

Regime constitucional da assistência social

*Katia Cristine Oliveira Teles*¹

Resumo: O presente artigo objetiva analisar o regime constitucional da Assistência Social para demonstrar o verdadeiro papel desse subsistema para assegurar o alcance do princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, prescrito no artigo 194, parágrafo único, inciso I, da Constituição de 1988. Para tanto, parte-se da prescrição constitucional (artigo 201) de que a previdência social é devida ao trabalhador e seu dependente, mas que existe uma parte da população brasileira que não trabalha ou está em condições precárias de trabalho, e que demanda proteção social diante da sua situação de vulnerabilidade. Para desenvolver esta pesquisa, partiu-se do método dedutivo, em que a assistência social foi estudada preliminarmente no plano constitucional para, depois, ser compendiada a jurisprudência pátria com o intuito de obter resultados teóricos e empíricos da realidade da seguridade social no Brasil, especialmente em relação à concretização da assistência social na busca da universalização.

Palavras-chave: Regime constitucional. Seguridade social. Assistência social. Princípio da subsidiariedade. Princípio da universalidade.

Abstract: This article aims to analyze the constitutional system of Social Assistance to demonstrate the true role of this subsystem to ensure the scope of the principle of the universality of coverage and care, prescribed in article 194, sole paragraph, item I, of the 1988 Constitution, it is based on the constitutional prescription (article 201) that social security is due to the worker and his dependents, but that there is a part of the Brazilian population that does not work or is in precarious working conditions, and that demands social protection before the vulnerability. In order to develop this research, it was based on the deductive method, in which the social assistance was preliminarily studied at the constitutional level and then the country jurisprudence was summarized in order to obtain theoretical and empirical results of the social security situation in Brazil, especially in relation to the realization of social assistance in the search for universalization.

Keywords: Constitutional regime. Social Security. Social assistance. Principle of subsidiarity. Principle of universality.

1. Considerações preliminares

Este artigo, com base na análise do regime constitucional da assistência social, irá permitir esclarecer o verdadeiro papel do subsistema

¹ Doutora em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestre em Direito das Relações Sociais pela PUC/SP. Professora de Direito.

citado como mecanismo de combate à pobreza absoluta (miséria) e à pobreza relativa, verificando de que forma essas nuances da pobreza afetam a sociedade, ao demandar maior atenção estatal para as grandes causas do desequilíbrio social.

Para isso, é necessária a abordagem do princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, bem como do princípio da subsidiariedade, que apontam, respectivamente, o objetivo maior da seguridade social, ou seja, o alcance da proteção igual para todos e a forma de atuação da assistência social como componente do referido sistema.

2. Princípio da universalidade da cobertura e do atendimento

O princípio da universalidade² da cobertura e do atendimento, prescrito no inciso I, do parágrafo único do art. 194 da Constituição Federal de 1988, foi inserido como primeiro norte do sistema de seguridade social, com vistas a assegurar um sistema de proteção social mais amplo. Com essa universalidade é que as verdadeiras situações de necessidade social iriam encontrar amparo, com a atuação do Estado e da sociedade.

Trata-se de um princípio consubstanciado na igualdade, que deve ser estabelecida dentro do sistema de seguridade social. Igualdade essa que viabiliza a proteção de todas as situações ensejadoras de proteção social (cobertura), bem como de todos os sujeitos merecedores de proteção (atendimento). Diante desse conteúdo jurídico constitucional, infere-se que a universalidade se traduz num vir a ser, devendo o Estado e a sociedade alcançá-lo diante de atuação conjunta, buscando a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como garantindo o desenvolvimento nacional (artigo 3º, incisos I e II, da Constituição de 1988).

BALERA (2009, p. 19) aduz que, “em plena congruência com o princípio da igualdade – fixado no *caput* do art. 5.º da Lei das leis – a

² A Recomendação n. 202 da OIT prevê a universalidade da proteção, baseada na solidariedade social (1a).

universalização da proteção tornará a seguridade social habilitada a igualar todas as pessoas que residam no território nacional”.

Essa universalidade, tal como foi inserida no texto constitucional, possui duas vertentes: a objetiva e a subjetiva.

Quando nos referimos à universalidade da cobertura, estamos tratando do caráter objetivo desse norte, visto que tem por fim cobrir todas situações que ocasionam a chamada questão social (doença, invalidez, desemprego, morte, idade avançada, pobreza, por exemplo), situações essas que dificultam o desenvolvimento social do país.

A universalidade do atendimento, por seu turno, diz respeito às pessoas protegidas pela seguridade social. Isso quer dizer que esse sistema protetivo foi criado para amparar todos aqueles que estivessem em situação de necessidade social. A universalidade do atendimento, destarte, está direcionada “aos titulares do direito à proteção social” (BALERA, 2009, p. 20).

Nesse sentido,

As prestações atualmente oferecidas pela ordem jurídica são aptas ao suprimento das necessidades básicas do coletivo protegido, conformando-se ao ideário do sistema. O que, diga-se, não pode significar estática constatação da realidade, **uma vez que os planos de proteção social devem não apenas ser mantidos como, principalmente, expandidos, a fim de que se atinja o ideal da universalidade da cobertura e do atendimento** (BALERA, 2004, p. 38-39). (grifo não existente no original)

A saúde é para todos (artigo 196 da Constituição de 1988), a previdência social, para os trabalhadores e seus dependentes (artigo 201 da Constituição de 1988), e a assistência social contemplará todos aqueles que não se enquadram na proteção previdenciária, mas que precisam da atenção do Estado e da sociedade para suprir suas deficiências de autossustentação. Assume a assistência um caráter subsidiário, mas que, juntamente com a previdência social, completa a proteção social.

Nesse sentido, DURAND (1991, p. 225) preleciona que

o desejo de assegurar uma garantia dos meios de existência tão completa quanto possível leva à extensão do campo das contingências cobertas e a ampliação do quadro de beneficiários, assim como ao aperfeiçoamento dos procedimentos de reparação de riscos.

Com isso, a previdência é para o trabalhador e seus dependentes e exige contribuição prévia daquele. Considerando que nem todos os cidadãos se enquadram como tal, a Constituição Federal de 1988, assim como defendido por BEVERIDGE³ (1943, p. 18), estabeleceu a assistência social como forma de atingir a universalidade.

Sendo assim, o norte da universalidade, muito embora seja o diretor de todo o sistema de seguridade social, constitui-se num “dever ser” prescrito na Constituição de 1988, que será atingido progressivamente, e não de forma imediata.

3. Princípio da subsidiariedade

O princípio da subsidiariedade está contido na Constituição de 1988, mas não de forma expressa, visto que não há qualquer dispositivo constitucional que explicitamente o reverencie. Entretanto, observa-se, em algumas passagens da Constituição, a sua presença, uma vez que se trata de um norte que comunga com os objetivos da República Federativa insculpidos a partir de 1988, como o de garantir o desenvolvimento nacional e uma sociedade livre, justa e solidária (artigo 3º da Constituição de 1988).

