

ESTUDIOS

A seguridade social brasileira é realmente beveridgiana? O abismo que separa o modelo idealizado na Constituição de 1988 e a realidade que permeou a efetivação do sistema ao longo dos mais de 32 anos

*Brazilian social security is really Beveridgian? The abyss that separates the model
idealized in the 1988 Constitution and the reality that permeated the system's
effectiveness over more than 32 years*

Carlos Gustavo Moimaz Marques 

Centro Universitário Adventista de São Paulo, Brasil

Zélia Luiza Pierdoná  e José Carlos Francisco 

Universidade Presbiteriana Mackenzie, Brasil

RESUMO O presente trabalho tem por objetivo analisar se a concretização do sistema de seguridade social brasileiro, definido pela Constituição de 1988, possui identidade com o modelo de proteção social proposto no Plano Beveridge, no qual foi prevista a proteção de forma articulada, afastando a ideia, até então existente, de adotar serviços ou medidas isoladas e desarticuladas. Utilizando-se do método de abordagem comparativo será traçado um paralelo entre as premissas históricas e jurídicas apresentadas no plano inglês e as brasileiras, advindas a partir da Constituição de 1988, para, ao final, demonstrar que o sistema protetivo brasileiro, ao contrário do que foi proposto por Beveridge, de forma descontextualizada e adotando políticas desarticuladas, pouco tem contribuído para garantir uma proteção justa.

PALAVRAS-CHAVE Proteção social, Plano Beveridge, seguridade social brasileira.

ABSTRACT This paper aims to analyze whether the implementation of the Brazilian social security system, defined by the 1988 Constitution, has an identity with the social protection model proposed in the Beveridge Plan, in which protection was provided for in an articulated manner, rejecting the idea, existing until then, to adopt isolated and disjointed services or measures. Using the method of comparative approach, a parallel will be drawn

between the historical and legal premises presented in the English Plan and the Brazilian ones, arising from the 1988 Constitution, to, in the end, demonstrate that the Brazilian protective system, contrary to what was proposed by Beveridge, in a decontextualized way and adopting disjointed policies has contributed little to guarantee fair protection.

KEYWORDS Social protection, Beveridge Plan, brazilian social security.

Introdução

As técnicas de proteção social sempre acompanharam o indivíduo ao longo de seu desenvolvimento: se é ínsito do ser humano a busca por medidas «preventivas», que o afastem de situações de necessidade, a convivência em grupos sociais não lhe tirou essa preocupação. Ao contrário, a perspectiva coletiva da prevenção sempre permeou o desenvolvimento, tendo as dificuldades sociais se apresentado como elemento fomentador para criação das novas ideias e teias protetivas.

Assim, novas técnicas e mecanismos mais complexos de proteção exigiam e seguiam na mesma proporção do evoluir civilizatório: a cada evento histórico, que levou a ruptura ou a desordem no tecido social, novo mecanismo ou reformulação daqueles já existentes foram estabelecidos.

Pode-se apontar que a dimensão mais atual da proteção social se dá pelo mecanismo denominado «seguridade social», fruto do estudo multidisciplinar desenvolvido na Inglaterra que ficou conhecido como «Plano Beveridge», cujo traço característico é a articulação entre as diversas técnicas protetivas (técnica de provisão e ajuda), com propósito universal e garantidor de um padrão mínimo de vida digna a todos os cidadãos.

O mencionado plano, parte do pressuposto de que a efetiva proteção social remete necessariamente à ideia de algo maior, pensada de forma sistematizada em uma política nacional, englobando e se inter-relacionando com os mais diversos serviços ligados à satisfação das diversas necessidades humanas. Afasta-se da ideia, até então existente, de descrever serviços ou medidas isoladas e desarticuladas.

No Brasil, o sistema de seguridade social foi adotado pela Constituição Federal de 1988. Ao inaugurar o Título da Ordem Social, o constituinte não deixou dúvidas quanto à opção pelo sistema beveridgiano ao traçar, no artigo 194, o próprio conceito de seguridade social, estabelecendo que «a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social».

Apesar da previsão e opção do constituinte de 1988 pelo Plano Beveridge, em direito social, a máxima que predomina é a de que, mais importante que o regramento, é a realidade social que verdadeiramente baliza e configura a proteção social.

Nesse cenário em que a seguridade social exige, para sua definição, a devida contextualização histórico-social com a realidade em que está inserida, o presente artigo tem por objetivo analisar como o sistema de seguridade social brasileiro, nos mais de trinta anos da Constituição de 1988, foi desenvolvido à luz das diretrizes Beveridiana. De forma objetiva, busca-se responder a seguinte pergunta: após mais de trinta anos da estruturação constitucional da seguridade social, trazida pela Constituição Federal de 1988, é possível falar que o sistema protetivo brasileiro é realmente compatível com o Plano Beveridge?

Seguindo o método de abordagem hipotético-dedutivo e se socorrendo de fontes bibliográficas e de dados públicos, busca-se fazer um paralelo entre as premissas históricas e jurídicas apresentadas no plano inglês e as brasileiras, advindas a partir da Constituição de 1988 até os dias de hoje. A partir dessa contextualização histórica, será analisado se realmente o sistema de seguridade social brasileiro mostra-se fiel e compatível com o modelo traçado pelo constituinte de 1988, de origem e definição Beveridiana.

Para tanto, no primeiro tópico será delimitado as premissas estruturantes do modelo de proteção social fixado no Plano Beveridge, com detalhamento das técnicas protetivas consideradas e a metodologia empregada para que elas atuem de forma sistemática. No segundo tópico, apresenta-se a estruturação do plano de proteção social brasileiro, destacando sua proximidade com as diretrizes estruturais fixadas no modelo Beveridiano. Na sequência, descreve-se a realidade histórica, que permeou a construção e a efetivação da seguridade social brasileira nesses mais de trinta anos da Constituição Federal de 1988, que resultou no divórcio do protótipo de proteção social desenvolvido no Plano Beveridge.

A seguridade social projetada no Plano Beveridge

O pioneirismo e a quebra de paradigma apontada ao Plano Beveridge (Beveridge, 1943) reside justamente na proposição de pensar a proteção social de forma coordenada e organizada por diversas frentes, mas que atuam sistematicamente.¹

Nas palavras de Boschetti, o «que configura a existência de um sistema de proteção social é o conjunto organizado, coerente, sistemático, planejado de diversas políticas sociais, financiado pelo fundo público e que garante proteção por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais» (Boschetti, 2016: 26).

Justamente porque parte da premissa da atuação articulada e coerente, a ideia de um sistema de proteção social não pode ser compreendida como a junção ou

1. Como destaca Rosanvallon (1997), até meados do século XX as políticas sociais eram isoladas, sem coerência ou interligação. Foi pelo estudo feito por uma comissão interministerial, coordenada por Beveridge, que surgiu a proposição de pensar a proteção social de forma sistêmica.

aglomerados de políticas e/ou programas sociais. Dentro do sistema de proteção social há várias políticas públicas (sociais) que trabalham necessariamente de forma coordenada.

Além da perspectiva sistêmica, o mencionado plano ganhou importância e se apresentou como vetor a várias nações, uma vez que idealizou uma proposta para a resolução dos problemas sociais diagnosticados na ocasião. Considerando as experiências históricas inglesas e os sistemas existentes em outras nações, a tarefa da comissão interministerial era a reformulação e a construção de um modelo de proteção social que superasse os já existentes. Nas palavras de Beveridge, o momento era de superação, de «revoluções - não para remendos» (Beveridge, 1943: 11).

