

## A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL À LUZ DOS PARADIGMAS CONSTITUCIONAIS

*THE CONSTRUCTION OF THE SOCIAL SECURITY SYSTEM FROM THE POINT OF VIEW OF THE CONSTITUTIONAL PARADIGMS*

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

Doutor em Direito Político e Econômico – Universidade Presbiteriana Mackenzie (São Paulo/SP, Brasil)

**ÁREA(S) DO DIREITO:** direito constitucional; direito público; seguridade social.

**RESUMO:** O objetivo deste artigo é contextualizar o desenvolvimento do sistema de seguridade social à luz dos paradigmas constitucionais que embasam as interpretações jurídicas. A partir dos três paradigmas do constitucionalismo, busca-se demonstrar a importância do desenvolvimento histórico para a própria compreensão do sistema de seguridade social trazido pela Constituição de 1988. Objetiva-se, também, apontar a importância da perspectiva participativa, trazida pelo paradigma atual, no debate das reformas que estão sendo pensadas sobre o sistema.

**PALAVRAS-CHAVE:** paradigmas constitucionais; seguridade social; desenvolvimento histórico como elemento de compreensão para sua definição.

**ABSTRACT:** The aim of this article is to contextualize the development of the social security system on the basis of the constitutional paradigms. From the three paradigms of constitutionalism, intends to demonstrate the importance of the historical in understanding the social security system brought by the 1988 Constitution. The propose is also to point out how important is social participation, based on current paradigm, in the debate of the future of social security.

<sup>1</sup> Procurador Federal. Professor do Curso de Pós-Graduação da Universidade Mackenzie em São Paulo e em Campinas. Possui Graduação em Direito pela Faculdade de Direito de Araçatuba (1998), Mestrado em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP (2007) e Doutorado em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2015). Autor do Livro *O benefício assistencial de prestação continuada*. Integrante do Grupo de Pesquisa Inclusão e Seguridade Social – Mackenzie. E-mail: [cgmoimaz@ig.com.br](mailto:cgmoimaz@ig.com.br). Currículo: <http://lattes.cnpq.br/2072282649152147>.

**KEYWORDS:** *constitutional paradigms; social security; historical development social participation.*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Paradigmas constitucionais; 2 Estado Liberal; 3 Estado Social; 4 Estado Democrático; 5 A seguridade social fixada pela Constituição de 1988: por uma concepção à luz do paradigma democrático; Conclusões; Referências.

**SUMMARY:** *Introduction; 1 Constitutional paradigms; 2 Liberal state; 3 Welfare state; 4 Democratic state; 5 The social security in the Brazil's 1998 Constitution: the conception from democratic state; Conclusion; References.*

## INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988, ao regular a ordem social, fixa o sistema de seguridade social como o principal instrumento de proteção social. Nos termos do que estabelece o art. 194, este mecanismo de tutela social compreende ações do Estado e de toda sociedade “destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Pela importância dos direitos assegurados e da própria amplitude da proteção, não há como negar que dentro da seguridade social se encontra grande parte do núcleo intangível dos direitos sociais fundamentais.

Mesmo diante de sua importância, o sistema de seguridade social não tem ficado imune de críticas quanto à sua caracterização, seus limites ou sua extensão: a discussão do custo do sistema tem chamado atenção e ocupado o centro de debate em quase todo o mundo. No Brasil, ante a crise econômica vivida atualmente, a necessidade de mudanças do sistema tem sido apresentada como um dos antídotos para o problema e fomentado forte discussão quanto aos direitos envolvendo a seguridade social.

Havendo forte debate quanto à necessidade de mudança do sistema de seguridade social, torna-se imprescindível, antes de mais nada, compreender o que exatamente é o sistema de seguridade social. Até porque, parafraseando Maquiavel, é mister saber de onde se vem para descobrir para onde se deseja ir.

Assim, para se ter uma real compreensão dessa teia de proteção, deve-se necessariamente compreender a sua evolução, já que o processo histórico é elemento que o define. Como observam Soria, Pérez, Navarrete e Segura (2010), a seguridade social atual é resultante de um processo histórico longo, complexo e nunca acabado – e inacabável.

Sendo resultado de uma evolução temporal, torna-se imprescindível conhecer esse desenvolvimento para compreensão do sistema hoje e de possíveis alterações que podem ou devem ser feitas.

Por outro lado, nunca é demais lembrar que o Direito, como toda ciência social, é posto e influenciado pelas condições históricas (crenças, valores, técnicas, etc.) do momento em que é estabelecido. São justamente esses dados comuns, produzidos e predefinidos em um determinado momento, que se denominam “paradigmas”, ou seja, pré-compreensões que integram o pano de fundo para a exata definição e interpretação do Direito.

O presente texto busca traçar a evolução histórica do sistema de seguridade social justamente partindo das pré-compreensões que definem o que se usualmente é chamado de paradigmas constitucionais. A partir dos três modelos paradigmáticos do constitucionalismo (seguindo a classificação de Habermas), traça-se a linha histórica de como a proteção da seguridade social se desenvolveu e ganhou a compreensão sistêmica encampada pela Constituição de 1988, tão relevante para se entender e debater possíveis mudanças dessa teia de proteção.

## 1 PARADIGMAS CONSTITUCIONAIS

Desde o início do Estado Constitucional<sup>2</sup>, pode-se apontar que os “paradigmas do constitucionalismo” são formas de leitura dos direitos que definirão ideias centrais. São por meio deles que se fixam modelos de compreensão de princípios e regras para qualquer discurso jurídico.

Segundo Habermas (1997), pode-se afirmar que são três os paradigmas constitucionais que compreendem e embasam as interpretações jurídicas. São eles: os paradigmas do Estado Liberal, do Estado Social e o atual, do Estado Democrático de Direito.

## 2 ESTADO LIBERAL

O Estado Liberal formou-se à luz do pensamento iluminista, buscando o ideal de democracia e liberalismo no plano econômico. Como forma de ruptura e eliminação dos vícios e abusos do absolutismo para com o indivíduo, o Estado

---

<sup>2</sup> O termo “Estado Constitucional” é empregado aqui para designar a forma de organização política adotada a partir da idade moderna. Conforme Temer (1998, p. 15), a “Constituição significa corpo, a estrutura de um ser que se convencionou denominar Estado”, ou seja, a forma estrutural do próprio poder político que define a vida de uma determinada sociedade.

se estruturou pelas Constituições formais. Fundamentou-se na ideia da vontade geral do povo em substituição ao modelo anterior, da vontade individual do soberano<sup>3</sup>.

Seu ponto fundamental era a estruturação e definição do poder político, com destaque para os direitos e as garantias individuais. Nessa perspectiva, a Constituição regia a relação entre Estado e cidadão, impondo necessariamente a vontade de todos, inclusive das autoridades, ao império da lei. Surge aí o “Estado de Direito”.

