qual é considerado residual.

³ Como observa Venturi (1954, p. 578 e segs.), o seguro não se torna social porque o Estado o administra, por meio de entidades estatais ou paraestatais, mas a recíproca é que é verdadeira: pelo fato de ser social é que o Estado tem interesse em administrá-lo.

Assim, a previdência é dirigida àqueles que exercem atividade remunerada e exige contribuição direta para a concessão dos benefícios. Em razão disso, possui natureza profissional/contributiva.

Por fim, a assistência social, objeto do presente trabalho, visa proteger as pessoas que se encontram em situação de necessidade social, ou seja, o hipossuficiente, aquele que se encontra em situação real de “necessidade”.

Seus preceitos constitucionais específicos estão nos arts. 203 e 204 e, da mesma forma que o subsistema de saúde, sua execução é de responsabilidade de todos os entes federativos, conforme preceitua o art. 23, II, da Constituição.

Para garantir a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos, o ordenamento infraconstitucional, por meio da Lei nº 12.435/2011, que atribuiu nova redação à Lei nº 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social), instituiu o Sistema Único de Assistência Social, o qual garante a concretização do princípio da gestão descentralizada, previsto no inciso VII do parágrafo único do art. 194 e no inciso I do art. 204, ambos da Constituição.

Apesar de cada “subsistema” apresentar sistematização específica, a unidade dos três mecanismos é delineada pelos vetores da universalidade de proteção e da solidariedade na forma de custeio. Além disso, é regimentada pelos princípios fundantes que estão enumerados nos incisos do parágrafo único, do artigo 194, bem como no *caput* do art. 195 e seu §5º, todos da Constituição. São eles: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa; solidariedade; e, custeio prévio.

Como o objetivo da seguridade é suprir as necessidades básicas de vida digna, seu objetivo não deve ficar restrito ao atendimento das necessidades econômicas (objetivo direto), mas também, e não menos importante, deve proporcionar ou auxiliar o pleno desenvolvimento ou a continuação do desenvolvimento da personalidade humana (objetivo indireto).

Nesse aspecto, como sustenta Daniel Machado da Rocha⁴, o Plano Beveridge (acolhido pelo Constituinte de 1988) está alicerçado não apenas nas ideias de Keynes de distribuição de renda mais igualitária, mas também nas ideias de Roosevelt, de busca pela erradicação de todas as necessidades do homem.

É justamente por isso, que a concepção de proteção transborda a simples técnica de previsão/substituição de renda, indo além, para fixar serviços que necessariamente satisfaçam as necessidades mínimas dos cidadãos.

2. A assistência social como subsistema subsidiário

Como observa Augusto Venturi (1994), o paradigma de proteção social, denominado “seguridade social”, se estrutura por meio de duas técnicas de proteção: **1. Técnicas de ajuda**, caracterizadas por medidas destinadas às situações de necessidade já produzidas, assistindo os indivíduos com intuito de superá-las; **2. Técnicas de provisão/previsão**, caracterizadas por ações que estabeleçam meios que sirvam para remediar essas situações de necessidade.

Como explica o mencionado autor, o seguro social garante o direito a prestações reparadoras, ao verificar-se o evento previsto, antes que o dano possa determinar o estado de indigência, de privação da pessoa golpeada.

A assistência intervém quando, por causa de eventos previstos ou não, exista já um estado de indigência, de privação, que ela tem o fim de combater. Daí se destacar o caráter reparador da assistência, em oposição ao caráter preventivo da previdência.

O que se define hoje como seguro social⁵ nada mais é do que o processo evolutivo da técnica de provisão, já assistência social a face atual da “técnica de ajuda”.

⁴ Para o autor, Beveridge “teria sido influenciado pelas ideias de Roosevelt, na busca da erradicação de todas as necessidades do homem, e de Keynes, na defesa de uma distribuição de renda mais igualitária”. Ao desenvolver a teoria do pleno emprego e aumento da capacidade de consumo, Keynes sustentava que há cessação das depressões econômicas com o aumento da demanda agregada (aumento dos gastos públicos, investimentos e consumo privado). Por isso, “como a previdência social não acumula recursos, mas os redistribui, esse repasse dos que tem o maior poder aquisitivo, pode expandir o consumo privado, fomentando a economia” (Rocha, 2004, p. 37).