Encontra-se o princípio da subsidiariedade nos seguintes artigos: 23 (define a competência comum entre os entes federativos); 197⁴; 198, inciso

³ Willian Beveridge (1943, p. 18) aduz: “Para o limitado número de casos em que as necessidades não forem cobertas pelo seguro social, haverá uma assistência nacional, sujeita a uma prova uniforme de recursos (de meios de subsistência).

⁴ Artigo 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre a regulamentação, fiscalização e controle, **devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros** e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado. (grifo não consta no original)

III⁵; 203, inciso V⁶; 205⁷; 206, inciso VI⁸; 225⁹ e 227, § 1^o¹⁰, todos da Constituição de 1988. Mas observou-se também o mencionado princípio em constituições anteriores:

No caso específico do federalismo brasileiro, a preexistência das competências supletiva ou complementar, prevista nas Constituições Federais de 1934, 1946 e 1967, e da competência da legislação concorrente ou mista, adotada na Constituição de 1988, com explicitação enumerada de suas matérias, localizadas as formas pretéritas da competência supletiva ou complementar, e a forma contemporânea da legislação concorrente ou mista, na área da repartição de competências da Federação, por equivalência da legislação supletiva ou complementar, anteriormente, e da legislação concorrente, atualmente, com os objetivos e finalidades do princípio da subsidiariedade, conluo pela desnecessidade, em tese, da atividade do poder constituinte de revisão, para introduzir no texto constitucional brasileiro o princípio constitucional da subsidiariedade, considerando a equivalência entre o princípio e a legislação concorrente, dotada de natureza subsidiária, complementar e supletiva. O princípio da subsidiariedade projetou-se na autonomia da subsidiariedade constitucional, dispensando Tratado ou a Revisão (MACIEL, 2004, p. 46).

Trata-se do princípio que promove a distribuição de atribuições entre o Estado, a sociedade e as pessoas consideradas individualmente. Isso quer dizer que não só o Estado tem obrigações perante a sociedade, mas esta também tem papel importante, assumindo obrigações que são suas e que

⁵ Artigo 198, inciso III. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...] III – **participação da comunidade**. (grifo não consta no original)

⁶ Artigo 203, inciso V – A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: [...] V – a garantia de um salaríosalário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem **não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família**, conforme dispuser a lei. (grifo não consta no original)

⁷ Artigo 205. **A educação, direito de todos e dever** do Estado e **da família**, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (grifo não consta no original)

⁸ Artigo 206, inciso VI. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI – **gestão democrática do ensino público**, na forma da lei. (grifo não consta no original)

⁹ Artigo 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, **impondo-se** ao Poder Públicopoder público e **à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo** para as presentes e futuras gerações. (grifo não consta no original)

¹⁰ Artigo 227, § 1^o – O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, **admitida a participação de entidades não governamentais**, mediante políticas públicas específicas [...]. (grifo não consta no original)

tem condições de cumprir, sem ter que deixar para o poder público o dever de efetivá-las.

O intuito do mencionado princípio é valorizar a autonomia das pessoas e da sociedade. O Estado atua apenas quando falta essa autonomia e a necessidade extrapola a possibilidade individual de se proteger. Acaba, com isso, assegurando uma organização social e política, na medida em que indica a “função da autoridade, bem como quais são os limites para o seu exercício” (SILVA, 2006).

Com esse direcionamento trazido pelo princípio da subsidiariedade, o indivíduo não pode esperar do Estado a única proteção de vida. Deve, sim, agir no que estiver ao seu alcance e, caso não logre êxito para suprir sua necessidade, acionar o Estado, que, nesse momento, faz-se necessário.

Verifica-se a existência do mencionado princípio, especialmente, na doutrina social da igreja católica, tendo por princípio suas encíclicas¹¹⁻¹². Na Encíclica *Mater et Magistra*, do Papa João XXIII (1961), foi consignado que a participação do Estado não impede ou diminui a liberdade individual, o que revela a presença do princípio da subsidiariedade. Constata-se, com isso, que é utilizado como justificativa para garantir a interferência estatal, sem, contudo, desmerecer a atuação da iniciativa privada.

Assim, o Estado não pode assumir a responsabilidade por tudo. O seu papel é, justamente, dar suporte às situações de necessidade que o indivíduo ou a própria família não consegue suprir. Isso quer dizer que não se pode transferir para o poder público aquilo que se pode fazer.

Nesse sentido,

¹¹ A Encíclica *Quadragesimo Anno*, de 15 de maio de 1931, do Papa Pio XI declarou que “seria cometer injustiça, ao mesmo tempo que torpedear de maneira criticável a ordem social, retirar dos agrupamentos de ordem inferior, conferindo-as a uma coletividade bem mais vasta e elevada, funções que elas próprias poderiam exercer”.

¹² A Encíclica *Rerum Novarum* ainda prescreveu: “As relações dos poderes públicos com os cidadãos, as famílias e os corpos intermediários, devem ser regidas e equilibradas pelo princípio da subsidiariedade”.

[...] toda intervenção do Estado deve ajudar supletivamente aos membros do corpo social, sem destruí-los, nem absorvê-los. [...] Antes de deferir ao Estado certas competências, devemos verificar se são capazes de resolvê-las os próprios homens ou as sociedades intermediárias [...] quando alguma tarefa pode ser cumprida pelo homem ou pelos grupos sociais, bem como pelo Estado, deve-se dar preferência aos primeiros (BARACHO, 1997, p. 48-49)

Com isso, afasta-se o Estado paternalista, dando-se lugar a um Estado que permite que as pessoas e a sociedade adquiram autonomia de suprir suas necessidades sem que, em um primeiro momento, demandem o auxílio estatal. Isso permite o desenvolvimento autônomo do cidadão.

O Estado não pode intervir em todos os aspectos da vida privada e o princípio da subsidiariedade surge justamente para conter essa atuação. Trata-se, pois, de argumento para conter ou restringir a intervenção estatal (BARACHO, 1997). Assim, o Estado só deve atuar substituindo¹³ ações que, *prima facie*, são particulares, quando os indivíduos não têm condições, por si sós, de realizar suas tarefas.

É justamente nesse contexto que a assistência social está inserida. Ou seja, a proteção estatal da assistência social somente ocorrerá, ao menos no que tange aos benefícios econômicos, quando não houver a proteção previdenciária (obtida mediante contribuição do trabalhador, durante sua vida laboral) e, também, quando a família do necessitado não tiver condições de ampará-lo.

4. A assistência social como direito fundamental social

O presente tópico é dedicado a analisar a fundamentalidade do direito à assistência social, com vistas a demonstrar sua importância para a diminuição da pobreza e da miséria no Brasil, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais.

¹³ Para Baracho (1997, p. 52): “O princípio da subsidiariedade visa suprir a iniciativa privada impotente ou ineficaz, mediante a ação do Estado, propiciando à sociedade resultados benéficos. Ele equilibra a liberdade, detém o intervencionismo estatal indevido, em áreas próprias da sociedade, possibilitando ao Estado ajudar, promover, coordenar, controlar e suprir as atividades do pluralismo social”.