Para o diagnóstico da situação, a referida comissão estudou o histórico das políticas sociais inglesas dos últimos 45 anos, a Lei dos Pobres, todos os seguros sociais vigentes na Inglaterra na ocasião, os serviços de socorro médico, de proteção à infância, os serviços sociais prestados pela sociedade, bem como os instrumentos de proteção social de trinta países, inclusive do Brasil. Alinhados a isso, foram investigadas também as condições de vida das principais cidades da Inglaterra (Londres, Liverpool, Sheffield, Plymouth, Southampton, York e Bristol), bem como as principais causas da pobreza.

Do citado estudo, a comissão interministerial constatou: i) a ausência de centralização ou coordenação dos serviços gera morosidade, redundância de serviços para uns e ausência para outros, altos custos etc.; ii) a lacuna deixada à grande parte da população (ativa ou inativa) já que os serviços sociais estavam ligados apenas às pessoas com contrato de trabalho (os trabalhadores autônomos estavam excluídos); iii) as prestações pagas aos trabalhadores não correspondiam às necessidades; iv) o combate à miséria exige atenção, não apenas das necessidades do indivíduo, mas também do grupo familiar (inclusive para garantir um serviço fixo e universal às crianças), devendo se fazer presente até o desaparecimento das necessidades; v) a condição e a manutenção do emprego devem ser usadas como condição essencial para o êxito de qualquer regime de proteção social.

Como destaca Costa (2019: 12), ainda que se possa falar historicamente em modelos de proteção social (modelo alemão X modelo inglês), o ponto de convergência reside em serem pensados e desenvolvidos tendo como foco o trabalho. É ele que norteia a intervenção do Estado (busca da garantia do pleno emprego), bem como delimita e organiza as técnicas de proteção para garantir aos cidadãos um padrão de vida digna. Portanto, um dos objetivos estruturantes do plano é a centralidade do trabalho na conformação do modelo de seguridade. Como enfatizado no próprio plano, qualquer instrumento que busque a proteção social deve se alicerçar e pressupor a «manutenção do emprego e a prevenção do desemprego em massa» (Beveridge, 1943: 251), até porque, é o trabalho o principal instrumento para afastar a pobreza e as demais causas de vulnerabilidade social. Consequentemente, «a abolição da miséria

exige, primeiramente, um aperfeiçoamento no seguro social, ou seja, providências contra a interrupção e a perda da produtividade. Todas as causas principais de interrupção ou perda dos salários são, agora, assunto dos projetos do seguro social» (Beveridge, 1943: 13).

No entanto, mesmo tendo como norte o trabalho e, por consequência, a proteção do trabalhador, o propósito do plano era universalista, buscando atingir a todos (cidadão e grupo familiar) na satisfação das necessidades básicas, o que exigiu pensar e assegurar direitos também para quem estava fora do mercado de trabalho. Esta via de proteção seria subsidiária «para o limitado número de casos, em que as necessidades não forem cobertas pelo seguro social», quando atuará a assistência nacional (Beveridge, 1943: 18).

Outro ponto de destaque no plano era a proteção limitada ao mínimo, que de certa forma, mais uma vez, reforça a primazia do trabalho: o Estado deveria se preocupar em oferecer o mínimo, deixando margem para a ação voluntária do indivíduo, fomentando-o a conquistar, até para não desencorajar a busca pelo trabalho.

Nesse contexto, para reestruturação e efetiva proteção social, a comissão interministerial adota a expressão segurança social,² definindo-a da seguinte forma:

A expressão segurança social é aqui usada para designar a garantia de um rendimento que substitua os salários, quando estes se interromperem pelo desemprego, por doença ou acidente, que assegure a aposentadoria na velhice, que socorra os que perderam o sustento em virtude da morte de outrem e que atenda a certas despesas extraordinárias, tais como as decorrentes do nascimento, da morte e do casamento. Antes de tudo, segurança social significa segurança de um rendimento mínimo; mas esse rendimento deve vir associado a providências capazes de fazer cessar tão cedo quanto possível à interrupção dos salários (Beveridge, 1943: 189).

Verifica-se, assim, que o Plano Beveridge desenhou um sistema de proteção que, além do seguro social, também prevê a assistência social, conjugando as técnicas de provisão e ajuda, o que será abordado na sequência.

As técnicas protetivas da seguridade social

O Plano Beveridge se alicerça em três pilares, trabalhando com técnica distintas e coordenadas de ajuda e provisão: i) o seguro social - técnica de provisão obrigatória (para as necessidades básicas do trabalhador e seus familiares); ii) a assistência nacional - técnica de ajuda (auxílio individual para os necessitados); e iii) o seguro voluntário - técnica de provisão facultativa (para coberturas adicionais).

2. Registra-se que no Brasil a terminologia empregada originalmente no Plano Beveridge *social security* foi traduzida como segurança social, sendo, com o tempo, consolidada pela expressão «seguridade social», a qual foi empregada na Constituição de 1988.

A primeira técnica protetiva, chamada técnica de provisão (ou também seguridade social contributiva), caracteriza-se pelo seguro social. Adota-se, na verdade, a técnica do seguro privado, no qual todos os trabalhadores cotizam para uma instituição seguradora, que concede proteção nas situações de riscos sociais (situações que atingem a força de trabalho), de forma limitada, por meio de benefícios (que substituem a remuneração do trabalho) ou serviços (prestações para que o trabalhador readquira sua capacidade laboral). Assim, seus elementos definidores são: base profissional (sujeitos protegidos são só os profissionais), financiamento segundo a técnica de seguro e proteção projetada e garantida de forma limitada, de acordo com o que restou cotizado.

Em relação ao financiamento do seguro social, o plano assim estabelecia:

22. O segundo ponto de vista é que qualquer dinheiro necessário ao provimento dos benefícios do seguro, enquanto forem estes exigidos, deve sair de uma Caixa, para a qual contribuíram os beneficiados e ainda poderão ser chamados a contribuir mais, se a Caixa se revelar insuficiente. O plano, adotado desde 1930 em relação ao desemprego prolongado e, algumas vezes, sugerido para a prolongada incapacidade, consistente em que o Estado deve assumir esses encargos, sem onerar as taxas de seguro, a fim de manter em baixo nível a importância das contribuições – é errôneo em princípio. Os segurados não devem sentir que as rendas da inatividade proveem de uma caixa sem fundos. Por seu lado, não deve sentir o Governo que, pagando esmolas, ele possa esquivar-se à responsabilidade maior de ver que o desemprego e a doença foram reduzidos a mínimo. A justa aplicação dos gastos e o objetivo das organizações do Estado está em assegurar a utilização do trabalho e as outras fontes produtivas do país, prevenindo e combatendo doenças – e não em fazer remendos, num plano incompleto de seguro (Beveridge, 1943: 20).

Trata-se de um mecanismo de solidariedade profissional, não se podendo falar propriamente em mecanismo redistributivo em sua essência, uma vez que a técnica de seguro não altera substancialmente as desigualdades de rendas e salário no mercado (a cotização é que define e influencia o valor da prestação protetiva).

Por outro lado, estabelece a técnica de ajuda (seguridade social não contributiva), a qual tutela todos os que apresentam concreta situação de indigência ou privação. Como observa Pastor (1991), não estão tuteladas todas e quaisquer situações de necessidade, mas apenas aquelas excepcionais, nas quais a indigência se apresenta pela falta do mínimo essencial para a subsistência. Possui caráter reparador, em contrapartida ao caráter preventivo da técnica de provisão, uma vez que pressupõe a concreta situação de indigência.

Mostra-se como mecanismo redistributivo, na medida em que busca garantir segurança econômica e redistribuir renda para os cidadãos (direito social de cidadania), sem pressupor qualquer contribuição prévia.³

Justamente porque atua por técnicas distintas é necessária a delimitação de regras mínimas organizativas, seja para definir o campo de atuação de cada uma delas, seja para a própria garantia de organização e unidade, ínsita de qualquer sistema.