⁵ Em apertada síntese Soria, Pérez, Navarrete e Segura (2007) apontam o surgimento específico da técnica de provisão com os seguros privados, com fixação de regras inespecíficas e diferenciadas de proteção social (mutualismo), seguro social (criado na Alemanha em 1883) até a noção de seguridade social que estabelece a sistematização das instituições de seguro social, bem como, a articulação das técnicas de provisão e ajuda.

A técnica de ajuda, pela sua simplicidade organizativa e emergencial, é a pioneira e bem mais antiga que a técnica de provisão: nasce com o surgimento dos grupos familiares - “assistência familiar” (que sua roupagem moderna se denomina “obrigação de alimentos”), desenvolve-se pela “assistência privada” (inicialmente prestada pela sociedade por meios de técnicas inespecíficas e desorganizadas – caridades – até, um segundo momento, da atuação social organizada – voluntariado social), chegando-se à fase da atuação do próprio Estado⁶.

As fases apontadas como processo evolutivo dessa espécie de proteção não se excluem, ao revés, se complementam subsidiariamente⁷.

Nesse aspecto, ressalta-se que a doutrina católica, colocada como um dos fundamentos para a estruturação da assistência pelo Estado, deixa clara a noção de subsidiariedade entre os diversos meios de proteção sociais:

À atuação do princípio de subsidiariedade *correspondem*: o respeito e a promoção efetiva do primado da pessoa e da família; a valorização das associações e das organizações intermédias, nas próprias opções fundamentais e em todas as que não podem ser delegadas ou assumidas por outros; o incentivo oferecido à iniciativa privada, de tal modo que cada organismo social, com as próprias peculiaridades, permaneça ao serviço do bem comum; a articulação pluralista da sociedade e a representação das suas forças vitais; a salvaguarda dos direitos humanos e das minorias; a descentralização burocrática e administrativa; o equilíbrio entre a esfera pública e a privada, com o conseqüente reconhecimento da função *social* do privado; uma adequada responsabilização do cidadão no seu «ser parte» ativa da realidade política e social do País (Compêndio da Doutrina Social da Igreja. Pontifício Conselho – Justiça e Paz – 2004).

No Relatório Beveridge (1943, p. 219) a assistência foi concebida como subsidiária do seguro social, conforme se verifica abaixo:

Servirá a assistência para atender a todas as necessidades que não forem satisfeitas pelo seguro. Devem ser atendidas tais necessidades 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 suas contribuições.

A referida subsidiariedade também foi concebida na Constituição de 1988.

3. A caracterização da necessidade/hipossuficiência

Sob o aspecto subjetivo, o subsistema de assistência social se destina ao hipossuficiente/necessitado. Assim, tem como foco a proteção daqueles que se encontram em situação concreta de necessidade, já que um de seus traços caracterizadores é a efetivação do dano social.

A necessidade que legitima a atuação do referido subsistema deve ser à substancial, extrema, que leva à caracterização da indigência, ou seja, não serão todas as situações que serão protegidas pela assistência social, mas tão somente aquelas cujo dano atinja o limite das necessidades básicas, exigindo a intervenção do sistema, sob o ponto de vista social.

Ao comentar sobre a caracterização da “indigência” tutelada pela assistência social, Almansa Pastor (1991, p. 34) enfatiza que a sua configuração se apresenta pelo estado de privação total ou parcial dos

⁶ Ao fazer uma narrativa do desenvolvimento da assistência pública na Europa, Nair Lemos Gonçalves (1976, p. 17) destaca que a motivação inicial que levou o Estado a se preocupar com os miseráveis foi a necessidade de adoção de medida de profilaxia, em razão do perigo de possível perturbação da paz, causada pelos indigentes. Portanto, não foi propriamente o viés da solidariedade e caridade de uns para com os outros, visto esta que só se alterou na segunda metade do século XIX e no início do século XX, quando as ideias socialistas estimularam “os poderes públicos a nova forma de solidariedade social, levando-os a reconsiderar os juízos negativos sobre a assistência social e reconhecer-lhes o valor”.