Analisando a fundamentalidade dos direitos sociais, SARLET (2009, p. 66) assevera que:

A acolhida dos direitos fundamentais sociais em capítulo próprio no catálogo dos direitos fundamentais ressalta, por sua vez, de forma incontestável sua condição de autênticos direitos fundamentais, já que nas Cartas anteriores os direitos sociais se encontravam positivados no capítulo da ordem econômica e social, sendo-lhes, ao menos em princípio e ressalvadas algumas exceções, reconhecido caráter meramente programático.

Infere-se, com isso, que a Constituição de 1988 reconheceu direitos que até então não passavam de políticas sociais, além de viabilizar, após a edição de suas respectivas emendas constitucionais, o reconhecimento de direitos provenientes de tratados internacionais, como fundamentais.

Entende-se, dessa forma, que o rol previsto nos artigos 5º e 6º não é exaustivo e, por essa razão, possível vislumbrar, a consideração de novos direitos como fundamentais, seja porque foram inseridos no Título II da Constituição por emenda constitucional, seja por intermédio dos tratados internacionais, que foram inseridos na ordem interna pelo mesmo processo de aprovação das emendas constitucionais, e, portanto, elevados a nível constitucional (artigo 5º, §§ 2º¹⁴ e 3º¹⁵ da Constituição de 1988) e considerados como direitos fundamentais.

Para FERREIRA FILHO (2006, p. 312), os direitos sociais são “as prestações positivas por parte do Estado, vistos como necessários para o estabelecimento de condições mínimas de vida digna para todos os seres humanos”.

Ao assegurar o acesso aos direitos sociais, com garantia mínima de subsistência, o país está concretizando a cidadania, fundamento da República

¹⁴ Artigo 5º (...), § 2º: Osos direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

¹⁵ Artigo 5º (...), § 3º: Osos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentesequivalentesequivalentesequivalentesequivalentes às emendas constitucionais.

previsto no artigo 1º, inciso II da Constituição de 1988, que, para MARSHALL (1977, p. 76), é “um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*”. Dessa forma, o acesso aos direitos é uma concessão do Estado às pessoas, e este tem o dever de verificar que, na sociedade, existem classes sociais com diferentes necessidades e, para garantir acesso igualitário, deve reconhecer as desigualdades e implementar políticas compensatórias para inclusão social.

A cidadania, nesse contexto, é “um regulador, capaz de atuar como um redistribuidor de direitos, equilibrando a estrutura da sociedade, por meio do sistema de classes” (MOURA, 2010, p. 23). A Constituição entra em cena para assegurar o acesso aos direitos nela previstos, evitando, assim, que algumas pessoas fiquem fora da sua amplitude protetiva.

Esses direitos de cidadania,

ao longo da história da humanidade (...), se tornaram fundamentais para que as classes subalternas e o conjunto de forças interessadas na construção de uma sociedade mais igualitária, conseguissem avançar na construção de projetos políticos que apontassem nessa perspectiva (OLIVEIRA, 2007, p. 09).

A assistência foi, pela primeira vez, reconhecida como direito fundamental na Constituição de 1988, quando a inseriu no artigo 6º (assistência aos desamparados – Capítulo II do Título II da Constituição de 1988 – Dos Direitos e Garantias Fundamentais¹⁶) como um dos direitos sociais ali assegurados. Trata-se, assim, de direito fundamental do cidadão¹⁷

¹⁶ Isso decorre da estrutura delineada a partir da Constituição de 1988, onde os direitos sociais foram incluídos dentro do Título II que trata dos Direitos e Garantias Fundamentais. E, de acordo com Jorge Reis Novais (2010, p. 69): “O alargamento dos direitos fundamentais constitucionais aos direitos sociais era, então, uma das dimensões da resposta do Estado social de Direito à questão social herdada da revolução industrial e às reivindicações de um movimento operário para quem, sobretudo nas difíceis condições econômicas e sociais da época, não havia verdadeira proteção da liberdade e autonomia do cidadão (e não já apenas do cidadão-burguês) sem garantia de trabalho, segurança e assistência social”.

¹⁷ O termo cidadão que se faz referenciar nesta tese não está relacionado ao uso e gozo dos direitos políticos e sim ao direito a ter direitos.

de ter acesso à assistência social de acordo com os artigos 203 e 204, da Constituição.

A Constituição inclui a assistência social como um dos elementos da seguridade social, com o papel no contexto social de combater a pobreza e a marginalização, com vistas a amparar aqueles que se encontram em situação de necessidade social. Seu objetivo é assegurar à população acesso à vida em sociedade, reconhecendo as desigualdades existentes e implementando políticas compensatórias para incluir os excluídos, bem como diminuir as distâncias entre as diferentes classes sociais.

Já que se trata de política social com vultosa importância, e o Brasil é um dos países com grandes desigualdades sociais¹⁸, nada mais justo que constitucionalizar a assistência social, elevando-a a direito social fundamental e possibilitar que pessoas que se encontram em estado de necessidade possam ser livres, no sentido de terem acesso às condições mínimas de sobrevivência.

Por se tratar de direito fundamental¹⁹, o direito à assistência social é considerado direito subjetivo e, portanto, exigível do Estado e da sociedade²⁰. Insere-se, com isso, “em conceito material de direitos fundamentais, em que é importante perceber que é um direito voltado à promoção da própria liberdade

¹⁸ De acordo com o *site* da Fazenda “o contingente de 1% dos brasileiros mais ricos ainda ganha quase 100 vezes mais que os 10% mais pobres”. Isto demonstra que o nível de desigualdade no Brasil é alto se comparado com outros países em mesmo estágio de desenvolvimento e isso é verificado pelos números do Coeficiente Gini (de 0,545 em 2004, para 0,490 em 2014), que é usado no mundo todo para medir a desigualdade, apontando as diferenças entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Disponível em: www.fazenda.gov.br/noticias/2016/maio/200bspe-divulga-relatorio-sobre-a-distribuicao-da-renda-no-brasil. Acesso em: 15 out. 2016.

¹⁹ Para Robert Alexy (1994, p. 407) “os direitos fundamentais podem ser definidos como aquelas posições que, do ponto de vista do direito constitucional, são tão relevantes, que seu reconhecimento ou não reconhecimento não pode ser deixado à livre disposição do legislador ordinário”.

²⁰ O direito à assistência social é exigível da sociedade e, neste aspecto, refere-se à família que, preliminarmente, tem o dever de amparar os seus componentes, não permitindo que estes fiquem em situação de necessidade e, para tanto, deve suprir com condições mínimas que garantam sua sobrevivência com dignidade. A partir do momento que a família falhar ou seu auxílio se tornar insuficiente para assegurar o bem-estar de seus componentes, o Estado assume essa responsabilidade proporcionando a assistência pública, nos termos do artigo 203 da Constituição de 1988. Essa proteção dispensada pelo Estado está relacionada às prestações econômicas, onde o indivíduo ou a família recebe um valor mensal para lhe garantir a subsistência.

humana e diz respeito às condições mínimas de existência, bem como é um direito titularizado por um grupo vulnerável” (ALMEIDA, 2010, p. 51).