Os princípios organizativos das técnicas protetivas

Como o foco é a primazia do trabalho, deixa-se claro que «o plano é um plano de seguro, porque conserva o princípio da contribuição» (Beveridge, 1943: 21). Trata-se do principal instrumento de proteção e determina que cada trabalhador deve contribuir conforme as regras do seguro, recebendo, quando das ocorrências dos riscos sociais (doença, morte etc.), rendimentos (benefício pecuniário) necessários à subsistência (Beveridge, 1943: 19).

Já «a assistência nacional é um método subsidiário» (Beveridge, 1943: 20) ao seguro social, na medida que só estará disponível para atender os necessitados que não estão cobertos pelo seguro e comprovem efetiva situação de precariedade. E mais, deve atender as necessidades básicas de subsistência, porém deve «ser colocada como algo menos desejável que a proteção do seguro social» (Beveridge, 1943: 219). Assim, o trabalho é a bússola que guia o sistema de proteção social, seja para delimitar a intervenção do Estado no mercado, seja para orientar a técnica de proteção, visando à garantia do padrão mínimo de vida digna. Como destacado, «um sistema de seguridade social de sucesso pressupõe a manutenção do emprego e a prevenção do desemprego em massa» (Beveridge, 1943: 251). Até porque, raciocínio em sentido inverso poderia afastar a responsabilidade individual de cada um para com sua própria emancipação. Sob este aspecto, observa Beveridge:

Muita gente crê que a aspiração de segurança constitui um objetivo errado, partindo da suposição de que toda segurança é incompatível com a iniciativa, a aventura e a responsabilidade individual. Consideramos, porém, neste relatório, que tal ponto de vista não é justo. O nosso plano não visa dar a todo indivíduo algo em que

3. Luis Onclé, «Finlândia conclui experiência de renda básica universal com resultados ambíguos», *El País*, 10 fev 2019, disponível em <https://bit.ly/3G5skMK>. Tem sido fomentado o «modelo universalista de renda mínima», cuja proposição se estrutura pela garantia de uma renda básica sem distinguir riscos e situações protegidas. Há países que desenvolvem ou desenvolveram programas pilotos nesse sentido, como é o caso da Finlândia que, durante dois anos (janeiro/2017 até dezembro/2018) testou a «renda básica» a um grupo definido de desempregados. No entanto, até hoje, nenhum país efetivamente remodelou sua proteção social dentro da técnica de ajuda, com a garantia da renda básica para todo e qualquer cidadão.

emancipe os beneficiários de quaisquer responsabilidades pessoais. O que ele visa é assegurar um rendimento para a subsistência, sob a condição de trabalho e contribuição, e a fim de conservar os homens aptos a continuar trabalhando. Ora, isso não poderá ser obtido sem esforço físico e mental. É algo que só se poderá realizar pela forte determinação da democracia britânica de libertar-se, de uma vez por todas, de toda a miséria física ostensiva, para a qual não há justificativa moral, nem econômica (Beveridge, 1943: 262).

Portanto, é premissa do sistema de proteção social inglês, a obrigação do Estado de garantir um padrão mínimo de vida a todos. Justamente para conseguir manter isso, o Estado precisa de um lastro financeiro, que o faz intervindo na economia para resguardar o pleno emprego e a efetividade das técnicas protetivas. A intervenção para garantia da empregabilidade é essencial para a sobrevivência do plano: o emprego é o melhor e principal instrumento para se combater as grandes causas que levam a vulnerabilidade, além de ser a via que prestigia a autonomia individual que deve ordenar qualquer regime solidário (não exclui de cada indivíduo seu papel e importância para o objetivo comum, ao contrário, dá a ele a corresponsabilidade para o êxito da proteção coletiva).

Daí porque colocar a proteção e efetivação do trabalho como regra de ouro na organização do sistema: ele organiza a intervenção do Estado e coordena as técnicas de proteção.⁴

Como consequência da primazia do trabalho, a técnica de ajuda se estrutura à luz do princípio da subsidiariedade,⁵ que dentro da assistência social adquire dupla cono-

4. Essa perspectiva é reforçada flagrantemente na Constituição Brasileira: o valor social do trabalho (artigos 1, IV e 193) é mais uma vez ressaltado, pois é com ele que se alcança o bem-estar e a paz social. A ordem social deve ser interpretada de modo que o trabalho cumpra sua função social de dar dignidade à pessoa humana. Assim, se o sistema social se coloca justamente como meio para a realização das autonomias individuais, não haveria sentido sua atuação para desestimular o trabalho. Isso porque, se o trabalho confere ao indivíduo meios indispensáveis para seu pleno desenvolvimento, o Estado só deverá intervir nas hipóteses em que inexistente a força de trabalho, sob pena de se prestigiar o ócio e, com isso, violar a base da Ordem Social.

5. Aponta José Alfredo Baracho que «a subsidiariedade é um princípio de organização social, que por extensão é concebido como princípio de organização política. Essa extensão é lembrada por Chantal Millon-Delsol quando, para reconhecer o primado da ontologia da sociedade sobre o Estado, lembra o adágio alemão: O homem é mais velho do que o Estado. Para a realidade moderna, a idéia de subsidiariedade se aplica com mais força ao Estado, do que às instâncias sociais propriamente ditas. Ela não se justifica em país dominado pela simples dicotomia: indivíduo e Estado [...]. Assim, a autonomia e a responsabilidade dos atores, concretizando a filosofia da pessoa e a filosofia da ação, possibilitaram as concepções antropológicas e éticas [...]. A característica essencial do princípio é sua flexibilidade, pela qual, em qualquer circunstância, ele implica efetivação do equilíbrio [...]. O princípio inspira inteiramente o sistema federal [...]. O Estado subsidiário, perseguindo seus fins, harmoniza a liberdade autônoma com a ordem social justa, com a finalidade de manter o desenvolvimento de uma sociedade formada de

tação: calibra a equação responsabilidade individual X responsabilidade estatal, bem como delimita a primazia da técnica de provisão em contraponto à técnica de ajuda.

Quanto ao primeiro aspecto, reforça a regra basilar de organização da hierarquia social, na qual cabe a cada membro integrante do corpo social a persecução para uma vida digna, sem perder de vista que a atuação do agrupamento maior só deverá ocorrer quando o menor não se mostrar hábil ou suficiente. Uma sociedade de ordem superior não pode, nem deve, intervir na esfera de uma sociedade de ordem inferior, do mesmo modo que esta ordem inferior não poderá transferir suas funções à sociedade de ordem superior.⁶

Trata-se assim de conotação que reforça o caráter supletivo da atuação estatal, destacando a relação de hierarquia existente dentro do corpo social, como já apresentado por Beveridge, quando sustenta a autorresponsabilidade de todos como pressuposto para a propositura de um plano universalizante apto e factível.

Por outro lado, o princípio da subsidiariedade dá primazia à técnica de provisão em relação à técnica de ajuda. Com isso, só se justifica a ingerência da assistência pública quando não se fizer presente a atuação do seguro social e as outras espécies de assistência (familiar e particular) se mostrarem inábeis para afastar a situação de necessidade.

A seguridade social projetada e concretizada nos mais de 32 anos da Constituição Federal de 1988

Como observam Soria, Pérez, Navarrete e Segura (2007), definir e estruturar qualquer forma ou sistema de proteção social exige necessariamente se ater ao contexto histórico que o originou, já que tais mecanismos são resultado deles. É, na verdade, o processo histórico que o define.