⁷ Quanto ao tema, Carlos Gustavo Moimaz Marques (2009, p. 19) sustenta que nunca se poderá perder de vista o caráter subsidiário dos mecanismos de proteção, sob pena de malferir todo o sistema protetivo. Isto porque, esta regra basilar de estruturação social (denominada ‘princípio da subsidiariedade’) se constitui justamente para proteger a autonomia individual ou coletiva contra toda intervenção pública injustificada ou demasiada, ressaltando a necessidade de coabitação entre os diversos mecanismos de proteção e não a hipertrofia de qualquer um deles (ainda que de maior extensão).

meios indispensáveis para satisfazer as necessidades mais essenciais de subsistência. Citando Rowntree, define existir pobreza/indigência “quando a soma total de renda é insuficiente para obter o mínimo necessário para o mero sustento em eficientes condições físicas”.

Nesse sentido também destaca Feijó Coimbra (2001, p. 58):

No campo assistencial, procurou-se ampliar a faixa protetora no necessitado, ainda não protegido pelas prestações da Previdência Social. Para as prestações assistenciais, há o limite natural da concessão, que é o da carência de recursos, verificada no interessado. Assim ocorre nas prestações em moeda, deferidas aos deficientes físicos e aos idosos, como adiante veremos. Condição da prestação é a inexistência, para o postulante, de outra fonte de recursos, como o qual possa atender suas necessidades.

A transcrição acima menciona “carência de recursos”, pode, a princípio, parecer que somente a “indigência econômica” seria tutelada pela assistência social. No entanto, esse ponto merece maior reflexão.

Partindo da premissa de que a assistência social é um mecanismo subsidiário do subsistema previdenciário e, sendo este típico mecanismo de substituição de renda, não há como deixar de apontar o caráter econômico da indigência para caracterização da proteção assistencial, quando tomado como aspecto a “substituição de renda”. Até porque é objetivo imediato do sistema de seguridade a redistribuição de renda.

Contudo, seguridade social também tem como objetivo proporcionar ou auxiliar o pleno desenvolvimento da personalidade humana, o que impõe a tutela do indivíduo não apenas sob o aspecto financeiro. Tanto que o Plano Beveridge, como já observado anteriormente, foca-se no intuito de garantir um mínimo de existência digna para todos os cidadãos.

Em relação a isso, deve ser registrado que a atuação articulada no referido Plano é estruturada buscando o combate de cinco gigantes causadores da vulnerabilidade social: miséria, doença, ignorância, imundice e preguiça. A miséria, como simples privação econômica, é parte da proteção, mas não representa o todo protegido. Nesse sentido destaca Beveridge (1943, p. 12):

a miséria é apenas um dos cinco gigantes, que se nos deparam na rota da reconstrução, e sob vários aspectos, o mais fácil de combater. Os outros são a doença, a ignorância, a imundice e a preguiça.

Cumprir destacar que Beveridge foca a proteção da assistência na concessão de auxílio financeiro (1943, p. 190):

A assistência nacional consiste na concessão de auxílios em dinheiro, condicionados às necessidades que forem provadas na época do pedido, independentemente de contribuições prévias, porém adaptados às circunstâncias individuais e pagos pelo Tesouro Nacional. A assistência é um complemento indispensável do seguro social, embora deva ser ampliado o campo desse último.

No entanto, não deixa também de apontar que a assistência deverá ir além, colocando-se para proteção de “todas as necessidades que não forem satisfeitas pelo seguro” (p. 219).

Assim, apesar de priorizar o aspecto econômico, o Plano Beveridge traz a definição de miserabilidade muito além de seu aspecto financeiro.

A Constituição de 1988 adotou esse viés para a assistência social. Isso fica evidente quando se observa os objetivos da assistência social, traçados no art. 203⁸, pois vão muito além de medidas de redistribuição de renda (art. 203, incisos II e V), impondo “proteção” (e aqui não é só financeira) à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice (incisos I à IV)⁹.

⁸ 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 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.