Infere-se, com isso, que os direitos de cidadania não são somente os direitos civis e políticos. Entram no seu contexto, também, os direitos sociais, direitos de segunda dimensão, decorrentes de um Estado mais interventor. Sendo assim, a assistência social tem por responsabilidade atuar como mecanismo de combate à pobreza, tanto sob a forma absoluta (miséria) como a relativa (pobreza propriamente dita), e esse aspecto será objeto de consideração no próximo item.

5. A assistência social como mecanismo de combate à pobreza e à miséria

A assistência social surgiu na Inglaterra e foi idealizada e institucionalizada em razão da necessidade advinda do contexto social no que tange à existência de pessoas em estado de necessidade. Tem-se que tal contexto não pode ser entendido como natural, ou seja, imanente à sociedade. Trata-se de uma situação decorrente do modelo econômico adotado que viabilizou o surgimento de desigualdades sociais (GONÇALVES, 2010, p. 110). Com isso, é importante analisar, nesse primeiro momento, a situação ensejadora da carência socioeconômica dos indivíduos, que se relaciona com as duas nuances da pobreza.

A pobreza nos países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento é uma realidade social. Isso quer dizer que o Estado deve estar atento a essas situações de instabilidade, com o objetivo de viabilizar melhores condições de vida àquela parcela da sociedade que está à sua margem em razão da escassez de alimento, de inacessibilidade à saúde, entre outras questões que impedem que essas pessoas sobrevivam com dignidade.

O aumento ou a diminuição da pobreza vão depender da atuação do Estado, no sentido de implementar políticas públicas eficazes. Isso quer dizer que, muito embora se verifique, pelos dados fornecidos pelo IBGE e Ipea²¹, que houve uma sutil diminuição da pobreza²², esta ainda persiste porque as ações estatais, juntamente com a sociedade, ainda não alcançaram a sua total erradicação (artigo 3º, inciso III, da Constituição) para a promoção de um Estado sem injustiças sociais.

A pobreza, dessa forma, consiste em privação de capacidades básicas que acabam por ocasionar morte prematura, subnutrição, analfabetismo (SEN, 2000, p. 35). Nesse sentido, tem-se que a “pobreza é a incapacidade de satisfazer necessidades básicas” (DUPAS, 2000, p. 24), imprescindíveis para o bom desenvolvimento físico, psíquico e social do ser humano.

Para BALERA (2009, p. 33),

a questão é, portanto, a de caracterizar a pobreza e de lhe determinar o estatuto próprio, sem diversificar o objeto da atividade assistencial ou seu método, mas partindo da constatação de sua insuficiência (note-se que não estamos nos referindo à ineficiência, que é problema de outra ordem) para o atingimento dos resultados e da necessidade de um comprometimento maior do Estado com a ação.

É verdade que a atenção dispensada a esse problema social não aconteceu uniformemente em todas as civilizações e isso comprometeu, e ainda compromete, o bom desenvolvimento social.

Nesse sentido,

²¹ De acordo com o Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, no ano de 2008 a proporção dos domicílios com renda domiciliar *per capita* inferior à linha de extrema pobreza foi de 6% e a proporção dos domicílios com renda domiciliar *per capita* inferior à linha da pobreza foi de 17%. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/082/08201008.jsp?ttCD_CHAVE=3085> e http://www.ipea.gov.br/082/08201008.jsp?ttCD_CHAVE=3098>. Acesso em: 20 abr. 2010.

²² A pobreza “consiste en un estado de privación en que incurre la persona a quien faltan total o parcialmente los medios indispensables para satisfacer las necesidades más esenciales de subsistencia” (PASTOR, 1991, p. 34).

a pobreza também está intimamente com outros processos sociais ligados à organização da estrutura social, ao grau de desigualdade existente em determinada sociedade, isto é, à forma em que está distribuída a riqueza (renda, propriedade de ativos, acesso a bens públicos, ao mercado de trabalho e a direitos sociais e políticos, bem como às diferentes formas de acesso aos capitais culturais e sociais)²³.

Deve-se entender que, com o passar dos anos, a pobreza assumiu dois papéis na sociedade. O primeiro está relacionado à pobreza absoluta (ou extrema) e o outro à pobreza relativa. A primeira diz respeito à miséria, em que a pessoa não tem qualquer condição de se inserir na sociedade porque não teve oportunidade (de emprego, de assistência médica ou mesmo de assistência social). Na outra face da pobreza, a relativa, encontramos cidadãos, muitos deles trabalhadores ou pretensos trabalhadores, que não têm acesso a todos os direitos socialmente necessários, o que inviabiliza uma sobrevivência digna (TORRES, 2009, p. 20).

Quanto à pobreza absoluta²⁴, o Estado e a sociedade estarão obrigados a atuar, ou seja, a promoverem meios de acesso a um mínimo de existência digna. Isso porque a

pobreza absoluta é uma aberração social que deveria ser erradicada de imediato por parte do Estado, com a participação da sociedade, e não só pela política de assistência social. Alimentá-la ou postergar indefinidamente o seu enfrentamento com programas oficiais fiscalizados ou com caridade privada é contribuir para o fracasso das políticas públicas no seu conjunto (PEREIRA, 2004, p. 55).

De acordo com a Organização das Nações Unidas, nos países em desenvolvimento, a pobreza absoluta consiste na sobrevivência com menos

²³ Bolsa Família e a pobreza no Brasil: avanços e limites.

²⁴ De acordo com o IPEA/PEA/PEA/pea/PEA (disponível em: <http://www.ipea.gov.br/082/08201008.jsp?ttCD_CHAVE=3085>. Acesso em: 20 abr. 2010), a pobreza absoluta em 1998 era de 16% e, mesmo com a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no ano de 2000, em 2008 ainda se verificou a existência da extrema pobreza em torno de 6% da população brasileira. Isso quer dizer que o objetivo do Fundo de Combate e Erradicação da pobreza ainda não foi alcançado, mesmo tendo conseguido significativa diminuição nos índices. Entre 2004 e 2013, os índices de pobreza no país caíram de 20% para 9% da população e de 7% para 4% no caso da pobreza extrema. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pobreza-permanece-concentrada-no-norte-e-no-nordeste-do-brasil-diz-estudo-centro-onu/>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

de US\$ 1,25 por dia. Trata-se, aqui, do indivíduo em situação de miserabilidade (ONU, 2016)²⁵. De acordo com o Banco Mundial, a extrema pobreza consiste na sobrevivência com menos de US\$ 1,90 por dia. Entretanto, em se tratando de América Latina e Caribe, o valor é menor que US\$ 2,50 por dia.

Na pobreza relativa há carência “da ‘interpositio legislatoris’ na alocação de verbas necessárias à entrega de prestações vinculadas aos direitos sociais” (TORRES, 2009, p. 21). Infere-se, portanto, que a pobreza relativa é mais branda, mas isso não lhe retira a atenção que deve ser dispensada pelo Estado e pela sociedade.