Mais do que isso, como sustenta Boschetti, «os conceitos possuem profunda ligação com a historicidade de cada nação» (Boschetti, 2016: 42), exigindo-se apontar como elemento identificador e definidor de qualquer sistema de proteção social, a prévia análise da historicidade, na qual ele se desenvolveu.

Esse também é o entendimento de Lahoz, Gandía e Carrasco (2008). Para eles, inexistente modelo fechado e acabado de seguridade social no texto constitucional, já que é relativamente aberto a evoluções históricas, condicionamentos econômicos e a diversas interpretações políticas.

autoridades plurais e diversificadas recusando o individualismo filosófico. A ideia de subsidiariedade aparece como solução intermediária entre o Estado-providência e o Estado liberal» (Baracho, 1997: 70).

6. Trata-se de princípio que delimita a distribuição de competência e diretrizes para efetivação desta: destaca a liberdade e responsabilidade individual, apontando que a sociedade tem condições de resolver, pelos seus membros e de suas organizações não políticas, grande parte dos problemas sociais, com maior eficiência. Este só deve intervir quando a iniciativa privada foi insuficiente (Medina, 2002).

A Constituição Federal brasileira foi promulgada em outubro de 1988, apontando-se como quebra de paradigma, na medida em que trouxe, de forma originária, um novo mecanismo de proteção social. Utilizando as técnicas e a sistemática desenvolvida no Plano Beveridge, o constituinte de 1988 não deixou dúvidas de sua submissão ao referido plano, trazendo, em artigo específico (artigo 194), a própria conceituação da proteção articulada entre técnica de provisão (proteção previdenciária) e de ajuda (proteção assistencial), efetivadas por meios da garantia de direitos relacionados à saúde, à previdência e à assistência social, como sistema a ser construído e operado em conjunto entre sociedade e Estado («conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade»). Estabeleceu, ainda, em artigos específicos, as peculiaridades que formam cada um dos subsistemas integrantes (saúde - artigos 196 a 200; previdência social - artigos 40, 201 e 202 e, assistência social - artigos 203 e 204).

A adoção do modelo inglês de seguridade social é apontada de forma uníssona também pela doutrina nacional (Pierdoná, 2015; Noronha, 1999; Balera, 2003).

Mesmo com indisfarçável roupagem beveridgiana, a seguridade social brasileira, ao longo de sua construção nesses mais de trinta anos da Constituição de 1988, acabou se distanciando das bases que alicerçaram o Plano Beveridge, levando parte da doutrina a apontar que tal proposta de seguridade social ainda não foi concretizada (Vianna, 2008).

Passados mais de trinta anos de vigência da Constituição Federal de 1988 e com a afirmação de que o sistema ainda não foi concretizado, é necessário questionar o que houve de errado e se realmente a referida afirmação deve ser ratificada.

Para investigar o que ocorreu na estruturação do sistema brasileiro, passa-se a traçar a estruturação e o desenvolvimento da seguridade brasileira, tendo como ponto de observação justamente as premissas teóricas e principiológicas que caracterizam o ideal de seguridade beveridgiano.

A atuação articulada e organizada das políticas de seguridade social

O Constituinte de 1988 não deixou dúvida quanto à importância do «conjunto integrado de ações» (artigo 194) na efetivação dos direitos de previdência, de assistência e de saúde, tanto que, em seu parágrafo único, enumera vários vetores (princípios), os quais reforçam e garantem a atuação articulada e coordenada entre as diversas áreas da seguridade social.

Mesmo com tamanho destaque no texto constitucional e tendo como premissa identificadora justamente o próprio Plano Beveridge (cuja ideia característica era o trabalho coordenado e articulado entre diversas políticas públicas), a realidade brasileira, desde sua criação, pautou-se em sentido contrário. Isso porque cada área da seguridade social firmou-se e foi sendo desenvolvida de forma autônoma, sem qualquer vínculo ou preocupação com a perspectiva maior do sistema.

Estruturadas administrativamente de forma separada, previdência, assistência e saúde ganharam roupagem autônomas dentro da máquina administrativa, totalmente desvinculadas umas das outras, sem qualquer órgão superior ou comum que permitisse a interface ou coordenação entre elas. Fixaram-se, na realidade, como unidades independentes, cuja organização acabou se exaurindo em si, sem comando central que as (re)organizassem como sistema.

Registre-se que a única estruturação orgânica com atribuição de aglutinar e articular as três áreas da seguridade ocorreu com a criação do Conselho Nacional de Seguridade Social, pela Lei 8.212/91. Tratava-se de um órgão colegiado cuja atribuição era justamente estabelecer as diretrizes gerais e as políticas de integração entre as áreas, além de acompanhar e avaliar a gestão econômica, financeira e social dos recursos e do desempenho dos programas realizados, exigindo prestação de contas.

Apesar de sua importância como instrumento orgânico a integrar as diversas áreas da seguridade social, o citado conselho teve pouca efetividade, vindo a ser extinto em menos de dez anos: em 2001, a Medida Provisória 2.216-37⁷ eliminou o mencionado conselho, inexistindo até hoje qualquer outro órgão que fizesse as vezes da integração desenhada para o Conselho Nacional de Seguridade Social. Segundo aponta Balera (2003), mesmo durante seu pequeno período de funcionando, o referido conselho, apesar de sua importância, mostrou-se predominantemente (ou exclusivamente) simbólico.⁸

Na verdade, a fixação de uma rede de comunicação e de relações entre os subsistemas de seguridade nunca existiu, permanecendo a interação entre eles, quando existentes, pautadas por iniciativas isoladas, desarticuladas e dependentes da livre vontade dos envolvidos. Muitas dessas iniciativas, quando ocorrem, dão-se muito mais pela necessidade da competência legislativa ou administrativa comum para dispor sobre determinadas matérias, do que propriamente do propósito e consciência da necessidade de que a atuação de políticas públicas articuladas são pressuposto definidor da seguridade social, bem como elemento garantidor de sua eficácia.

A ausência da perspectiva integrativa acaba se acentuando, ainda mais, pela descentralização político-administrativa, típica do pacto federativo brasileiro: a seguridade social brasileira é modelada pela descentralização, com divisão de atribuições para cada ente federativo, dificultando e tornando mais complexa a visão e a construção integrativa das políticas públicas entre as diversas áreas, sendo apontada, por

7. Brasil, Medida Provisória 2.216-37, disponível em <https://bit.ly/3yxz3uu>.

8. Registra-se que apesar da criação de outros órgãos colegiados que poderiam ter atribuições também relacionadas ao sistema de seguridade social, como é o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico Social, nenhum deles teve suas atribuições efetivamente delimitadas com o escopo que tinha o Conselho Nacional de Seguridade Social, de integrar e articular as diversas áreas da seguridade social.

parte da doutrina, como a ponta do problema (Monnerat e Souza, 2011).⁹ Sem mencionar, também, que tal descentralização não se coloca em todos os subsistemas, já que, em relação à previdência, o Regime Geral é organizado e administrado pela União; aos demais entes federativos são atribuídas apenas a criação, a organização e a gestão do regime previdenciário destinado a seus respectivos servidores titulares de cargos efetivos.

O divórcio entre a idealização e a realidade

Segundo Marshall (1967: 95), o grande êxito para a implantação e assimilação da ideia defendida por Beveridge era justamente o pensamento de solidariedade coletiva que permeou todo o período de guerra. Como adverte, a ideia do *welfare state* anglo-saxão não deve ser vista apenas como fruto exclusivo do Plano Beveridge, mas também pelas circunstâncias sociais vividas na Inglaterra durante a Segunda Grande Guerra, que fez emergir a perspectiva da solidariedade coletiva povo/governo, cujo intuito era «de elaborar o projeto de uma nova sociedade [...] orientada pelos mesmos princípios de reunião e partilha que orientaram as medidas de emergência da guerra». Assim, «a ideia do Estado de Bem-Estar Social veio a identificar-se com os objetivos de guerra de uma nação que lutava por sua sobrevivência» (Boschetti, 2002).