José Afonso da Silva (2000) aponta que, em sua concepção originária, o Estado de Direito era tipicamente liberal, daí falar-se em Estado Liberal de Direito, cujas características básicas eram: (a) submissão ao império da lei (considerada como ato emanado formalmente do Poder Legislativo, composto por representantes do povo); (b) divisão de poderes, que separe de forma independente e harmônica os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, como técnica que assegure a produção das leis ao primeiro e a independência e imparcialidade do último em face dos demais e das pressões dos poderes particulares; (c) enunciado e garantia dos direitos individuais.

Como se vê, contrapondo-se ao sistema anterior, o Estado Liberal alicerçava-se na ideia de que a sociedade estava protegida do próprio Estado pelo direito, este compreendido à própria lei. O foco do Texto Maior era justamente limitar o poder do monarca (executivo), restrição que se efetivava por meio das leis (Estado que realiza suas atividades debaixo da ordem jurídica). Como competia ao Parlamento a elaboração das leis, a ele não fazia sentido falar em limites, seja porque era composto pelos próprios cidadãos (eleições), seja pela própria visão abstencionista do Estado nos conflitos sociais. Nesse sentido, explica Vaz (1992, p. 293):

[...] o que em concreto a lei pudesse determinar não era, contudo, um problema constitucional, mas sim um problema legal que não encontrava limites

---

<sup>3</sup> Sintetizando a sucessão para o Estado Liberal, aponta Bobbio (1992, p. 61):

“É com o nascimento do Estado de Direito que ocorre a passagem final do ponto de vista do príncipe para o ponto de vista dos cidadãos. No Estado despótico os indivíduos singulares só têm deveres e não direitos. No Estado absoluto, os indivíduos possuem, em relação ao soberano, direitos privados. No Estado de direito, o indivíduo tem, em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos políticos. O Estado de direito é o Estado dos cidadãos.”

constitucionais. Era a visão decorrente da ideologia liberal, onde a atuação Estatal se restringia ao não fazer. A ideia de Constituição se apresenta suficientemente apenas como um limite jurídico apenas ao Poder Executivo.

O indivíduo era visto como hipersuficiente, livre e igual. Assim, bastava ao Estado tão somente a postura de garantir liberdade a todos, na medida em que todos os cidadãos, por si só, eram aptos para se autossatisfazerem.

A participação do cidadão no poder alicerçava-se dentro da noção clássica de democracia: os cidadãos eram representados por delegados ou representantes, e só atuavam diretamente em algumas situações excepcionais e mais importantes.

Quanto à atividade administrativa, esta era colocada, de forma mínima, com mecanismo de limitação tanto quanto possível. As suas funções se restringiam quase que exclusivamente na garantia da segurança pública, defesa externa e administração da Justiça. Nesse sentido, destaca Clève (2000, p. 35):

Ao Estado Liberal, sempre juridicamente controlado, não cabe exercer mais do que as seguintes funções: manter a ordem interna e conduzir a política exterior (ou seja, o fim do Estado nesse caso parece ser unicamente o de promover e manter a segurança necessária para que os indivíduos possam livremente desenvolver as suas potencialidades). Tudo o mais cabe à sociedade civil, dinamizada pela energia da multiplicidade de indivíduos livre e iguais.

Dentro dessa perspectiva, a proteção social pública envolvendo previdência, assistência e saúde era quase inexistente. Saúde e previdência não exigiam o cuidado ou a intervenção estatal, restringindo-se à proteção privada. Já a assistência pública era posta como medida de segurança pública e da propriedade. Fazendo uma pequena síntese histórica do desenvolvimento do sistema assistencial público europeu, relata Gonçalves (1976, p. 16-17):

[...] as guerras, o desenvolvimento da atividade manufatureira, a revolução agrária que demoliu o que restava da organização feudal, a “revolução dos

preços” em consequência do afluxo de metais preciosos oriundos das novas terras, criou na Europa, por volta do século XVI, condições de crise econômica e social que resultaram no considerável número de mendigos e vagabundos inquietos, que constituíram grave perigo para a segurança pública e a propriedade. As normas penais, admitindo muitas vezes ampliação de penas cruéis, não tiveram a esperada consequência de suprimir ou diminuir as causas do perigo, razão pela qual o Estado lhes acrescentou medidas de outra natureza que, ao mesmo tempo que proibiam a mendicância, atribuíam aos habitantes o ônus de contribuir para a manutenção dos pobres.

Como ressalta a mencionada autora, a proteção assistencial do Estado se coloca não em razão da solidariedade humana ou do espírito de caridade que expressam o desejo de melhorar a vida dos desafortunados, mas sim como profilaxia ao perigo de possível perturbação da paz causada por esses indigentes.

Foi nesse espírito que a assistência pública se manteve na Europa durante os séculos XVI, XVII e XVIII. Como se observa (1976, p. 17),

essa concepção criou, para todos os indigentes assistidos, a presunção de preguiça e vagabundagem, o que levou a privá-los dos direitos normais de cidadão, evidente *capitis deminutio*. Para reduzir o ônus sujeitavam-se os assistidos a medidas drásticas, como limitação do direito de mudar de residência, deportação, internamento em instituições que constituíam verdadeiros depósitos (*poorhouses, workhouses, dépôt de mendicité*), cujas péssimas condições as transformaram em meio efficientíssimo de reduzir o número dos que desejavam obter assistência.

Esse panorama só foi alterado na segunda metade do século XIX e no início do século XX, quando as ideias socialistas estimulam 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 e estabelecerem

um mecanismo de assistência pública integrado sistematicamente (sistema de seguridade social).

### 3 ESTADO SOCIAL

Se é possível afirmar que com a Revolução Francesa<sup>4</sup> o Estado Absolutista tornou-se insuficiente, fazendo nascer o Estado Liberal, e o mesmo pode ser dito da Revolução Industrial e o surgimento do Estado Social. Os conflitos sociais advindos desde a efetivação do Estado Liberal (fruto do individualismo e da igualdade absoluta pregada) ganham exponencial com os reflexos da Revolução Industrial. Escancara-se a vulnerabilidade social da época.

Assim, a insuficiência da liberdade burguesa torna-se patente, impondo a reformulação do papel do Estado<sup>5</sup>.

Tratou-se da tentativa de equilibrar os interesses do Estado burguês, individual e egocêntrico, fixando ao Estado uma postura de intervenção em favor do bem-estar social.

Constatou-se que a premissa de igualdade e hipersuficiência de todos os homens era uma falácia, exigindo a ingerência do Estado em favor dos mais fracos, dos hipossuficientes e das demais situações sociais de vulnerabilidade. Impõe-se, assim, intervenção na economia e reconhecimento de direitos fundamentais, além da sua vertente individual e política.