Essa escolha do tipo de pobreza, na forma de proteção social, está diretamente relacionada com o princípio da seletividade (artigo 194, parágrafo único, inciso III, da Constituição de 1988), que visa a estabelecer critérios para efetivar a proteção social, selecionando “as necessidades que serão atendidas” (PIERDONÁ, 2015, p. 90) e que se configuram prementes na redução da pobreza e da marginalização.

O legislador e o executivo, cada um na sua esfera de atuação, irão escolher as situações de necessidade que mais atingem a sociedade e que causam maior desequilíbrio social, para, depois, distribuir a proteção entre as pessoas que mais necessitam (pobres e miseráveis), na forma estabelecida na norma editada.

Dessa forma, aquelas pessoas que se encaixam nos critérios estabelecidos terão acesso à proteção devida e, com isso, fruirão de maior liberdade para gozar de direitos mínimos estabelecidos pela Constituição.

Nesse sentido, SEN (2000, p. 10) aduz que

²⁵ A pobreza absoluta, numa análise comparativa entre os anos de 1990 e 2015, está diminuindo de acordo com dados da ONU. Em 1990, a taxa de pobreza extrema nos países em desenvolvimento era de 47%, ao passo que, em 2015, essa taxa reduziu para 14% (disponível em: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf>. Acesso em: 24 out. 2016). Numa visão mundial, o total de pessoas pobres passou em 2015 para 702 milhões ou 9,6% da população mundial (disponível em: <<http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/2015/10/banco-mundial-atualiza-valor-da-linha-da-pobreza-para-us-190-por-dia/#.WJiXPxTEuOM>>. Acesso em: 15 dez. 2016).

o desenvolvimento consiste na remoção dos vários tipos de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. A eliminação de privações de liberdades substanciais é constitutiva do desenvolvimento.

Por essa razão, a Constituição de 1988 prescreveu no artigo 3º que a República Federativa do Brasil tem como um dos seus objetivos a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais. Isso quer dizer que o Estado, juntamente com a sociedade, é responsável pela garantia do bem-estar social e esta está relacionada às políticas públicas para erradicar a pobreza.

Para tanto, a seguridade social instituiu a assistência social, que é um de seus subsistemas, com o objetivo de, justamente, buscar a erradicação da pobreza e da marginalização, o que será abordado no próximo item.

6. A assistência social no contexto da seguridade social

Conforme previsão do artigo 6º da Constituição de 1988, a assistência é direito social²⁶ que está classificado como direito que demanda uma atuação do Estado (via políticas públicas) e da sociedade para que possa ser usufruído pela população necessitada. Sem essa ação conjunta, não há que se falar em acesso aos direitos sociais e, por consequência, também à assistência social.

Nesse sentido, sustentam BEHRING e ALMEIDA (2010, p. 196):

²⁶ Segundo Ingo Wolfgang Sarlet (2009, p. 283-284), “o desiderato dos direitos sociais, como direitos a prestações, consiste precisamente em realizar e garantir os pressupostos materiais para uma efetiva fruição das liberdades, razão pela qual, consoante já assinalado, podem ser enquadrados naquilo que se denominou de *status positivus socialis*. [...] Os direitos sociais a prestações [...] encontram-se intimamente vinculados às tarefas de melhoria, distribuição e redistribuição dos recursos existentes, bem como à criação de bens essenciais não disponíveis para todos os que deles necessitem”.

Na assistência social, não se pode desprezar o fato de que, pela primeira vez, esta adquiriu o estatuto de política pública e foi reconhecida como direito social, abrindo espaço para superar sua marca histórica de seletividade e focalização.

Além de ser um direito social, a assistência social passou a ser entendida dentro de um contexto maior, que é o de seguridade social (artigo 194 da Constituição de 1988), e foi concebida como uma forma de ampliação da proteção social no Estado brasileiro.

Dessa forma, a assistência social está configurada como um subsistema da seguridade social, ou seja, uma das áreas imprescindíveis à garantia da universalização do respectivo sistema de proteção social, conforme disposição do *caput* do artigo 194²⁷. Tem previsão nos artigos 203 e 204 da Constituição, que estabelecem suas diretrizes.

O artigo 203 da Constituição especifica o âmbito de atuação da assistência social e enumera os grupos merecedores de proteção como a família, a maternidade, as crianças e adolescentes carentes, o idoso e a pessoa com deficiência que estejam em situação de necessidade social²⁸.

Além dos dispositivos constitucionais mencionados, a assistência social (regulamentada na Lei n. 8.742/93 – Loas e Lei n. 10.836/2004 – Bolsa Família), com base nos benefícios econômicos, tem por objetivo atender às pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social e que não estão amparadas pela previdência social, minimizando, dessa forma, os problemas sociais relacionados à pobreza e à miséria.

A Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), em seu artigo 1º, conceitua assistência social como “direito do cidadão e dever do Estado e da sociedade, é Política de Seguridade Social não contributiva, que **provê os mínimos sociais**, realizada através de um conjunto integrado de ações de

²⁷ A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, com vistas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social (artigo 194, *caput*, da Constituição de 1988).

²⁸ A organização do subsistema assistencial está prescrita no artigo 204 da Constituição e será analisada em momento posterior.

iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (grifos não constam do original).

Verifica-se, com isso, que o Estado, diante do novo ordenamento constitucional, passou a conceber a assistência social como um mecanismo de segurança econômica para as pessoas em situação de necessidade social, ou seja, passou a assegurar benefícios, além do acesso a serviços prestados pelo Estado, para as pessoas que deles necessitarem.

A segurança econômica dispensada pelo Estado à população carente se verifica pela concessão de prestações econômicas que atuam em situações pontuais (princípio da seletividade) de necessidade social e que visam a amparar idosos, pessoas com deficiência ou famílias carentes de recursos e que garantam a subsistência.

A referida segurança econômica foi objeto da Recomendação n. 202 da OIT – Organização Internacional do Trabalho, que estabeleceu a necessidade de existência de piso de proteção social e ainda prescreveu garantias básicas de proteção social, conforme assinalado no capítulo anterior.

Para tanto, o Estado implementa políticas assistenciais que viabilizam a liberdade dos indivíduos, culminando na justiça social e cumprindo, assim, o objetivo do artigo 193 da Constituição de 1988, que enumera a justiça social como um dos objetivos da ordem social.

Sendo assim, verifica-se que “é dever constitucional do Estado, do qual este não se pode desonerar, a construção de mecanismos, como a assistência social, que garantam o acesso às oportunidades e ao exercício da liberdade real” (TAVARES, 2003, p. 217).

Nessa linha de pensamento, entende-se a assistência social como um direito social e político de realização dos fundamentos da República Federativa do Brasil, bem como dos direitos vinculados à autonomia de vontade, à isonomia e à solidariedade, decorrentes do próprio sentido de responsabilidade mútua quanto à proteção social.