⁹ Sob esse aspecto cumpre registrar que o artigo 203, *caput*, trata da “assistência social” como gênero e não apenas da assistência social pública, como faz no artigo seguinte (art. 204), quando expressamente dispõe que “as ações governamentais

Verifica-se, assim, que a concepção de miserabilidade/indigência para fins de fixação da proteção assistencial é multidimensional (vulnerabilidade física, intelectual, social etc). A caracterização pelo viés econômico, no entanto, não é e nem pode ser descartada, seja porque há previsão de medidas de redistribuição de renda, da própria assistência, seja porque a carência econômica é essencialmente causa principal de vulnerabilidade social.

4. O “necessitado” como destinatário de tutela do subsistema assistencial

Como já referido, o destinatário da assistência social é o necessitado, assim compreendido não apenas aquele que padece de ausência de recursos financeiros, mas também todo sujeito que se encontra em uma situação de vulnerabilidade social (de causa não necessariamente econômica).

Muitas vezes a ideia de necessidade está associada e é apresentada como sinônimo de pobreza. Esta afirmativa, no entanto, não se mostra necessariamente compatível, já que pobreza pode ser definida por diferentes concepções.

Segundo o *Human Development Report – HDR (1997)*, apresentado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, podem ser apresentadas três perspectivas para se definir a pobreza.

O critério mais usual é o da “ausência de renda” (doutrina utilitarista). Assim, afere-se se há ou não situação de pobreza com base na quantidade de dinheiro que determinado grupo familiar auferir. Nessa perspectiva, não se ignora a complexidade do fenômeno. Apenas se aponta que a ausência de renda é o indicador, dentre os vários que sinalizam esta situação de vulnerabilidade, mais importante e que está diretamente ligado à configuração do problema.

Por outro lado, há quem sustente que a pobreza se caracteriza pela privação do mínimo aceitável para saúde básica, nutrição, educação e serviços públicos.

Por fim, o último critério pugna que pobreza deve ser definida, combinando a análise do estado em que a pessoa vive e a falta ou não de oportunidades, tendo em vista ser um fenômeno complexo. Assim, exige-se para a constatação, a combinação de fatores, dentre eles, os mais usuais são: a renda, a insegurança alimentar e nutricional, baixa escolaridade, pouca qualificação profissional, fragilidade de inserção do mercado de trabalho, acessos à água, energia elétrica, saúde e moradia.

Pela diversidade de critérios apresentados, conclui-se que o necessitado, defendido pelo subsistema de assistência social, apesar de englobar todas as espécies de conceitos apresentados, não tem sua compreensão exaurida em todos eles. Assim, por exemplo, ainda que seja possível falar que o miserável, segundo a concepção da doutrina utilitarista, estará necessariamente protegido pela assistência, o raciocínio inverso não será também verdadeiro. Isso porque nem todo necessitado da assistência será hipossuficiente, segundo o critério utilitarista.

Portanto, o que precisa ser observado é que a necessidade/necessitado, para fins de assistência social, não é necessariamente caracterizada/o pela “ausência de recursos financeiros”. Consequentemente, dependendo da concepção que se empregue para definir hipossuficiência, os termos “miserável” e “necessitado”, para fins de proteção do referido subsistema, não poderão ser empregados como sinônimos.

5. A estruturação material da assistência social brasileira

A Constituição Federal, de forma genérica, estabelece que a assistência social será prestada “a quem dela necessitar”, tendo como objetivos a proteção da família, maternidade, infância, adolescência, integração ao mercado de trabalho, habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência à vida comunitária e a concessão do benefício assistencial de um salário mínimo ao idoso e deficiente definido como miserável.

Ao dar efetividade ao comando constitucional, a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS em seu artigo 1º estabelece que “a assistência social “direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

na área da assistência social”. Assim, falar que a hipossuficiência/indigência é só econômica implica dizer que toda e qualquer atividade caracterizada como de “assistência social” deve ter como objeto prestações financeiras.

A política de seguridade social não contributiva que busca o enfrentamento das desigualdades socio-territoriais, bem como o provimento dos mínimos sociais, é definida pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e efetivada, de forma descentralizada, pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

São diretrizes estruturantes da Política Nacional de Assistência Social (NOB¹⁰/SUASs): 1. A primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social; 2. A descentralização político-administrativa e o comando único das ações em cada esfera de governo; o financiamento partilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; 3. A matricialidade sociofamiliar¹¹; 4. O fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil.