A ideia de um Estado intervencionista divulgada pelos movimentos sociais impôs limitações não apenas ao Executivo, mas também ao próprio Legislativo, acarretando uma nova releitura do princípio da separação dos poderes. Como observa Vaz (1992, p. 294), “o Estado intervém na sociedade, o que vai implicar opções de valor constitucional que definam o sentido e os limites

---

<sup>4</sup> Como ensina Paulo Bonavides (2007a, p. 149), “a Revolução do século XVIII, gênero de importantíssimas renovações institucionais, na medida em que içou a favor do homem, a tríade da liberdade, igualdade e fraternidade, decretando, com seus rumos, o presente e o futuro da civilização”. E mais: “Daquela lema derivam, ao mesmo passo, as diretivas revolucionárias fadadas a se concretizarem no decurso da ação política subsequente. Dos três dogmas, já referidos, partiram os espécimes de cada Revolução com que se particularizam as fases imediatas da caminhada emancipadora, ou se define cada momento singular e transformador da história, ou, ainda, se alcança um grau qualitativo na progressão daquela divisa que faz o homem ocupar o centro de toda a teleologia do poder sobre a sociedade”.

<sup>5</sup> Explica Gregório Assagra de Almeida (2003) que a complexidade social e o surgimento dos movimentos sociais exigiram que o Estado redefinisse seu papel, abandonando a neutralidade e assumindo postura interventiva na economia e na própria sociedade em favor dos interesses sociais.

dessa intervenção. O domínio da Constituição alarga-se agora a um *domínio de conteúdo*, que, uma vez formalizado, constitui a *reserva material da Constituição*”.

Com isso, a legalidade ganha, além de seu aspecto meramente formal, uma conotação material, pois abarca em seu bojo a aferição do conteúdo e dos limites materiais fixados pelo Texto Maior. Nesse sentido, observa Marcelo Figueiredo (2005, p. 27):

[...] legislador em sentido amplo está, como vimos, contido nas amarras constitucionais. Este não só deve conformar-se à formalidade e aos procedimentos necessários (lei, medida provisória e demais atos normativos), bem como à expedição do ato normativo, mas também estar atento aos seus conteúdos e limites materiais. Já para o administrador público, o princípio da legalidade também o atinge na forma que deverá comportar-se.

Assim, a lei não é só o direito; ao revés, pode contrapor-se a ele, exigindo valoração. Consequentemente, a separação dos poderes delineada fortemente pelo Estado Liberal se altera: nasce no Poder Judiciário a prerrogativa de “valorar” a lei, deixando o aspecto da mera “subsunção”; ao Poder Executivo, aumenta-se sua autonomia e seu poder discricionário, além de adquirir competência legislativa para conseguir efetivar as tarefas sociais que o novo modelo fixou.

A ideia clássica de democracia a partir da qual uma minoria representa e governa cede lugar à constatação de que “existem muitas minorias que estão em constante disputa a respeito dos mais diversos temas, e que estas minorias precisam ser levadas em conta pelos governantes” (Guimarães, 2006, p. 41).

Quanto à postura do Poder Executivo, destaca Maria Silvia Zanella di Pietro (2009, p. 31-32):

Nesse período o acréscimo das funções a cargo do Estado trouxe como consequência o crescimento do aparelhamento administrativo e o fortalecimento do Poder Executivo, por ser este que assumiu as novas atribuições; isto representou sérios golpes à separação dos poderes, especialmente em decorrência da função normativa que foi atribuída ao Poder Executivo,

abrangendo, conforme o sistema jurídico, o poder de baixar regulamento autônomo, ou medida provisória, ou decreto-lei, ou ainda o poder de participar no processo de elaboração das leis. Além disso, foram criados mecanismos de dependência administrativa e financeira do Legislativo e Judiciário em relação ao Executivo.

Também a liberdade individual foi seriamente afetada pela nova concepção do Estado, tendo em vista a crescente intervenção, ora por meio de limitações ao exercício de direitos individuais, ora pela atuação direta no setor da atividade privada. Cresceu a intervenção no domínio econômico, cresceu o poder de polícia, que passou a atuar em todas as áreas da vida social e econômica, cresceu o rol das atividades assumidas pelo Estado como serviço público.

É dentro deste contexto que o sistema de seguridade social ganha força e é delineado: fruto do desequilíbrio capital-trabalho ocasionado pela Revolução Industrial, o Estado cria e assume, inicialmente na Alemanha (1883), o seguro social, dando início aos sistemas públicos de proteção de previdência e saúde do trabalhador.

Por seu turno, a assistência começa a ser vista como medida de solidariedade social, e não mais como instrumento para manutenção da paz pública e da propriedade.

Dentro do processo de evolução, esses mecanismos ganham roupagem constitucional no começo do século XX, em especial nas Constituições mexicana e alemã (Weimar), e chegam a adquirir sistematização (sistema de seguridade social) em 1942, com o Plano Beveridge.

Define-se como “Plano Beveridge” o resultado do estudo apresentado por uma comissão interministerial inglesa, cuja presidência ficou a cargo do “Sir William Beveridge”, criada com o propósito de estudar e apresentar soluções envolvendo seguro e serviços sociais e que se mostrasse apta para a efetiva proteção social, compreensão seguida até hoje.

Quanto aos destinatários, o Plano “abrange todos os cidadãos, sem nenhum limite superior de rendimento, mas leva em consideração os seus diferentes modos de vida; é um plano de alcance universal, quanto às pessoas e necessidades, porém classificado quanto à sua aplicação” (1943, p. 16).

Alicerçar-se em três princípios fundamentais (“princípios capitais”), que são:

1. Universalidade: a proposta deve sempre alcançar o interesse de todos e não interesses parciais. Quaisquer propostas para o futuro, ainda que empregada para tutelar experiências passadas, não devem estar limitadas a interesses parciais, fixadas na obtenção exclusiva daquela experiência;

2. Organização do seguro social: o seguro social – previdência – é parte extremamente importante do progresso social pois propicia a segurança dos rendimentos/salários, ou seja, é instrumento de efetivo combate à miséria. No entanto, a miséria é apenas um dos cinco gigantes que o plano de reconstrução deve e se propõe a enfrentar que são: a doença, a ignorância, a imundice e a preguiça;

3. Cooperação Estado e indivíduo: o sistema de proteção social deve ser efetivado pela cooperação entre Estado e indivíduo. O Estado jamais pode sufocar o estímulo, a oportunidade e a responsabilidade, competindo-lhe a garantia de um mínimo nacional, deixando margem a encorajar a ação voluntária, para que cada indivíduo possa ir além, obtendo para si e sua família mais do que o mínimo.

Ao concluir sobre os três princípios basilares, aponta o relatório (1943, p. 12):

10. O Plano de Seguridade Social, exposto neste Relatório, está edificado sobre esses princípios. Utiliza a experiência, mas não se escraviza dela. Apresenta-se como limitada contribuição para uma assistência social

mais vasta, como algo que pode agora ser ultimado, sem esperar pela totalidade dessa assistência. Antes de mais nada, é um plano de seguro, que vista retribuir as contribuições com benefícios tendentes a manter o nível de subsistência de cada um – sem se basear em provas de meios de subsistência, de modo que todos os indivíduos podem livremente participar dele.