Em razão disso, as prestações desse subsistema têm como finalidade assegurar às pessoas necessitadas condições mínimas de sobrevivência digna, por meio da erradicação da pobreza e da marginalização, com a consequente redução das desigualdades sociais e regionais (artigo 3º, incisos III e IV, da Constituição de 1988) (TAVARES, 2003, p. 216-217).

A Constituição de 1988, portanto, prevê que na assistência social o Estado e a sociedade assumam a responsabilidade, em nome da solidariedade, de garantir o acesso ao mínimo existencial a todos os seus membros.

Isso quer dizer que a assistência social é responsável por retirar da marginalização os excluídos, ou seja, aquelas pessoas que se caracterizam como pobres e miseráveis, respectivamente pobreza relativa e pobreza absoluta, conforme mencionado no item anterior.

O acesso a esses direitos viabilizados pelo Estado, com a implementação de políticas públicas de inclusão, vai culminar na garantia do direito à liberdade dos cidadãos. Estes, a partir do momento em que têm acesso aos direitos mínimos, têm condições de sobreviver e de gozar de mais liberdade dentro do seio social, diminuindo, com isso, a população marginalizada.

Para garantir a efetividade do subsistema de assistência social, o legislador infraconstitucional editou, conforme já referido, a Lei n. 8.742/93 – Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), que prevê a forma como a assistência social será prestada, os princípios regentes desse subsistema, além dos seus benefícios (o benefício de prestação continuada – artigo 21 – e o benefício eventual – artigo 23).

Nas palavras de YAZBEK (2004, p. 13):

A LOAS estabelece uma nova matriz para a Assistência Social brasileira, iniciando um processo que tem como perspectiva torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitarem. A inserção na Seguridade aponta também para seu caráter de política de proteção social articulada a outras políticas do campo social voltadas para a garantia de direitos e de condições dignas de vida.

Essa articulação com outras políticas de proteção social se verifica nos incisos do artigo 203 da Constituição, como, por exemplo, é o caso da política social de integração ao mercado de trabalho (inciso III). Isso quer dizer que a assistência não só promove a proteção dos necessitados, que não estão em condição de sobrevivência digna, como também auxilia as pessoas excluídas a serem inseridas no mercado de trabalho, promovendo, com isso, a diminuição dos problemas sociais.

Nesse sentido, o artigo 1º da Loas – Lei Orgânica de Assistência Social – prevê a garantia de atendimento às necessidades primordiais do ser humano e, entre essas necessidades, encontra-se, de acordo com a Constituição (art. 203, inciso III), a integração ao mercado de trabalho.

Essas pessoas, que não estão inseridas no mercado de trabalho, são consideradas como desprovidas de qualquer condição de autossustento e, por isso, precisam que o Estado, de forma subsidiária, promova meios de proteção, individual ou no âmbito familiar, com o objetivo de viabilizar políticas que garantam a sua subsistência.

Nesse sentido, “sem a assistência social, as políticas sociais setoriais tendem a se elitizar, a se fechar na sua especialização e a se pautar por critérios que privilegiam mais a exclusão do que a inclusão social de sujeitos que, não obstante pobres, são portadores de direitos” (PEREIRA, 1996, p. 51).

À família e ao Estado urge manter a proteção assistencial, isso porque não compete à previdência social a manutenção de pessoas carentes, já que o seu objetivo é a proteção dos trabalhadores e seus dependentes. A população necessitada, de acordo com o texto constitucional, é protegida pela assistência social, que irá atuar onde a previdência não alcança, com vistas a cumprir com o princípio da universalidade.

Tem-se, portanto, que a assistência social²⁹ tem o papel de atender às pessoas necessitadas, aquelas que não têm condições de se manterem por

²⁹ Para Maria Carmelita Yazbek (n. 77, 2004, p. 14-15), “cabe à Assistência Social ações de prevenção e provimento de um conjunto de garantias ou seguranças que cubram, reduzam ou previnam exclusões, riscos e vulnerabilidades sociais, bem como atendam às necessidades emergentes ou

seus próprios meios, ou porque estão impossibilitadas em razão de uma deficiência ou idade avançada, ou porque a própria família não proporciona condições suficientes para atender às suas necessidades básicas.

A assistência social possui um âmbito de atuação subjetiva restrito (“a quem dela necessitar”), isso porque não foi criada para atender a toda a sociedade, e, sim, a determinada parcela social, que é daquelas pessoas que não têm como sobreviver com dignidade sem que o Estado assuma essa responsabilidade.

Entretanto, “o requisito básico para o gozo das prestações gratuitas de assistência social é a comprovada impossibilidade de manutenção e sobrevivência autônoma, inclusive com auxílio da família” (TAVARES, 2003, p. 215).

Assim, o subsistema assistencial destina-se às pessoas que não são protegidas nem pela previdência social, nem pela família, o que demonstra a dupla subsidiariedade da proteção assistencial, tanto em relação à proteção previdenciária, quanto à familiar.

7. A assistência social e o acesso à justiça social

A assistência social, conforme já visto em momento anterior, é direito do homem em situação de necessidade, em que o Estado e a sociedade devem promover e prover o seu mínimo de subsistência digna³⁰ com vistas ao atendimento das necessidades básicas de toda a sociedade³¹.

permanentes decorrentes de problemas pessoais ou sociais de seus usuários”. Ainda nesse contexto, “a assistência social como campo de efetivação de direitos é (ou deveria ser) política estratégica, não contributiva, voltada para a construção e provimento de mínimos sociais de inclusão e para a universalização de direitos, rompendo com a tradição clientelista e assistencialista que historicamente permeia a área onde sempre foi vista como prática secundária, em geral adstrita às atividades do plantão social, de atenções em emergências e distribuição de auxílios financeiros”.

³⁰ Importante repetir que esse provimento devido pelo Estado deve acontecer quando o indivíduo, ou mesmo a sua família, não tem condições de suprir as necessidades básicas. Isso quer dizer que sua atuação se impõe como subsidiária.

³¹ Marcelo Leonardo Tavares (2003, p. 223) assevera que “a interpretação de normas legais em matéria envolvendo direitos fundamentais deve levar em consideração o conceito-chave do mínimo existencial que, no caso da prestação objeto de estudo, está apoiado: 1) na impossibilidade de exercício de atividade laboral; e 2) na impossibilidade de sustento próprio”.

O provimento dos mínimos sociais, para RAWLS (1996, p. 228), está relacionado ao suprimento das necessidades básicas do conjunto de atores sociais e que é essencial para o bom desenvolvimento do cidadão. Nesse mesmo sentido, assevera SPOSATI (1997, p. 10) que “propor os mínimos sociais é estabelecer o patamar de cobertura de riscos e de garantias que uma sociedade quer garantir a todos os seus cidadãos”.

Ainda nesse sentido, a Declaração Universal de Direitos do Homem prescreveu que “toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para assegurar a sua saúde, o seu bem-estar e o de sua família, especialmente para a alimentação, o vestuário, a moradia, a assistência médica e para os serviços sociais necessários (artigo XXV)”³².