É justamente dentro dessa realidade, de reivindicações e solidariedade da população, que o novo modelo de pensar a proteção social ganha guarida e se transforma em protótipo de proteção social a ser seguido e implementado politicamente pelo povo inglês. Mesmo assim, entre Plano e política social concretizada pelo estado inglês muitas alterações ocorreram, já que o filtro político, que pressupõe a dinâmica democrática, também exigiu, para aprovação, a alteração de parte das ideias fixadas originariamente.¹⁰ Isso, contudo, não impediu que o cerne do Plano Beveridge fosse efetivado, implementado e replicado mundialmente.

9. Como observam as autoras, a ideia de integração vai muito além da própria ideia de estruturação orgânica na estrutura do Estado, devendo ser compreendida também pelo viés da intersetorialidade (ou seja, a intersetorialidade é compreendida para a construção de interfaces, entre os diversos setores e instituições governamentais e não governamentais, na definição e execução de políticas públicas ligadas às áreas da seguridade).

10. Como observam Cardoso e Heller (2010: 39), a própria vinculação do plano na pessoa do economista Willian Beveridge deu-se justamente como forma de diminuir a pressão política e as resistências para sua aprovação pelo Parlamento, já que Beveridge não era servidor público, mas prestador de serviços para o Estado (ao contrário da maioria dos outros membros da Comissão), o que permitia apontar «que o Relatório não era mais atribuído ao governo, mas sim à figura pessoal de Beveridge». Registra-se, contudo, que apesar de ser possível apontar diferenças entre as diretrizes originárias do Plano Beveridge e o que foi realmente absorvido pelo sistema inglês de seguridade social, as diretrizes e premissas apresentadas no presente artigo são as ideias centrais propostas no Plano Beveridge e que foram efetivamente acolhidas pelo sistema político inglês, levando a formatação do protótipo de seguridade social que conhecemos hoje.

O cenário social e político, que permeou o processo constituinte de 1988, estava apegado a tal ideário coletivo e de solidariedade, mesmo já existindo dentro do cenário mundial forte crítica e questionamento ao estado provedor.

Além dos questionamentos internacionais, quanto ao provimento e manutenção do Estado provedor, o constituinte de 1988, baseado até pelo então recente processo político de restrições e cerceamento de direitos (advindos da ditadura militar), não poupou esforços para idealizar a seguridade social dentro do viés beveridgiano.

Assim, as críticas apontadas quanto ao estado do bem-estar social não macularam os propósitos do constituinte de 1988, que delimitou a seguridade social dentro da perspectiva beveridgiana.

No entanto, para sua real efetivação, exigiu-se que «o Poder Público, nos termos da lei», organizasse a seguridade social (parágrafo único do artigo 194 da CF), ou seja, o modelo desenhado pela Constituição não é acabado e fechado. Ao contrário, ele só seria configurado quando efetivamente fosse dada sua organização pela configuração legal, já que o plano de seguridade implica gastos na construção orgânica para a prestação dos serviços e dos benefícios, o que afeta diretamente a legitimidade de todo o sistema político.

Proteção social sem contextualização socioeconômica nada mais é do que sonho, profissão de fé, ou mesmo propósito idealizado, e não mecanismo efetivo de proteção.

No Brasil, a efetivação legal desse modelo se dá dentro de uma conjuntura política e econômica totalmente adversa ao idealizado constitucionalmente (Monnerat y Souza, 2011).

A década de 90, na qual ocorreu a organização, pelo Poder Público, da seguridade social brasileira, é marcada por um período de extrema instabilidade e caos econômico e social: passando por um período de transição para a abertura econômica e comercial, a economia brasileira se desenvolveu com baixo crescimento do PIB e índices inflacionários inimagináveis, principalmente nos primeiros anos, nos quais se concentrou a estruturação do sistema de seguridade social. Por outro lado, a taxa de desemprego variava entre 5,5% e 6% e a informalidade aumentava exponencialmente, com a diminuição das típicas relações de emprego.¹¹

É dentro desse contexto que foram desenhados os Planos de Seguros da Previdên-

11. Segundo dados do IGBE a informalidade cresceu na década de 90 em 62%, com diminuição substancial do número de empregos com carteira assinada. Como aponta Pereira (2003: 1), o crescimento da ocupação nas atividades informais no decorrer das décadas de 1980 e 1990 demonstra que a informalidade é um fenômeno inerente à economia brasileira e que seu crescimento tem encontrado condições favoráveis no decorrer do período. Ao mesmo tempo, esta década é apontada como uma das piores quando se analisa a empregabilidade. Segundo se afirmava na época por diversos economistas, apesar do início do crescimento advindo com a política de estabilização monetária a partir de 1994 (com a criação do Plano Real), o surgimento de novos empregos não seguia na mesma toada do crescimento econômico, disponível em <https://bit.ly/3Ewz8uk>.

cia Social Obrigatória (Lei 8.213/91 e Lei 8.112/90),¹² o Sistema de Prestação de Saúde (Lei 8.080/90) e o Sistema de Assistência Social (Lei 8.742/93).¹³

Em todas as subáreas, o legislador infraconstitucional, pouco atento ao contexto sócio-político, reforçou o propósito ampliador do sistema idealizado pelo constituinte, indo além, inclusive, das próprias balizas principiológicas defendidas no Plano Beveridge.

No que diz respeito à proteção da saúde, por exemplo, a Lei 8.080/90 reforça a compreensão de que a proteção sanitária deve ser compreendida por uma visão ampla (conceito de proteção de saúde ampliado) com viés social, sendo dever do Estado, de forma universal e gratuita, a prestação dos mais diversos serviços para obtenção desse fim.¹⁴

A assistência social segue na mesma linha, já que há o reconhecimento da proteção (direito do cidadão) aos idosos e às pessoas com deficiência hipossuficientes, com a garantia do pagamento de benefício assistencial, cujo valor e critério de reajustamento são os mesmos do piso fixado para o subsistema previdenciário.

Na previdência social a ideia também é ampliada: em ambos os regimes criados para formatar a proteção dos trabalhadores civis e militares, a delimitação dos planos de proteção é desenhada de forma ampliativa, sem apego à própria natureza securitária da previdência social.

A atipicidade com que o legislador ordinário trabalhou para a estruturação infraconstitucional da seguridade social foi tão grande que dois elementos centrais do Plano Beveridge são praticamente ignorados: a centralidade do pleno emprego

12. No Brasil, a proteção previdenciária obrigatória dos trabalhadores é estruturada em regimes previdenciários. O Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), rege fundamentalmente os trabalhadores da iniciativa privada. Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) destinam-se aos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos e, cada ente da federação que optou por ter seu regime próprio de previdência, pôde assim fazer. Ambos adotam como regime financeiro a repartição simples (a contribuição das gerações jovens - em fase ativa - pagam os benefícios da geração idosa - em fase inativa).

13. Ao comentar sobre o tema, aponta Vianna (2008: 98): implantada para operacionalizar (às avessas) os preceitos constitucionais, a arquitetura institucional dos anos 90 contemplou as dimensões legal, administrativa e orçamentária. A legislação que regulamentou a seguridade social pavimentou caminhos distintos para as diferentes áreas: a Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.080/90), as Leis 8.212/91 (Lei do Custeio da Previdência) e 8.213/91 (Lei dos Planos de Benefícios da Previdência) e a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/93), estabeleceram, cada uma, suas diretrizes específicas. Progressivamente, efetivou-se a segmentação administrativa das áreas: em 1990 foi criado o INSS, para gerir os benefícios previdenciários; a assistência médica foi definitivamente transferida para o Ministério da Saúde com a extinção do INAMPS, em 1993, e até a assistência social, sempre sujeita a contínuos deslocamentos ministeriais, foi paulatinamente ganhando autonomia.