No que diz respeito ao fim que justifica o sistema, o Plano foca-se no intuito de garantir um mínimo de existência digna para todos os cidadãos. Por isso, a atuação é voltada buscando o combate de cinco gigantes causadores da vulnerabilidade social: miséria, doença, ignorância, imundice e preguiça.

Como já observado antes, ainda que o seguro social (previdência) tenha fundamental importância no combate à miséria, a própria miséria e as demais vulnerabilidades exigem, para o seu estancamento, uma melhor redistribuição de renda. Por isso, a efetiva proteção exige não só a devida estruturação do seguro social (previdência), mas também medidas de combate às necessidades familiares.

Dentro deste contexto, o Plano propõe a estruturação de um conjunto de ações articuladas que incluem o seguro social (obrigatório e voluntário), a assistencial social nacional, os serviços de saúde, bem como a manutenção do emprego.

Zélia Pierdoná (2007, p. 2), ao comentar sobre o mencionado Plano, observa:

[...] preocupado com os efeitos da guerra, o governo britânico, em 1941, criou uma comissão com o objetivo de fazer uma investigação completa dos sistemas existentes de seguro social e serviços afins para recomendar mudanças no sistema de proteção social. William H. Beveridge presidiu a comissão interministerial. A comissão realizou o seu trabalho, sendo que o seu resultado foi publicado sob o título Seguro social y servicios afines: informe de Lord Beveridge.

A comissão denominou “seguridade social” o conjunto de proteção social, a qual incluía o seguro obrigatório, o seguro voluntário, a assistência social nacional e a criação de serviços gerais de saúde, bem como a manutenção do emprego, como condição necessária ao êxito da seguridade social. A seguridade social se caracteriza pela extensão da proteção a toda a população.

Daniel Machado da Rocha (2004, p. 37) observa que Beveridge “teria sido influenciado pelas ideias de Roosevelt, na busca da erradicação de todas as necessidades do homem, e 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 têm o maior poder aquisitivo, pode expandir o consumo privado, fomentando a economia”.

É alicerçado dentro desse conjunto de ideias estruturais, definidas pelo Plano Beveridge, que os sistemas de seguridade social em diversos países se estruturaram e se apresentam até hoje, como é o caso do brasileiro (que será melhor explicado em seguida).

#### 4 ESTADO DEMOCRÁTICO

Fruto da crise fiscal vivida nas décadas de 1970 e 1980, que enfraqueceu a capacidade do Estado de continuar intervindo diretamente na promoção do bem-estar social, aliada à própria crise de legitimação fixada pelo Estado Social, que desonerava muitas vezes o cidadão de suas obrigações para com o coletivo, o Estado Democrático (ou, para alguns, a “Democracia Social”<sup>6</sup>) se instala na

---

<sup>6</sup> Há quem não distinga “Estado Social” de “Estado Democrático”, colocando este como “evolução” daquele. Nesse sentido, *vide* Paulo Bonavides (2007), que se restringe em traçar a divisão apenas entre “Estado Liberal” e “Estado Social”. No entanto, o constitucionalista é claro em distinguir dentro do “Estado Social” o “Estado Social do Estado” do “Estado Social da Sociedade”. Nesse sentido, observa: Estado Liberal, Estado Socialista, Estado Social com primazia dos meios intervencionistas do Estado e, finalmente, Estado Social com hegemonia da sociedade e máxima abstenção possível do Estado – eis o largo painel ou trajetória de institucionalização do poder em sucessivos quadros e modelos de vivência histórica comprovada ou em curso, segundo escala indubitavelmente qualitativa no que toca ao exercício real da liberdade.” (Bonavides, 2007, p. 151)

perspectiva de reequilibrar a relação entre público e privado, conciliando a democracia liberal e os anseios da sociedade. Nesse sentido, destaca Justen Filho (2009, p. 11):

A atribuição de incontáveis funções à estrutura estatal produzia não apenas a redução da autonomia privada, mas também da responsabilidade moral do indivíduo. É que a visão ampliativa das funções do Estado gerava concepções paternalistas que desoneravam os indivíduos. Significava a irrelevância da participação do particular para promover o princípio da dignidade da pessoa humana e os demais valores fundamentais. Aludir a solidariedade humana tornou-se quase despropositado, em face da ilusão de que algum órgão estatal se encarregaria de atender às necessidades alheias. Sob um certo ângulo, a afirmação de um Estado de Bem-Estar Social trazia consigo uma grande comodidade filosófica: a transplantação da responsabilidade social do indivíduo para o Estado.

[...]

A realidade evidenciou a falsidade da doce ilusão de que a supressão da autonomia individual resultaria na eliminação da pobreza e das desigualdades regionais. A revolução capaz de mudar o panorama de nossa realidade não se faz apenas ou preponderantemente em nível estatal, mas depende da participação ativa dos indivíduos e das organizações não estatais.

Cumprido destacar que o paradigma constitucional do “Estado Democrático de Direito”, apesar de ter sido aflorado dentro da crise do Estado Social, não pode ser confundido com o projeto político do neoliberalismo. Ao discorrer sobre a relação entre sociedade e Estado, Clovis Henrique Leite de Souza (2008, p. 30) destaca que, na América Latina, é possível apontar dois projetos políticos distintos a tratar essa relação, que são: 1. “projeto neoliberal”; 2. “projeto democrático-participativo”. Segundo argumenta, ambos usam o mesmo discurso para tratar da participação da sociedade no Estado (ambos defendem uma postura ativa e propositiva da sociedade civil). Contudo, enfatiza a total diferença:

[...] no projeto neoliberal, o papel da sociedade civil é fornecer informações qualificadas sobre as demandas sociais e assumir a execução das políticas públicas voltadas para estas demandas. A participação concentra-se na parceria para a gestão de políticas públicas – não incluindo o poder decisório sobre elas – visando à ampliação da eficiência e da governabilidade.

[...]

Já o projeto democrático-participativo visa aprofundar a democracia com a criação de instâncias de decisão social sobre políticas públicas.

Pelo forte teor participativo traçado pela Constituição Federal nas decisões políticas do Estado, resta claro que o Texto Maior acolhe o projeto democrático-participativo exigindo aproximação e atuação da sociedade na definição dos interesses coletivos. Nesse sentido explica Melissa Egito (2012, p. 37) ao falar da democratização dentro dos modelos capitalistas existentes:

Para promover uma democratização dentro de parâmetros capitalistas – que são os existentes – pelo menos duas principais correntes surgem: o novo republicanismo, que propõe o fortalecimento da participação de cidadãos para revitalizar as formas de governo existentes, visando à ampliação de direitos sociais, forte nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha; e, de outro lado, o polo da “sociedade civil”, que encontra eco na experiência do Leste Europeu e nos novos movimentos sociais do Ocidente (como movimentos de integração racial e de gênero) e defende uma sociedade ativa, organizada fora da estrutura estatal, para agir como substituta do Estado.