TAVARES (2003, p. 223) assevera que “o setor da assistência social deve garantir os mínimos sociais”. Isso porque os direitos relativos à assistência social são considerados como direitos subjetivos; estão protegidos constitucionalmente e essa proteção garante que não haja retrocesso na sua implementação. Dessa forma, constitui “a assistência social um conjunto de prestações sociais vinculadas ao mínimo social e os direitos garantidos ficam automaticamente protegidos em face da redução” (TAVARES, 2003, p. 219).

Essa garantia dos mínimos sociais se consubstancia na promoção de justiça social, que será

implementada por ações programáticas do Estado na busca do desenvolvimento. Contudo, é dever constitucional do Estado, do qual este não se pode desonerar, a construção de mecanismos, como a assistência social, que garante acesso às oportunidades e ao exercício da liberdade real (TAVARES, 2003, p. 217).

Nesse sentido, SEN (2000, p. 71) assinala que

³² Ainda nesse sentido, a Declaração Universal de Direitos Humanos preleciona, em seu artigo XXII, que: “Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à proteção social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade”.

as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento. O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas.

Tem-se, portanto, que, no âmbito da assistência social, o Estado tem por objetivo garantir o mínimo vital, com a finalidade de cumprir o conteúdo do princípio da dignidade da pessoa humana e isso se justifica porque esse norte constitui o núcleo essencial para assegurar o mínimo existencial, que se consubstancia na disponibilização de recursos elementares para a sobrevivência digna do ser humano (BARCELLOS, 2011).

Dessa forma, importante anotar que “a questão da pobreza e da miséria passa pela da desigualdade na distribuição de riqueza e pela concentração de rendas nas mãos das classes economicamente mais fortes” (TORRES, 2009, p. 22). Com isso, enquanto existir má distribuição de renda no seio social, existirá injustiça, como também pessoas sobrevivendo em condições indignas. Isso não deveria acontecer dessa forma, já que a Constituição de 1988, no artigo 1º, inciso III, prevê como seu fundamento a dignidade da pessoa humana. Esta, antes mesmo de ser considerada como fundamento, é um valor que orienta toda a ordem constitucional.

Conforme referido acima, a dignidade da pessoa humana, por ser um valor, transcende a existência de qualquer norma jurídica, sendo considerada como um valor peculiar à própria essência humana. Diante disso, a partir do momento em que o Estado prevê a dignidade como seu fundamento, traz como primeiro direito fundamental a ser protegido o direito à vida, previsto no artigo 5º, *caput*, da Constituição de 1988.

Quando o Estado garante a vida como direito fundamental básico de todos os cidadãos, não assegura somente o nascimento com vida, como também a sobrevivência digna. Isso quer dizer que o Poder Público deve garantir a sobrevivência dos indivíduos e esta decorre do fornecimento de condições mínimas para que, principalmente, aqueles que mais precisam do

auxílio do Estado sejam capazes de se incluir como sujeitos de direito e não fiquem à margem da sociedade.

Uma das formas de se garantir a sobrevivência digna está relacionada com a prestação dos benefícios e serviços da assistência social, que é direito subjetivo da pessoa necessitada. A partir da constatação dessa situação de vulnerabilidade, o Estado deve agir, proporcionando a sobrevivência com dignidade para aqueles que precisam – os marginalizados – e, assim, promovendo a justiça social.

Nesse liame, BALERA (2009, p. 106) assevera que a Constituição da República de 1988,

ao definir o conteúdo da justiça social, afirma que, dentre outros resultados, ela deverá implementar a redução das desigualdades sociais. [...] Exigindo resposta do setor da seguridade social a quem compete o cuidado dos necessitados, o comando ordena aos componentes do sistema o estabelecimento de planos, programas e projetos redutores da desigualdade a fim de que se estabeleça a justa integração daqueles que estão à margem da vida social.

A justiça social (RAWLS, 1996), por seu turno, não deve ser analisada apenas no seu plano abstrato, mas também no seu aspecto concreto, uma vez que não há que se falar em distribuição de renda sem que existam programas de Estado criados para erradicar a pobreza. Isso porque não é necessário apenas o instrumental, ou seja, os meios para se chegar ao resultado almejado (erradicação da pobreza), mas é importante que o Estado se pronuncie no sentido de concretizar referidas políticas públicas, para que se verifique a eficiente redução da pobreza e da marginalização.

Diante disso, constata-se que a atuação estatal é obrigatória quando a situação de necessidade social não pode ser suportada pelo próprio indivíduo ou por sua família. Nesse sentido, o Estado garante o mínimo existencial e isso acontecerá a partir do momento em que o mesmo proporciona a entrega direta de prestações econômicas, como é o caso dos benefícios devidos pela assistência social. Isso faz com que o Poder Público

proporcione maior liberdade às pessoas, já que, com mais independência, elas se sentirão incluídas, deixando de ocupar o espaço social como marginalizadas.

Por assumir a responsabilidade de proteção a situações de necessidade social num segundo momento, de forma subsidiária, é que se faz necessária a análise da função do princípio da subsidiariedade, com vistas a enfatizar seu papel na referida forma de proteção.

Notas conclusivas

- A assistência social é subsistema de seguridade que visa combater a pobreza e a marginalização, por intermédio da proteção à pessoa necessitada, ou seja, aquela que não subsiste por seus próprios meios ou os de sua família, e que, também, não estão protegidas pelo subsistema previdenciário.
- O alcance do seu mister se dá pela concretização de políticas públicas de cobertura a situações de vulnerabilidade social previstas na legislação infraconstitucional, mas de acordo com a previsão da norma Maior.
- A Constituição de 1988 criou um sistema de seguridade social baseado em determinados nortes. O maior deles é o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, uma vez que assegura proteção igualitária para os que estão numa situação de vulnerabilidade social. Entretanto, a sua efetivação ocorrerá quando o houver a verificação de atuação conjunta dos três subsistemas de seguridade social, em razão de cumprimento de objetivos de cada um deles.
- Como a saúde é para todos e a previdência para os trabalhadores e seus dependentes, resta à assistência social, devida pelo Estado, uma atuação subsidiária, mas não menos

importante, no sentido de cumprir com o ideário da universalização previsto no inciso I do parágrafo único do artigo 194, da Constituição de 1988.

- O seu caráter subsidiário assegura que, antes de recorrer ao Estado, exigindo-lhe a proteção, a pessoa em situação de vulnerabilidade deve buscar proteção na via familiar preliminarmente. Caso esta via não supra a cobertura necessária para a necessidade existente, é que o Estado entra em cena para assegurar a proteção, cumprindo o seu mister da universalização.