14. Até a Constituição de 1988 o serviço público de saúde no Brasil não era universal, sendo restrito aos trabalhadores e seus dependentes.

—«um sistema de seguridade social de sucesso pressupõe a manutenção do emprego e a prevenção do desemprego em massa» (Beveridge, 1943: 251)— e a ideia de que «o plano é um plano de seguro, porque conserva o princípio da contributividade» (Beveridge, 1943: 21).

Como já observado, a realidade socioeconômica brasileira mostrava-se totalmente descompassada com a ideia de pleno emprego: além da alta taxa de desemprego, havia o problema da grande quantidade da informalidade no mercado de trabalho que se sedimentava dentro da própria cultura social brasileira, aliada à dificuldade de se criar mecanismos de expansão de novas vagas de trabalho, mesmo após a reestruturação da estabilização econômica, ocorrida em 1994. A busca por medidas para resolver tais gargalos foi bem mais tímida (quando não inexistentes), se comparada com o forte propósito de expandir direitos.

O desapego e a ausência de correspondência das ideias do Plano Beveridge pelo legislador brasileiro, aliados ao descuido com a contextualização socioeconômica, dão o norte da efetividade do sistema. Efeitos disso são vistos em todas as áreas do subsistema de seguridade social.

No subsistema de saúde, a crítica que sempre permeou a efetivação do sistema público é o subfinanciamento, já que os recursos destinados não são aptos e compatíveis com o grande propósito desenhado. A ausência de lastro financeiro para a efetivação do serviço é seguida e potencializada pela ausência de estruturação técnica-científica.

No campo previdenciário, o descuido com a estruturação técnica e financeira do sistema também existiu. O referido fato se potencializa com o desapego entre realidade social e econômica e, principalmente, a distorção à lógica da técnica de proteção (seguro social): não houve respeito à ideia da proteção limitada dos sistemas de seguros sociais obrigatórios e a própria ideia da contributividade.

O descaso do legislador à ideia de previdência social como seguro foi tamanha que, já na primeira década de funcionamento, foi dada a falsa ideia de que a proteção previdenciária era uma dádiva fornecida pelo Poder Público, sem qualquer pressuposto contributivo, como exige a relação securitária.¹⁵ Esse desvirtuamento é reforçado pelo forte viés distributivo definido ao sistema previdenciário, sem falar nas falhas do desenho dos benefícios. Ao fazer uma análise comparada entre o sistema previdenciário brasileiro e os demais sistemas, Rocha e Caetano (2008) apontam que a singularidade do sistema previdenciário brasileiro está, não apenas no forte componente distributivo dado ao sistema previdenciário, mas também que «a maior parte das divergências deve-se a falhas no desenho dos planos previdenciários, que resul

15. O consenso social e o próprio desapego do legislador com a ideia de seguro da previdência fizeram com que em 1998 foi necessário alterar o texto constitucional para a inserção expressa de que na previdência deverão ser «observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial» (Emenda Constitucional 20/98).

tam em um número excessivo de beneficiários e em taxas de reposição mais elevadas do que as de outros países» (Rocha e Caetano, 2008: 6).¹⁶

O descompasso com a realidade é destacado na própria estruturação tardia da assistência social. Apesar do contexto social desfavorável e da quantidade expressiva de vulneráveis na década de 90, esta foi a última área a ser realmente estruturada, tendo sua materialização, como sistema, se efetivado muitos anos depois (em 2005), com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Esse mesmo descompasso entre realidade e atividade legislativa é acompanhado também na estruturação e importância do próprio financiamento do sistema como um todo. Apesar de a Constituição de 1988 ter ampliado e fixado várias formas de contribuição para o sistema, definindo orçamento próprio para o controle e a organização do financiamento da seguridade social, o legislador pouco se preocupou com tal sistemática organizativa.¹⁷ O orçamento da seguridade social quase que exclusivamente foi usado e compreendido como mera peça contábil para apontar gastos

16. Rocha e Caetano, quando abordam as «falhas de desenho de plano previdenciário» brasileiro em comparação com os demais países, destacam a criação de várias regras que criam quantitativo excessivo de beneficiários: alta taxa de proteção da população idosa; acesso prematuro a aposentadorias; cumulações de benefícios – aposentadoria e pensões; fórmulas de cálculo dos benefícios (em especial das pensões) com valor médio acima dos padrões internacionais etc. Por isso, concluem que «apesar de o Brasil ser um país jovem, os segurados recebem seus benefícios por muito tempo, com valores relativos superiores aos da média internacional» (Rocha e Caetano, 2008: 24). Destacam ainda, considerando o aspecto distributivo empregado pelo legislador brasileiro ao sistema previdenciário, o seguinte: 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 e Caetano, 2008: 26). Apesar de tal diagnóstico ter sido feito há mais de dez anos e já ter ocorrido reforma constitucional nesse período, grande parte dessas regras continua existindo.

17. A ausência de tecnicidade das vias protetivas gera efeitos para todos os sistemas de seguridade social, inclusive no que diz respeito à compreensão do financiamento do sistema. Como já observado, no Brasil há forte discussão doutrinária para definir e apurar a existência de *déficit* financeiro do sistema. Como sintetiza o, há três visões (formas) diferentes de se constatar possível *déficit* previdenciário: 1ª visão fiscalista: as contas da previdenciária devem ser apuradas considerando apenas as receitas de contribuições dos trabalhadores/servidores e dos empregadores; 2ª visão constitucionalista: sendo a previdência parte do sistema de seguridade social, toda a base de financiamento da própria seguridade deve e pode ser considerada para lastrear financeiramente o subsistema previdenciário; 3ª visão pragmática: focando apenas na previdência, o cálculo deveria considerar, além das contribuições previdenciárias de trabalhadores e empresas sobre a folha, as renúncias de contribuições previdenciárias (DIEESE, 2007). Considerando as premissas definidas no Plano Beveridge, tal discussão não teria sentido já que o Plano fixa que a proteção previdenciária deve ter seu lastro financeiro baseado principalmente na contribuição advinda das relações de trabalho, sob pena de desvirtuamento da noção de seguro social (típico da proteção previdenciária, de natureza contributiva e que implica contraprestação eventual).

e receitas, perdendo sua principal função de planejamento econômico e financeiro para a construção efetiva de um sistema de proteção social eficaz e factível (Calcio-lari, 2009).

A confusão de como deve ser estruturado o financiamento do sistema de seguridade social é tamanha que, na própria doutrina nacional, há discussões e teses definindo como devem ser calculados e constatados possíveis *deficits* do sistema.