No modelo adotado no Brasil, aparentemente, prevalece a primeira corrente. Há espaços públicos de formato previamente delineados, previstos na Constituição e na legislação infraconstitucional, de caráter paritário (membros do Governo e da sociedade civil organizada); porém, na composição desses colegiados, há membros que representam movimentos sociais e organizações

sociais não governamentais, que têm como objetivo executar ou fiscalizar determinada política pública setorial.

O art. 1º da Constituição Federal deixa claro que a atuação do povo não se restringe ao exercício do poder “por meio de representantes eleitos”, mas também “diretamente, nos termos dessa Constituição”. E isso é feito várias vezes, no decorrer do texto, ao se permitir a participação dos cidadãos em órgãos públicos relacionados aos seus interesses profissionais e previdenciários, dentro da própria Administração Pública (como usuário), na política agrícola, na proteção do patrimônio cultural, na defesa do meio ambiente, na assistência da criança e do adolescente, etc.

Consequentemente, ao estabelecer formas participativas na própria estrutura do Estado, o constituinte promoveu o alargamento das funções da representação política e o local onde elas se dão, levando o sistema constitucional brasileiro a ser apontado como exemplo de uma nova construção do conceito de democracia.

Mais do que isso, deixou claro que a atuação da sociedade civil foi institucionalizada para dentro do próprio Estado, na medida em que previu, em determinadas situações, órgãos públicos com participação da sociedade.

Assim, deve-se partir do pressuposto de que os cidadãos são capazes de produzir as regras em que vivem, devendo, por isso, serem garantidos espaços públicos em que haja a possibilidade de debate e definição da vontade desses sujeitos. Além disso, produção e proteção do bem público passam a ser de todos, e não mais monopólio do Estado.

Por isso, a perspectiva democrático-participativa exige muito mais do que simples redefinição da postura estatal, englobando também a participação e responsabilidade de todos na satisfação dos direitos, o que implicará poder de decisão política e controle social de todos os coatores.

Miguel Reale (1987, p. 11) aponta cinco diretrizes para caracterizar a “democracia social”, que são:

- a) O reconhecimento da pluralidade de meios ou de vias aptas para realização do bem comum e da justiça social, sem se ficar condicionado por ideias preconcebidas;
- b) O critério da eficácia na escolha da via mais adequada à consecução dos bens culturais em

geral, em função da diversidade às vezes imprevisível das conjunturas e circunstâncias; c) a consideração de cada indivíduo, não apenas como cidadão, ou titular de direito políticos, mas também em sua situação concreta capaz de assegurar-lhe liberdade como poder de decidir e de participar, tanto dos serviços do Estado como da fruição dos benefícios, resultantes do progresso científico e tecnológico; d) democratização da propriedade, de modo a assegurar, a quem já a possui, condições de seu desenvolvimento, com medidas adequadas para o acesso à propriedade àquela que dela se acham privados; e) balizamento da ação política e econômica pelo respeito ao valor da liberdade de opção e de iniciativa considerado como valor preferencial, por ser da essência mesma do homem.

Conforme pode ser visto pelas características apontadas por Reale (1987), o “Estado Democrático” busca restabelecer a autoria da efetivação dos direitos não apenas ao Estado, mas também a toda a sociedade, ou seja, não desonera o dever estatal para com o coletivo: restringe-se apenas em fixar indivíduo, sociedade e Estado como coatores desse encargo. Nesse sentido, é clara também a lição de Menelick de Carvalho Netto (2013, p. 17):

[...] a materialização não resolve tudo por si só, a economia não supre os direitos de forma alguma. É preciso ver que a experiência democrática é sempre uma experiência de aprendizado para qualquer povo. Temos que aprender a fazer democracia e, ao contrário do que a ditadura afirmava, não temos de esperar qualquer bolo crescer, até porque esse bolo jamais vai crescer como democrático se de seu crescimento não formos o fermento, se não atuarmos efetivamente na construção e reconstrução cotidiana do regime como sujeitos ativos e destinatários ao mesmo tempo.

Enfim, a grande questão aqui colocada passa a ser a da cidadania como processo, com participação efetiva.

Se a atuação do Estado mostra-se imprescindível para a concretização dos direitos dos cidadãos, não menos importante também está a própria postura de

qualquer indivíduo ou grupo de indivíduos como coautor social na efetivação da cidadania. Daí se afirmar que a definição de cidadania não se restringe ao reconhecimento de direitos, mas também a uma gama de deveres desses indivíduos/cidadãos para com a sociedade. Nesse sentido, observa Ana Maria D'Ávila Lopes (2006, p. 25):

A cidadania deve ser concebida com um direito, sendo que, simultânea e paralelamente, a noção de dever deve ser inserida no seu conteúdo, já que não existem direitos sem seus correlatos deveres. O grande erro da concepção de Marshall foi ter conceituado a cidadania como um status, ou seja, como um estado que, uma vez concedido ao indivíduo, não exige nada dele para conservá-lo. A visão estática e individualista de cidadania deve ser superada, na medida em que a experiência histórica mundial de violência, injustiça e desigualdade tem comprovado a necessidade de uma participação mais ativa dos cidadãos na construção de uma sociedade justa, com base no valor da solidariedade, essencial à sobrevivência de qualquer comunidade.

Mais do que forma de governo, o adjetivo democracia (que qualifica esta forma de “Estado”) busca a efetivação máxima da cidadania, conferindo titularidade direta e imediata do poder a todo indivíduo em proveito da sociedade. Impinge-se, assim, a noção de que a compreensão de democracia necessariamente extrapola a noção de direitos políticos como sinônimo de procedimentos eleitorais, agregando-se também a isso toda e qualquer participação direta do cidadão nos processos decisórios públicos, já que, dentro desse paradigma, o Estado se renova para institucionalizar a participação da sociedade (sem isso não há a efetiva cidadania ativa pugnada).

Como observa Boaventura de Souza Santos (1999, p. 70), a redefinição do papel do Estado e a assunção da sociedade na produção direta do bem-estar geram a insuficiência da democracia representativa, exigindo a complementação “com mecanismos de democracia participativa”.

No que diz respeito à seguridade social, tendo em vista o Estado Democrático decorrer da crise fiscal vivida nas décadas de 1970 e 1980, quando o mote era a afirmação da incapacidade estatal de atuar diretamente na economia com o intuito de prover bens e serviços para a sociedade, a discussão dos limites

e custos da seguridade social chama atenção e tem ocupado o centro do debate em quase todos os países do mundo.

Ao analisar esse novo contexto, Ana Elizabete Mota (2013, p. 2) observa:

Nesse cenário, foi necessário redefinir a seguridade social para adequá-la às novas necessidades do grande capital, razão maior da definição de um conjunto de prescrições – nomeadas de ajustes e reformas – particularmente nos países periféricos, como é o caso dos Latino-americanos (embora não exclusivamente), cujos principais formuladores são os organismos financeiros internacionais. Essas injunções na política social têm relação direta com os empréstimos externos, contratados para implementar pacotes que em sua grande maioria já estão prontos e com as condicionalidades definidas. Aqui os destaques são as parcerias comunitárias e/ou com ONGS, a necessidade de focalizar a aplicação dos recursos nos mais pobres, os subsídios à demanda sem ampliação dos serviços públicos, o trabalho com a própria comunidade e a meta de dotar as iniciativas de auto-sustentabilidade.