Referências

- ALEXY, Robert. *Theorie der Grundrechte*. 2. ed. Frankfurt a.M., 1994.
- _____. *Teoría de los derechos fundamentales*. Trad. Carlos Bernal Pulido. 2. ed. en castellano. Madrid: Sociedad Anónima de Fotocomposición, 2007.
- BALERA, Wagner. *Sistema de Seguridad Social*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2009.
- _____. *Noções preliminares de direito previdenciário*. São Paulo: Quartier Latin, 2004.
- _____. O valor social do trabalho. *Revista LTr*, v. 58, n. 10, out./1994.
- BALERA, Wagner (coord.). *Curso de direito previdenciário – homenagem a Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira*. 5. ed. São Paulo: LTr, 2002.
- _____. Introdução à seguridade social. In: MONTEIRO, Meire Lúcia (coord.). *Introdução ao Direito Previdenciário*. São Paulo: LTr, 1998.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade – conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- BARCELLOS, Ana Paula. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais – o princípio da dignidade da pessoa humana*. 3. ed., rev. e atual. São Paulo: Renovar, 2011.
- BARROSO, Luiz Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 8. ed., atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- BEHRING, Eliane Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de. *O trabalho e seguridade social – percursos e dilemas*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2010.
- BEVERIDGE, William. *O plano Beveridge – relatório sobre o seguro social e serviços afins*. Trad. Almir de Andrade. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1943.
- BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. Brasília: Ivanete Boschetti, 2003.
- BUCCI, Maria Paula. O conceito de políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.
- COSTA, José Guilherme Ferraz da. *Seguridade social internacional*. Tese de Doutorado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UFRJ, 2015.
- DURAND, Paul. *La politica contemporanea de seguridad social*. Madrid: Ministério de Trabajo y Seguridad Social, 1991.
- FERREIRA, Lauro César. *Seguridade social e direitos humanos*. Mestrado em Direito – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2004.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direito Constitucional Comparado*. I - O Poder Constituinte. São Paulo: José Bushatsky, 1974.
- _____. *Curso de direito constitucional*. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.
- FREITAS, Riva Sobrado de. *Estado e seguridade social: um exame comparativo entre a experiência brasileira e os modelos do capitalismo*. Mestrado em Direito – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 1996.
- FONSECA, Ana Maria Medeiros de. *Família e política de renda mínima*. São Paulo: Cortez, 2001.
- GONÇALVES, Claudia Maria da Costa. *Direitos fundamentais sociais – releitura de uma Constituição dirigente*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2010.
- HOSSEPIAN, Maria Antonieta Xavier de Oliveira. *Fundamentos e princípios da seguridade social no contexto do sistema constitucional brasileiro*. Mestrado em Direito – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2004.
- LEITE, Celso Barroso. Conceito de seguridade social. In: BALERA, Wagner (coord.). *Curso de direito previdenciário – homenagem a Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira*. 5. ed. São Paulo: LTR, 2002.
- LOUREIRO, André Oliveira Ferreira; SULIANO, Daniel Cirilo. As principais linhas de pobreza utilizadas no Brasil. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/notas_tecnicas/NT_38.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2009.
- MACIEL, Omar Serva. *Princípio da subsidiariedade e jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.
- MARQUES, Carlos Gustavo Moimaz. O benefício assistencial de prestação continuada: reflexões sobre o trabalho do Poder Judiciário na concretização dos direitos de Seguridade Social. São Paulo: LTR, 2009.
- _____. Reflexões sobre a decisão do STF que declarou a inconstitucionalidade do critério de miserabilidade estabelecido pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei 8.742/93). *Revista da Ajuris*, v. 132, p. 89, 2013.
- MARSHALL, T. H. A. *Cidadania, classe social e status*. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.
- MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- MONTORO, André Franco. *Introdução à ciência do direito*. 25. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- MORAES, Ricardo Quartim. A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente. *Revista de Informação Legislativa*, ano 51, n. 204, out./dez. 2014, p. 269-285.

- MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- MOURA, Aline Beltrame de. O discurso da cidadania em Marshall: a influência do modelo clássico na teoria jurídica moderna. *JURISVOX*, Patos de Minas: UNIPAM, v. 10, 2010, p. 22-34.
- MUÑOZ, Martín Orozxo. *La Creación Judicial del Derecho Y el Precedente Vinculante*. Pamplona, Espanha, Aranzadi: Thomson Reuters, 2011.
- NEVES, Ilídio das. *Direito da Segurança Social*. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.
- NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos sociais – teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. 1. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.
- OLEA, Manuel Alonso; PLAZA, Jose Luiz Tortuero. *Instituciones de seguridad social*. 14. ed. Madri: Civitas, 1995.
- PASTOR, José M. Almansa. *Derecho de la seguridad social*. 7. ed. Madrid: Tecnos, 1991.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida. *A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 1996.
- _____. Como conjugar especificidade e intersectorialidade na concepção e implementação da política de Assistência Social. *Serviço Social & Sociedade*, n. 77, ano XXV, março 2004.
- PIERDONÁ, Zélia Luiza. *Contribuições para a seguridade social*. 1. ed. São Paulo: LTr, 2003. v. 1. 112p .
- _____. A proteção social na Constituição de 1988. *Revista de Direito Social* (Sapucaia do Sul), v. 28, p. 11-29, 2007.
- _____. Direitos Sociais – Seguridade Social. In: TANAKA, Sônia Yuriko Kanashiro (org.). *Direito Constitucional*. v. 1. São Paulo: Malheiros, 2009.
- _____. O sistema de seguridade social espanhol: análise comparada em relação ao brasileiro. In: CONPEDI/UFPB (org.). *Direitos sociais e políticas públicas I*. 1. ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014.
- _____. A importância da OIT para a expansão, a evolução e o aprimoramento da proteção social. In: CAVALCANTE, Jouberto de Q. P., 2015.
- _____. A assistência social como subsistema subsidiário na seguridade social e o valor do benefício previsto no art. 203, V, da Constituição: uma análise a partir do Relatório Beveridge. *RDRST*. Brasília, v. 1, ano 2, jul.-dez./2015, p. 210-223.
- RAWS, John. *Political liberalism*. New York: Columbia University Press, 1996.
- REIS, Elisa Pereira; SCHWARTZMAN, Simon. *Pobreza e exclusão social: aspectos sócio-políticos*. Washington, DC: Banco Mundial, [2003?]. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/exclusion.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2007.
- ROTHENBURG, Walter Claudius. *Princípios constitucionais*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1999.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *Eficácia dos direitos fundamentais*. 4. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- _____. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. 7. ed rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. Rev. técnica Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SIERRA, Miguel Alfonso. *El espíritu de la seguridad social*. Cidade do México: Porrúa, 2012.
- SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- SPOSATI, Aldaíza. *A menina LOAS – um processo de construção da Assistência Social*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- TAVARES, Marcelo Leonardo. *Previdência e assistência social – legitimação e fundamentação constitucional brasileira*. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2003.
- TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.
- VENTURI, Augusto. *I fondamenti scientifici della sicurezza sociale*. Milão: Giuffrè, 1954.
- VILLAS BÔAS, Orlando Filho. *Teoria dos sistemas e o direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- YAZBEK, Maria Carmelita. As ambiguidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS. *Serviço Social & Sociedade*, n. 77, São Paulo, Cortez, 2004.