O descuido com as premissas principiológicas do plano inglês na concretização do sistema brasileiro, ainda dentro da concretização política, ganhou reforço também no Poder Judiciário. Mesmo com o importante e forte movimento de judicialização,¹⁸ característico da realidade brasileira, é possível observar que, dentro das duas Cortes Superiores Brasileiras (Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça) a quem cabe dizer a última palavra na interpretação constitucional e infraconstitucional do sistema jurídico pátrio, há pouco apego e compreensão às premissas Beveridiana. Como se deu na estruturação legislativa, o Judiciário também não se ateu às regras e elementos básicos que delimitam o sistema. Apesar de serem colocados como os guardiões da Constituição e guardiões da lei federal, não é difícil encontrar decisões confundindo as diretrizes principiológicas básicas da seguridade social, fixadas objetivamente na Constituição de 1988. Algumas vezes confundem a própria natureza diferenciada das técnicas de proteção (ajuda e provisão),¹⁹ sem falar da ausência de perspectiva coordenada das diversas áreas e técnicas (viés articulado e subsidiário das técnicas).²⁰

18. No Brasil, cerca de 15% das concessões de benefícios previdenciários e assistenciais decorrem de determinação judicial. Isto implica dizer, como apontado pelo Tribunal de Contas da União, que 2017 foram pagos 609 bilhões de reais em benefícios previdenciários e assistenciais, sendo 92 bilhões (15,1%) pagos a benefícios concedidos ou reativados por decisão judicial. (Tribunal de Contas da União, 2018). Já na área da saúde, segundo o Relatório «Judicialização da Saúde no Brasil: Perfil das demandas, causas e propostas de solução» (Azevedo e Aith, 2019), o número de demandas judiciais relativas à saúde aumentou 130% entre 2008 e 2017, correspondendo, apenas no ano de 2016, ao gasto orçamentário de R\$ 1,6 bilhão.

19. O STJ, ao julgar o Recurso Especial 1.720.805, pelo procedimento dos recursos repetitivos de controvérsia (Tema 982), tratou típico benefício previdenciário (aposentadoria – técnica de provisão) como se fosse benefício assistencial (técnica de ajuda). Ao garantir o aumento de 25% na aposentadoria por idade, prevista no Plano de Benefícios do Regime Geral de Previdência Social, destacou o Tribunal que «tal benefício possui caráter assistencial porquanto: a) o fato gerador é a necessidade de assistência permanente de outra pessoa a qual pode estar presente no momento do requerimento administrativo da aposentadoria por invalidez ou ser-lhe superveniente; b) sua concessão pode ter ou não relação com a moléstia que deu causa à concessão do benefício originário; c) o pagamento do adicional cessará com a morte do aposentado, não sendo incorporado ao valor da pensão por morte, circunstância própria dos benefícios assistenciais que, pela ausência de contribuição, são personalíssimos e, portanto, intransferíveis aos dependentes» (Superior Tribunal de Justiça STJ, disponível em <https://bit.ly/3SWeikq>).

20. Ao reconhecer a inconstitucionalidade do critério legal de aferição de miserabilidade do principal benefício assistencial previsto na Constituição Federal, o STF, em nenhum momento, deu atenção

Nesse contexto, é possível ainda encontrar manifestações judiciais dos referidos tribunais que, a pretexto de ampliarem a proteção, pensam e traçam desenho de prestações pouco factíveis, potencializando, ainda mais, o desapego ao contexto socioeconômico brasileiro já distorcido pelo legislador. Exemplo disso se verifica no julgamento do Recurso Extraordinário 368.564,²¹ que discutia o ressarcimento, pelo poder público, de gastos sofridos por cidadãos brasileiros com tratamento experimental fora no país. Apesar de o Brasil apresentar *déficit* protetivo crônico na efetivação dos serviços públicos de saúde básica (como são os casos das denominadas «doenças de miséria»), no referido julgamento, o Ministro Luiz Fux defendeu que o «direito à prestação da saúde pelo Estado», mesmo para situações em que não há tratamento científicos confirmados, deve ser garantido e fornecido em respeito a mera esperança de sucesso, já que «na dúvida entre a esperança do sucesso e o insucesso, fico com a esperança do sucesso».²²

Considerações finais

O modelo de proteção social criado na Inglaterra, denominado «seguridade social», fixa a obrigação do Estado de garantir um padrão mínimo de vida a todos. Justamente para conseguir manter isso, o Estado precisa de um lastro financeiro, que o faz intervindo na economia para resguardar o pleno emprego e a efetividade das técnicas protetivas, que se dão pela técnica de provisão (previdência social – seguridade social contributiva) e pela técnica de ajuda (assistência social – seguridade social não-contributiva). A intervenção para garantia da empregabilidade é essencial para a sobrevivência do plano: o emprego é o melhor e o principal instrumento para se combater as grandes causas que levam à vulnerabilidade, além de ser a via que prestigia a autonomia in-

ao viés subsidiário que orienta as técnicas de provisão e ajuda, desconsiderando completamente que o piso do pilar de provisão (sistema previdenciário) é o mesmo utilizado na técnica de ajuda (sistema assistencial). Para melhor compreensão, vide artigo «Reflexões sobre a decisão do STF que declarou a inconstitucionalidade do critério de miserabilidade estabelecido pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS - Lei 8.742/1993)», *Revista da AJURIS* 40.132 (2013).

21. Brasil, Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário 368.564/SP. Relator Ministro Luiz Fux, Data do Julgamento: 13.04.2011, disponível em <https://bit.ly/3rLADoO>.

22. Pretende-se, com os exemplos de decisões judiciais apresentados no presente trabalho, chamar a atenção para o paradoxo que se forma entre a realidade sócioeconômica brasileira e aquilo que é definido, também, pelo próprio Poder Judiciário. Será que em um país, onde a desigualdade social é extrema e os índices de pobreza/extrema pobreza são abismais, a atenção e compreensão às premissas beveridgiana não transformariam as pautas judiciais? Se a triste realidade nacional denuncia falhas e incompletudes na proteção de saúde básica da população, debater a efetivação de políticas públicas estruturais de saúde (envolvendo doenças de pobreza e a própria efetivação do acesso à atenção básica) não seria mais factível à realidade nacional e à própria justiça social (que justifica qualquer direito social) ao invés da discussão sobre tratamento experimental nas Cortes Superiores, garantir o acesso diferenciado ao SUS etc.

dividual, que deve ordenar qualquer regime solidário (não exclui de cada indivíduo seu papel e importância para o objetivo comum. Ao contrário, dá a ele a corresponsabilidade para o êxito da proteção coletiva).

Por outro lado, as técnicas de proteção atuam nas situações reais em que não há a autonomia individual, levando à vulnerabilidade social: o principal instrumento de proteção é a previdência social (seguridade social contributiva), que determina o dever de contribuir, conforme as regras do seguro, recebendo, quando das ocorrências dos riscos sociais (doença, morte etc.), benefícios pecuniários, necessários à subsistência; a técnica de ajuda se estrutura à luz do princípio da subsidiariedade, que dentro da assistência social, adquire dupla conotação: calibra a equação responsabilidade individual *versus* responsabilidade estatal, bem como delimita a primazia da técnica de provisão em contraponto à técnica de ajuda.

A importância do Plano Beveridge, como quebra de paradigma para a estruturação da proteção social, se dá justamente pela ideia inovadora de pensar a proteção de forma coordenada e articulada entre as diversas políticas públicas, construindo a própria ideia de «sistema de proteção» e não mais de técnicas de proteção isoladas (ainda que concomitantes).

Ao contrário do que foi proposto no Plano Beveridge, é possível concluir que o sistema de seguridade social brasileiro não se baseou no contexto histórico e social para definir seu modelo, nem para organizá-lo.

Na efetivação do sistema de seguridade social brasileiro, é possível verificar a ausência de preocupação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário na estruturação sistematizada da proteção: a fixação de uma rede de comunicação e de relações entre os subsistemas de seguridade social nunca existiu, permanecendo a interação entre eles, quando existentes, pautadas por iniciativas isoladas, desarticuladas e dependentes da vontade dos envolvidos. A referida realidade, desarticulada de institucionalização, agrava-se com a descentralização político-administrativa, típica do pacto federativo brasileiro.

Não bastasse esse contexto de estruturação administrativa desarticulada, a pouca preocupação em se construir a seguridade social brasileira à luz do próprio Plano Beveridge e da realidade socioeconômica, acaba transformando o sistema em um protótipo bem distante daquele desenhado pelo plano inglês.