Contudo, tais mudanças e redirecionamentos deveriam ser conduzidos de modo a formar uma outra cultura de proteção social, o que sugere o desenvolvimento de estratégias constitutivas da hegemonia da classe dominante que, para exercitar o seu papel de dirigente, segundo o pensamento gramsciano, precisa realizar uma verdadeira reforma social e moral que transforme o seu projeto de classe num projeto de todas as classes.

Particularmente no Brasil, desde a década de noventa, várias vezes a discussão sobre o sistema de seguridade social ocupou o centro de debate político, gerando medidas reformistas (destaca-se, como exemplo, as reformas constitucionais envolvendo a previdência de 1998 e de 2003).

No entanto, mesmo após essas modificações do sistema previdenciário, a discussão sobre o sistema permaneceu, gerando, inclusive, trabalhos técnicos

que pugnam pela necessidade de “reforma expressiva” desse sistema. Nesse sentido, cita-se o estudo do Ipea realizado em 2008, ou seja, há quase dez anos:

Este estudo confirma que os gastos com a Previdência são muito elevados em comparação com os praticados por outros países, e que este excesso verifica-se em quase todos os tipos de benefício. Parte das diferenças deve-se ao componente redistributivo da Previdência brasileira. Contudo, a maior parte das diferenças é atribuída a falhas no desenho dos planos previdenciários, que resultam em um número excessivo de beneficiários e em taxas de reposição mais elevadas do que as verificadas em outros países. Em termos quantitativos, os gastos previdenciários no Brasil consomem 8 pontos percentuais do PIB além do que se determinaria por questões demográficas, de acordo com a análise seccional com diversos países, realizada neste texto. Deste total, 2% explicam-se pela política de redistribuição de renda e os 6% restantes por falhas no desenho do plano previdenciário, determinadas por suas regras de indexação, sua fórmula de cálculo do benefício e as condições de qualificação às aposentadorias e pensões.

[...]

Em resumo, os gastos previdenciários no Brasil geram ganhos em termos de equidade, mas impõem limitações à melhoria futura de bem-estar social, ao resultar em carga tributária e composição de gastos públicos pouco favoráveis ao crescimento. Pode parecer paradoxal, mas o melhor caminho para a sobrevivência do sistema previdenciário será uma expressiva reforma, que o adapte à boa prática internacional. Insistir na manutenção das regras atuais implicará aumento da sua insolvência e corresponderá à rota mais rápida e eficaz para sua decadência. (Rocha; Caetano, 2008, p. 28)

O endividamento do setor público brasileiro, provocado pelo déficit de suas contas e pela possível importância da própria seguridade para esse contexto, traz à tona a discussão do estado prestacional e cria a conscientização da sociedade quanto ao custo desse sistema. Como observam Mônica Matos Ribeiro e Elizabeth Matos Ribeiro (2001, p. 1), até a metade da década de 1990 os mecanismos de financiamento da seguridade eram ignorados pela grande maioria da população que, na verdade, os viam apenas como extensão do Tesouro da União “e como uma conta da qual se poderia sacar sempre, sem uma preocupação com a capacidade real do sistema”.

Por outro lado, outros argumentos ligados à transformação social (que não puramente econômicos) também são apresentados, demonstrando a necessidade de repensar a seguridade à luz dos novos tempos: o aumento da produtividade advinda da tecnologia, o que leva à diminuição da típica força de trabalho; a ampliação do trabalho imaterial (serviços de maneira geral, muitos na informalidade); o aumento da expectativa de vida; a diminuição do trabalho autônomo; a diminuição da taxa de natalidade; a proteção ao meio ambiente, etc., exigem outro padrão de seguridade que realmente atenda à nova sociedade. Nesse sentido, observa Marcio Pochamnn (2008, p. 80):

A sociedade da nova economia está em construção, permeada por doenças profissionais depressivas, pela solidão e pela devastadora crise de sociabilidade. A escassez do trabalho autônomo (socialmente útil) parece inegável e constrangedora, indicando o quanto se faz necessária a implementação de um novo padrão de seguridade social plenamente compatível com os avanços materiais do século 21. Essa luta é de todos aqueles que não se enquadram na República onde só os reacionários sentem-se tão bem.

## **5 A SEGURIDADE SOCIAL FIXADA PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988: POR UMA CONCEPÇÃO À LUZ DO PARADIGMA DEMOCRÁTICO**

A Constituição de 1988 deixa clara sua influência pelo paradigma do Estado Democrático. Fixa a participação da comunidade no Estado, como se vê, por exemplo, nos seguintes dispositivos: art. 1º, parágrafo único (todo poder emana do povo); art. 10 (participação do trabalhador, empregador); art. 37 (participação do usuário na Administração Pública); art. 58, § 2º, II (realização

de audiências públicas pelo Legislativo com entidades da sociedade civil); art. 194 (participação dos trabalhadores, empregadores, aposentados na gestão da seguridade), etc.

Dessa forma, extrai-se a postura ativa dos cidadãos do próprio Texto Constitucional.

No que diz respeito ao sistema de seguridade social, não resta dúvidas de que o Constituinte tenha acolhido as ideias traçadas no Plano Beveridge. Isso porque o Texto Constitucional, em seu art. 194, apresenta sua própria definição à expressão, descrevendo seguridade social como sendo “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”.

Como se vê, fixa o paradigma de proteção social dentro da atuação conjugada e sistêmica de três direitos fundamentais (saúde, previdência e assistência social) ligados a um único regime, chamado “seguridade social”, nos estritos termos do que foi traçado pelo Plano Beveridge. Estrutura-se, para satisfação dos direitos citados, 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 prevejam e predisponham meios que sirvam para remediar essas situações de necessidade.

O seguro social garante o direito a prestações reparadoras ao se verificar o evento previsto antes que o dano possa determinar o estado de indigência, de privação da pessoa golpeada. A assistência intervém somente 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 social<sup>7</sup> nada mais é do que o processo evolutivo da técnica de provisão, já a assistência social e a saúde são técnica de ajuda.

---

<sup>7</sup> Em apertada síntese, Soria, Pérez, Navarrete e Segura (2010) apontam o surgimento específico da técnica de provisão com os seguros privados, com fixação de regras inespecíficas e diferenciadas de proteção social (mutualismo) e seguro social (criado na Alemanha em 1883), até a noção de seguridade social que fixa a noção de 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 do que a técnica de provisão: nasce com o surgimento dos grupos familiares – “assistência familiar” (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 Estado.