São sujeitos integrantes do SUAS todos os entes federativos¹², os conselhos de assistência social e as entidades/organizações sociais de assistência social.

O objetivo da efetiva proteção social, delineado pela LOAS e pelo PNAS, é alcançado pela proteção social (prevenção e reparação de situações de risco)¹³, vigilância socio assistencial¹⁴ e defesa de direitos¹⁵.

No que diz respeito especificamente à concepção de pobreza, deve ser observado que, se a assistência social tem como foco as situações de vulnerabilidade, a miserabilidade (colocada como ausência de recurso) é o principal elemento norteador do referido subsistema, visto ser ela a causa principal de caracterização da necessidade.

No Brasil costumeiramente, seguindo a perspectiva internacional, a pobreza sempre foi aferida com base na “renda *per capita* familiar”, ou seja, pelo ingresso de dinheiro obtido pelo grupo familiar, justamente porque a causa maior e principal da miserabilidade é a incapacidade de se obter rendimentos.

E nem poderia ser diferente, pois se a causa primeira da miserabilidade, como já referia o Plano Beveridge, é o comprometimento da renda familiar, e se toda a ideia de proteção da seguridade se desenvolveu como mecanismos de transferência de renda, é necessário que qualquer aferição considere, inicialmente, o comprometimento da renda.

No entanto, com o desenvolvimento e a constatação de que o combate à pobreza exige uma sistematização que extrapola a simples transferência de renda (benefícios), exigindo também prestações (serviços), a própria concepção de “hipossuficiência” se alterou. Além do próprio reforço internacional destacando o aspecto multifacetário do problema¹⁶.

É justamente por isso que, há algum tempo, a caracterização da pobreza se faz pela categoria multidimensional, ou seja, pobre é aquele que não tem acesso a um mínimo de bens (carência) e recursos/serviços (vulnerabilidade).

Nesse sentido, cita-se, por exemplo, o “Plano Brasil sem Miséria” (Decreto nº. 7.492/11), que aponta que toda a política pública de combate a esse mal é feita com base em indicadores de renda e recursos sociais que interferem no padrão de vida das pessoas, tais como, saúde, educação, transporte, moradia, aposentadoria e pensões, etc.

¹⁰ Norma Operacional Básica (NOB) é o instrumento normativo que disciplina a gestão pública da PNAS.

¹¹ A abordagem desse subsistema protetivo deve estar centrada na família (aqui compreendidas de laços consanguíneos, afeto ou solidariedade), com medidas e ações buscando o fortalecimento desses vínculos e não de forma individual e segmentada.

¹² Tendo como diretriz o princípio da descentralização político-administrativa, o SUAS atribui à União a estruturação dos programas de assistência social que são operacionalizados/implementados pelos municípios.

¹³ As medidas de proteção social se consubstanciam em: 1. *Proteção Social Básica*, que tem como objetivo a prevenção de riscos que levam a situações de vulnerabilidade (ex. medidas de fortalecimento de vínculos familiares), operacionalizadas pelos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e por serviços de proteção básicas; e 2. *Proteção Social Especial*, que tem como foco a proteção daqueles que já se encontram em situação concreta de vulnerabilidade (ex. proteção a vítimas de abandonos, uso de drogas, cumprimento de medidas socioeducativas, etc), operacionalizadas pelos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (Creas).

¹⁴ Trata-se de medida que busca mapear dentro de todo o território nacional o panorama da vulnerabilidade e risco social, servindo assim como instrumento para nortear o gestor.

¹⁵ Como estabelece a cartilha “Indicadores para Diagnóstico e Acompanhamento do SUAS e do BSM”, desenvolvida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por defesa de direitos deve-se compreender que “a intenção é garantir o acesso aos serviços ofertados pela rede socioassistencial de forma igualitária, fortalecendo os indivíduos e as famílias na conquista de sua autonomia, dignidade e protagonismo, por meio do desenvolvimento de potencialidades, valorizando sua identidade e seu lugar de pertencimento”, operacionalizadas por toda e qualquer entidade que tenha como fim último a efetiva proteção dos direitos socio assistenciais.

¹⁶ O Programa de das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), denominado Human Development Report – HDR (1997) reforça a perspectiva da concepção multifacetária na conceituação de pobreza.