De forma descontextualizada com a realidade, o sistema nacional desapega-se da visão de que a seguridade social se potencializa e ganha concretude, em especial, com a efetivação do seguro social, de proteção limitada e que pressupõe financiamento compatível e proporcional a sustentar os direitos fixados.

Na verdade, o sistema de seguridade social brasileiro pouco segue as premissas beveridgianas. Mesmo ao longo do tempo, quando a realidade socioeconômica revelou essas falhas, exigindo mudanças legislativas e constitucionais (só no âmbito constitucional foram três grandes modificações), tais alterações foram tímidas edes-

articuladas. Foram implementadas, mais como forma de remendar o desequilíbrio financeiro, do que efetivamente se firmar à luz do que se compreende como seguridade social, compatível com as diretrizes internacionais, fixadas, há anos, no Plano Beveridge.

Bem longe de se mostrar eficaz com os propósitos de prover a segurança social, a seguridade social brasileira nasce insegura e, com o tempo e os eventos que tornam a sociedade cada vez mais complexa, ganha a nítida certeza de que caminha para não ser segura, nem social.

Referências

- AZEVEDO, Paulo Furquim de e Fernando Mussa Abujamra Aith (2019). *Judicialização da saúde no Brasil: Perfil das demandas, causas e propostas de solução*. Brasília: Insper, CNJ.
- BALERA, Wagner (2003). *Sistema de seguridade social*. São Paulo: LTr.
- BARACHO, José Alfredo (1997). *O Princípio da Subsidiariedade: Conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense.
- BEVERIDGE, William (1943). *Relatório sobre o seguro social e serviços afins*. Tradução de Almir de Andrade. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio.
- BOSCHETTI, Ivanete (2002). Seguridade social: a armadilha dos conceitos. Material didático para a disciplina Seguridade Social I–Previdência e Assistência. Brasília, SER/UNB.
- . (2016). *Assistência social e trabalho no capitalismo*. São Paulo: Cortez.
- CALCIOLARI, Ricardo Pires (2009). *O orçamento da seguridade social e a efetividade dos direitos sociais*. Dissertação de mestrado em Direito, Universidade de São Paulo.
- CARDOSO, Fábio Luiz Lopes e Claudia Heller (2010). «A influência do relatório Beveridge nas origens do *welfare state* (1942–1950)». *Revista Todavia*, 1 (1): 39-53.
- COSTA, Adalia Raissa Alves da (2019). *A seguridade social no Plano Beveridge: História e fundamentos que a conformam*. Dissertação de mestrado em Política Social, UNB, Brasília.
- DIEESE, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2007). *A previdência social tem déficit?* Nota técnica 52, out. 2007. Disponível em <https://bit.ly/3Vdhad9>.
- LAHOZ, José Fransico Blasco, Juan López Gandía e Maria Angeles Momparler Carrasco (2008). *Curso de seguridad social I: Parte general*. 2.^a ed. Valência: Tirant lo Blanch.
- MARQUES, Carlos Gustavo Moimaz (2013). «Reflexões sobre a decisão do STF que declarou a inconstitucionalidade do critério de miserabilidade estabelecido pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS - Lei 8.742/1993)». *Revista da AJURIS*, 40 (132): 89-115.

- MARSHAL, Thomas H. (1967). *Política social*. Tradução de Meton P. Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar.
- MEDINA, Paulo (2002). «O princípio da subsidiariedade». Em Ives Gandra da Silva Martins (coordenador), *As Vertentes do Direito Constitucional Contemporâneo* (pp. 243-252). Rio de Janeiro: América Jurídica.
- MONNERAT, Giselle Lavinias e Rosimary Gonçalves de Souza (2011). «Da seguridade social à intersectorialidade: Reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil». *Revista Katálysis*, 14 (1): 41-49.
- NORONHA, Sílvia (1999). *Previdência foi tudo que faltou*. Rumos, Rio de Janeiro. 22 (156): 24-38.
- PASTOR, José M. Almansa (1991). *Derecho de la seguridade social*. 7.^a ed. Madrid: Tecnos.
- PIERDONÁ, Zélia Luiza (2015). «O sistema de seguridade social brasileiro». Em Marco Antônio César Villatore e Francisca Moreno Romero (organizadores.), *III Encontro de Internacionalização do CONPEDI/Madrid/Espanha* (pp. 87-104). Madrid: Ediciones Laborum.
- PEREIRA, Adriano José (2003). «O comportamento da ocupação no Brasil: Algumas evidências da informalização do formal». *Economia e Desenvolvimento*, 15: 1-18. Disponível em <https://bit.ly/3G4YDvb>.
- ROCHA, Roberto de Rezende e Marcelo Abi-Ramia Caetano (2008). *O sistema previdenciário brasileiro: Uma avaliação de desempenho comparada*. Brasília: IPEA.
- ROSANVALLON, Pierre (1997). *A nova questão social*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela.
- SORIA, José Vida, José Luis Monereo Pérez, Cristóbal Molina Navarrete e Rosa Quezada Segura (2007). *Manual de Seguridad Social*. 3.^a ed. Madrid: Tecnos.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2018). *Acórdão Plenário 2894/2018* - Relator Ministro André de Carvalho. Disponível em <https://bit.ly/3CnluOt>.
- VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck (2008). «Seguridade social: Um conceito e uma prática da civilização (ainda) moderna». Em Flavio Tonelli Vaz, Juliano Sander Musse e Rodolfo Fonseca dos Santos Santos (coordenadores), *20 anos da Constituição Cidadã: Avaliação e desafios da seguridade social* (pp. 97-102). Brasília: ANFIP.

Sobre os autores

CARLOS GUSTAVO MOIMAZ MARQUES é professor da faculdade de Direito do Centro Universitário Adventista e do curso de pós-graduação em Direito do Trabalho da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e mestre em Direito das Relações Sociais pela PUC/SP. Realizou estágio de pós-doutorado no Mediterranea International Center

for Human Rights Research. Procurador Federal. Correio eletrônico: cgmoimaz@gmail.com.  <https://orcid.org/0000-0001-7743-7866>.

ZÉLIA LUIZA PIERDONÁ é professora da faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, vinculada à graduação e ao programa de pós-graduação em Direito Político e Econômico. Doutora em Direito do Estado pela PUC/SP. Mestre em Direito das Relações Sociais, também pela PUC/SP. Realizou estágio de pós-doutorado na Universidade Complutense de Madri. Procuradora Regional da República. Correio eletrônico: zelia.pierdona@hotmail.com.  <https://orcid.org/0000-0002-3162-1614>.

JOSÉ CARLOS FRANCISCO é professor da faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, vinculada à graduação e ao programa de pós-graduação em Direito Político e Econômico. Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo. Mestre em Direito também pela USP. Membro do Instituto Pimenta Bueno – Associação Brasileira dos Constitucionalistas. Associado-dirigente do Instituto Brasileiro de Estudos Constitucionais. Coordenador acadêmico da Escola de Magistrados da Justiça Federal da Terceira Região (biênio 2022/2024). Desembargador Federal no Tribunal Regional Federal da 3.^a Região. Correio eletrônico: jcarlosfrancisco@hotmail.com  <https://orcid.org/0000-0002-2512-0098>.

La *Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* es una publicación semestral del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, y que tiene por objetivo el análisis dogmático y científico de las instituciones jurídico-laborales y de seguridad social tanto nacionales como del derecho comparado y sus principales efectos en las sociedades en las que rigen.

DIRECTOR

Luis Lizama Portal

EDITOR

Claudio Palavecino Cáceres

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Eduardo Yañez Monje

SITIO WEB

revistatrabajo.uchile.cl

CORREO ELECTRÓNICO

pyanez@derecho.uchile.cl

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo
estuvieron a cargo de Tipografía
(www.tipografica.io)