Torna-se importante destacar que as fases nas quais é apontado o processo evolutivo dessa espécie de proteção não se excluem; ao revés, se complementam subsidiariamente<sup>8</sup>. Nesse aspecto, nunca é demais ressaltar a doutrina católica que se colocou como um dos fundamentos para a estruturação da assistência pelo Estado e que deixa clara a noção de subsidiariedade entre 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

---

<sup>8</sup> Quanto ao tema, tivemos oportunidade de escrever: “Dessa forma, nunca se poderá perder de vista o caráter subsidiário dos mecanismos de proteção, sob pena de malferir todo o sistema protetivo. Isso porque, essa regra basilar de estruturação social (denominada ‘princípio da subsidiariedade’) se constituiu justamente para proteger a autonomia individual ou coletiva contra toda intervenção pública injustificada ou demasiada, ressaltando a necessidade de coabitación entre os diversos mecanismos de proteção e não a hipertrofia de qualquer um deles (ainda que de maior extensão)” (Marques, 2009, p. 19).

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, p. 44)

Além disso, a conotação da subsidiariedade (quando pensada sob o viés da proteção econômica) deve compor, também, a constituição da assistência em contraposição à previdência social. Nesse sentido, já destacava Beveridge em seu estudo (1943, p. 219):

Servirá a assistência para atender a todas as necessidades que não forem satisfeitas pelo seguro. Devem ser atendidas tais necessidades de maneira adequada ou 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 responsabilidade de todos para com o sistema, além de estar expressa na própria Constituição (“um conjunto integrado de ações e iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade”), está ligada a um dos princípios fundamentais que embasaram a criação do sistema (como destacado no Plano Beveridge como “princípio capital”) e é reforçada dentro do próprio paradigma constitucional democrático, que aponta a participação do particular não apenas nos debates políticos, mas também na atuação em prol da promoção da dignidade humana.

Sob esse aspecto, torna-se necessário transcrever a lição apresentada por Roberts Bryan ao comparar e distinguir a cidadania na concepção liberal e na social/democrática (1997, p. 5):

Direitos sociais e responsabilidades são por sua própria natureza inerentes às relações sociais e têm um caráter coletivo, que é diferente de direitos e responsabilidades individuais associados à cidadania civil ou política. A moderna concepção (liberal) da cidadania civil ou política se baseia no exercício individual de direitos e obrigações (ver Beiner, 1995; Ignatieff, 1995; Pocock, 1995). A propriedade privada é protegida pela lei, e esse fato é, em última instância, a garantia dos indivíduos contra a autoridade arbitrária do Estado. O lar das pessoas pode se tornar, quando necessário, sua torre.

A cidadania social, ao contrário, depende muito mais da participação da comunidade. O exercício formal ou informal dos direitos de cidadania social depende da participação ativa de outros, para os quais esses direitos constituem obrigações. Os direitos sociais são, em larga medida, direitos de receber ajuda dos outros, e as responsabilidades sociais se referem a dar ajuda aos outros. Saúde e educação, por exemplo, são ao mesmo tempo direitos sociais individuais e direitos que beneficiam a comunidade como um todo. Além disso, a cidadania social depende tanto da qualidade interpessoal dos serviços prestados e recebidos quanto dos direitos e das responsabilidades formal.

Atentando-se para as diretrizes supracitadas, pode-se caracterizar cada área da seguridade social brasileira da seguinte forma:

O subsistema saúde compõe-se de um conjunto de serviços que visam a 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).

Todos os entes federativos possuem competência legislativa (art. 24, inciso XII, e art. 30, inciso I, da CF) e administrativa (art. 23, inciso II, da CF) para definir a proteção da saúde – a estruturação pública de prestação de serviços se faz por meio do “Sistema Único de Saúde – SUS”.

Por seu turno, o subsistema previdência social tem como foco a proteção do trabalhador contra os riscos sociais (situações de necessidades futuras). Tal mecanismo de proteção pode ser delineado pelos seguintes princípios: 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. Ao contrário daquele, este tem limitações tanto do ponto de vista objetivo (somente os riscos especificados) quanto do subjetivo (somente os sujeitos indicados).

A proteção previdenciária pode ser facultativa ou obrigatória, sendo esta última vinculada a duas espécies de regimes: regime próprio dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos (de cada ente federativo) e regime geral (exclusivo da União, gerenciado pela Autarquia Federal Instituto Nacional do

Seguro Social – INSS). Justamente em razão dessa configuração, a competência legislativa em matéria previdenciária fica restrita à União (art. 22, inciso XXIII, da CF) quando a proteção se dá com base no regime geral; ficando aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (arts. 24, inciso XII, e 30, inciso I, ambos da CF) a competência concorrente no que diz respeito ao regime próprio de seus respectivos servidores públicos. O mesmo raciocínio se emprega quanto à competência administrativa.

Fechando o sistema seguridade social, vem o subsistema assistência social, que se preocupa com o hipossuficiente, ou seja, aquele que se encontra impedido de integrar o mercado de trabalho e, conseqüentemente, não apresenta condições mínimas para prover sua subsistência, nem de tê-la provida por seus familiares (situações atuais de necessidade/indigência).

À União, por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em regra, é conferida a atribuição para seu gerenciamento central. No entanto, todos os entes políticos possuem competência legislativa (art. 24, inciso XII, e art. 30, inciso I, ambos da CF) e administrativa comum para “cuidar” da assistência pública (art. 23, inciso II, da CF).

Em que pese a Constituição Federal dispor casuisticamente das atribuições comuns (administrativa), privativas ou concorrentes (legislativas) dos entes federativos para atuar especificamente em cada uma das áreas da seguridade social, a disposição quanto à competência legislativa do sistema como um todo fica exclusiva à União (art. 22, inciso XXIII, da CF).

## CONCLUSÕES

O paradigma constitucional atual, do Estado Democrático, fixa a participação e responsabilidade de todos na satisfação dos direitos, o que implicará poder de decisão política e controle social dos coparticipantes, assim entendidos sociedade e Estado: a produção direta do bem-estar social é corresponsabilidade dividida entre Estado e sociedade.

Dentro do paradigma democrático, assim, a participação do particular nos debates políticos e na própria responsabilização para promoção da dignidade da pessoa humana é reforçada, exigindo que todos os cidadãos tenham consciência e postura ativa sobre o sistema de seguridade social. Conseqüentemente, debater direitos de seguridade social exige compreensão da noção de participação e responsabilidade de cada cidadão para a sua

concretização, já que, como sintetizou Roberts Bryan, “os direitos sociais são, em larga medida, direitos de receber ajuda dos outros, e as responsabilidades sociais se referem a dar ajuda aos outros”. Deve-se ter em mente que a promoção dos direitos sociais implica custos e responsabilidade que deverão ser assumidas por toda a sociedade. Daí porque a inclusão da coletividade no poder decisório das políticas públicas de seguridade social é reforçar o próprio paradigma constitucional atual.

O sistema de seguridade social trazido pela Constituição de 1988 acolhe integralmente a proposta apresentada pelo “Plano Beveridge”. Combinando as técnicas de provisão (seguro social) e ajuda (assistência e saúde), a Constituição estrutura a proteção dos direitos de saúde, previdência e assistência social dentro de um corpo único chamado seguridade social.