Considerações finais

Ao estruturar a seguridade social como um conjunto articulado de direitos envolvendo previdência, assistência social e saúde, a Constituição de 1988 deixou claro o acolhimento das ideias de proteção social lançadas no Plano Beveridge.

O referido plano busca atingir dois objetivos fundamentais: a redistribuição de renda de forma mais igualitária e a erradicação das necessidades do homem, propondo-se a garantir a todos o mínimo de existência digna.

Em razão de a assistência social trabalhar de forma integrada com a previdência social (subsidiariamente), a primeira ideia que se extrai para definir a necessidade (objeto de tutela do mecanismo de proteção assistencial) é meramente econômica (de ausência de recursos), já que previdência social é mecanismo de proteção que se caracteriza justamente como instrumento de substituição de renda do trabalhador (seguro social).

No entanto, a seguridade social tem por escopo não apenas a provisão de recursos financeiros, mas também o pleno desenvolvimento da pessoa humana, o que impõe a compreensão da necessidade sob aspecto multidimensional. Daí porque a Constituição de 1988 fixou como objetivos da proteção assistencial a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice (art. 203 incisos I à IV), de perspectiva não econômica, sem prejuízo da perspectiva financeira (art. 203, incisos II e V).

A partir do momento em que a proteção não se restringe na redistribuição de renda, a tutela do necessitado, pelo subsistema de assistência social, não pode ficar restrito à concepção meramente de ausência de recursos.

Necessitado ou hipossuficiente, objeto de tutela da assistência social, é todo aquele que se encontra em situação de vulnerabilidade social, ou seja, aquele que se encontra abaixo do nível mínimo para uma vida digna.

Hipossuficiência, ante a pluralidade de conceitos para defini-la, não pode ser empregada necessariamente como sinônimo de ausência de recursos econômicos, para fins de definição do campo de atuação subjetivo da assistência social.

Referências Bibliográficas

BALERA, Wagner. *Sistema de Seguridade Social*. 3. ed. São Paulo: LTR Editora, 2003.

BEVERIDGE, William. *O Plano Beveridge*. Tradução Almir de Andrade. Rio de Janeiro: Livraria José Olímpio, 1943.

COIMBRA, J. R. Feijó. *Direito Previdenciário Brasileiro*. 11ª. Edição. Trabalhista: Rio de Janeiro, 2001.

Compêndio da Doutrina Social da Igreja. Pontifício Conselho. Justiça e Paz, 2004. Acessível pelo link: http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_po.html#SECRETARIA%20DE%20ESTADO – último acesso em 08.09.2017.

GONÇALVES, Nair Lemos. *Novo Benefício da Previdência Social: Auxílio-Inatividade; Renda Mensal Vitalícia criada pela Lei nº. 6.179 de 11 de dezembro de 1974*. São Paulo: Ibrasa, 1976.

MARQUES, Carlos Gustavo M. *Benefício Assistencial de Prestação Continuada*. 1. ed. São Paulo: LTr, 2009.

PASTOR, Jose Manuel Almansa. *Derecho de la Seguridad Social*. 7ª Ed. Madrid: Tecnos, 1991.

PIERDONA, Zélia Luiza. *O sistema de seguridade social brasileiro*. In: Marco Antônio César Villatore; Francisca Moreno Romero. (Org.). III Encontro de Internacionalização do CONPEDI / Madrid / Espanha. 1ed.Madrid: Ediciones Laborum, 2015, pp. 87-104.

ROCHA, Daniel Machado. *Direito Fundamental à Previdência Social*. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

VENTURI, Augusto. *Los Fundamentos Científicos de La Seguridad Social*. Tradução de Gregorio Tu-

dela Cambroner. Madrid: Centro de Publicaciones, Ministerio de Trabajo e Seguridad Social, 1994.

SORIA, José Vida. PÉREZ, José Luis Monereo. NAVARRETE, Cristóbal Molina. SEGURA, Rosa Quesada. *Manual de Seguridad Social*. 3ª. Edição. Madrid: Tecnos, 2007.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Pobreza no Brasil Contemporâneo e Formas de seu Enfrentamento*. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jn. 2012.