A proteção exige uma visão articulada e sistêmica dentro de um só organismo, uma vez que a proteção é universal e se destina a tutelar todos os cidadãos contra os cinco principais gigantes causadores das situações de vulnerabilidade social (que são: miséria, doença, ignorância, imundice e preguiça).

Em que pese ter sido desenvolvido dentro dos “pré-conceitos” que delimitavam o Estado Social, esse mecanismo de proteção social sempre adotou como princípio fundamental (“princípio capital) a preocupação em apontar Estado e indivíduo como coautores na construção e efetivação desse sistema. Como destacado por Beveridge, um dos princípios basilares do sistema é a cooperação entre Estado e indivíduo, não se podendo aquele ir além da garantia do necessário (mínimo nacional) para não sufocar o estímulo, a oportunidade e a responsabilidade de cada indivíduo de ir além, obtendo para si e sua família o mais do que o mínimo.

A perspectiva de colaboração entre indivíduo e Estado é a institucionalidade na própria Constituição pelo princípio da subsidiariedade, vetor histórico das técnicas de proteção social e que ressalta a operacionalidade eficiente do sistema de seguridade. É o princípio da subsidiariedade que calibra a relação Estado-cidadão para o alcance do estado providencial. Como escreve José Alfredo de Oliveira Baracho (1997, p. 52), a compreensão do princípio da subsidiariedade se dá pela perspectiva antropológica, já que “toma-o como pessoa ‘situada’, isto é, espontaneamente emergente de um conjunto de sociedades” e “resume-se em uma idéia simples: as sociedades são subsidiárias em relação à pessoa, ao passo que a esfera pública é subsidiária em relação à esfera privada. Como corolário,

não se deve transferir a uma sociedade maior aquilo que pode ser realizado por uma sociedade menor”.

Como observado inicialmente, a seguridade é fruto do processo histórico nunca acabado, já que, como mecanismo de proteção social, exige adaptação constante de acordo com as novas realidades sociais. A crise fiscal vivida no final do século passado, a discussão quanto à legitimidade da própria sociedade para com o sistema (indivíduo e organizações não estatais), as novas configurações do trabalho e da economia (diminuição do trabalho autônomo, novas doenças profissionais, globalização, inovação tecnológica, etc.), aliadas aos próprios desequilíbrios já apontados pela análise comparativa do sistema de previdência social nacional (como apontado no estudo desenvolvido pelo Ipea), autorizam e apontam para a necessidade e importância das reformas envolvendo o sistema de seguridade social. O que se impõe, contudo, é responsabilidade, consciência sobre aquilo que se está debatendo e efetiva participação social nesse debate.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito processual coletivo brasileiro: um novo ramo do direito processual*. São Paulo: Saraiva, c2003.

BALERA, Wagner. *Sistema de seguridade social*. 3. ed. São Paulo: LTr, c2003.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BEVERIDGE, William. *O Plano Beveridge*. Trad. Almir de Andrade. Rio de Janeiro: Livraria José Olímpio, c1943.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 9. ed. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, c1992.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, c2007.

BRYAN, Roberts. A dimensão social da cidadania. Trad. Vera Pereira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo: ANPOCS, v. 12, n. 33, fev. 1997.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites da função reguladora das agências diante do princípio da legalidade. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). *Direito regulatório: temas polêmicos*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, c2009.

EGITO, Melissa Barbosa Tabosa. *Conselhos Sociais Gestores de Políticas Públicas: natureza de suas decisões e controle jurisdicional*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, c2012.

FIGUEIREDO, Marcelo. *As agências reguladoras: o Estado Democrático de Direito no Brasil e sua atividade normativa*. 1. ed. São Paulo: Malheiros, c2005.

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.

GUIMARÃES, Aline Amorim Melgaço. *Democracia possível: espaços institucionais, participação social e cultura política*. Dissertação de Mestrado. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, c2006.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e a validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, c1997.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, c2009.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. *A cidadania na Constituição Federal brasileira de 1988: redefinindo a participação política*. In: BONAVIDES, Paulo; MARQUES Francisco Gérson Lima de; BEDÊ, Fayga Silveira (Org.). *Constituição e cidadania – Estudos em homenagem ao Professor J. J. Gomes Canotilho*. São Paulo: Malheiros, v. 1, c2006.

MARQUES, Carlos Gustavo Moimaz Marques. *O benefício assistencial de prestação continuada*. São Paulo: LTr, c2009.

MOTA, Ana Elizabete. *Seguridade social brasileira: desenvolvimento histórico e tendências recentes*. Texto base da disciplina Direito Previdenciário do Curso de Especialização em Direito Público, Centro de Educação a Distância da Universidade de Brasília e Escola da Advocacia-Geral da União. Brasília: CEAD/AGU, 2013.

NETTO, Menelick de Carvalho. *Público e privado na perspectiva constitucional contemporânea*. Texto base da disciplina Direito Administrativo do eixo comum do Curso de Especialização em Direito Público, Centro de Educação a Distância da Universidade de Brasília e Escola da Advocacia-Geral da União. Brasília: CEAD/AGU, 2013.

PIERDONÁ, Zélia Luiza. *A proteção social na Constituição de 1988*. *Revista de Direito Social*, Porto Alegre: Notadez, n. 28, c2007.

POCHMANN, Marcio. *Sustentando a seguridade social do século 21*. In: VAZ, Flávio Tonelli; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos Santos (Coord.). *20 anos da Constituição cidadã: avaliação e desafios da seguridade social*. Brasília: Anfip, c2008.

REALE, Miguel. *Liberdade e democracia*. São Paulo: Saraiva, c1987.

RIBEIRO, Mônica Matos; RIBEIRO, Elizabeth Matos. *A participação do sistema previdenciário no déficit público brasileiro, 2001*. XXV EnANPAD, Anais do XXV

EnANPAD, Campinas, 2001. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad\\_2001/POP/2001\\_POP882.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2001/POP/2001_POP882.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2014.

ROCHA, Daniel Machado da. *O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

ROCHA, Roberto de Rezende; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. O sistema previdenciário brasileiro: uma avaliação de desempenho comparada. *Texto para Discussão*, Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e Ipea. Brasília: Ipea, n. 1331, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: HELLER, Agnes et al. *A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI*. Rio de Janeiro: Contraponto/Corecon, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SORIA, José Vida; PÉREZ, José Luis Monereo Pérez; NAVARRETE, Cristóbal Molina; SEGURA, Rosa Quesada. *Manual de seguridad social*. 3. ed. Madrid: Tecnos, 2010.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Partilha de poder decisório em processos participativos nacionais. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília – UNB, 2008.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

VAZ, Manoel Afonso. *Lei e reserva da lei – A causa da lei na Constituição portuguesa de 1976*. Porto: Universidade Católica Lusitana, c1992.

Submissão em: 15.07.2016

Avaliado em: 24.04.2017 (Avaliador D)

Avaliado em: 13.02.2017 (Avaliador E)

Aceito em: 31.05.2017

