

# O LIMBO ENTRE A ASSISTÊNCIA E A PREVIDÊNCIA

## A ORDEM ECONÔMICA COMO GARANTIA DOS DIREITOS DA SEGURIDADE SOCIAL

Isabelly de Castro Machado da Silva<sup>1</sup>  
Raul Lopes de Araújo Neto<sup>2</sup>

**Resumo:** No panorama pós-ditadura militar e de explosão de consciência política e social com a Constituição Cidadã, a década de 1990 é marcada pela regulamentação da Assistência Social enquanto política pública. O primeiro capítulo do artigo tratou sobre o efeito que a separação entre os indivíduos que usufruem os benefícios previdenciários e aqueles que gozam da assistência social gera na construção de um limbo entre os cidadãos, pois grande parte não contribui à previdência por não estar inserido no campo de trabalho formal e sequer é miserável o suficiente para atender aos requisitos econômicos para amparo pela assistência. No capítulo seguinte, tratou-se dos esforços estatais que não podem se limitar a satisfazer o mínimo existencial daqueles inseridos na linha de pobreza extrema, mas devem agir em prol do primado do trabalho como consectário lógico dos direitos sociais. Ao final, concluiu-se que a conjugação das ordens social e econômica possibilita maior alcance da Assistência Social, em razão das contribuições

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Piauí (UESPI). Advogada.

E-mail: [isabelly.silva@ufpi.edu.br](mailto:isabelly.silva@ufpi.edu.br)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1905674295194664>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6452-0916>

<sup>2</sup> Pós-doutor em Direito pela Universidade de Brasília. Doutor em Direito Previdenciário pela PUC - São Paulo. Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília. Especialista em Direito Tributário pela Universidade Federal de Pernambuco. Graduado em Direito pela Universidade de Fortaleza. Professor Efetivo do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Piauí.

E-mail: [raullopess@ufpi.edu.br](mailto:raullopess@ufpi.edu.br)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8629191788212794>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7413-0276>

previdenciárias compulsórias possibilitarem o manejo de maiores e melhores políticas assistenciais, migrando a focalização da faixa extrema de pobreza objetiva para os vulneráveis econômico e socialmente. Foram utilizados os recursos metodológicos de investigações bibliográficas por pesquisa qualitativa.

**Palavras-chave:** Assistência Social; Previdência; Ordem Econômica; Seguridade Social.

## THE GAP BETWEEN ASSISTANCE AND SOCIAL SECURITY THE ECONOMIC ORDER AS A GUARANTEE OF SOCIAL SECURITY RIGHTS

**Abstract:** In the post-military dictatorship panorama and the explosion of political and social awareness with the Citizen Constitution, the 1990s are marked by the regulation of Social Assistance as a public policy. The first chapter of the article dealt with the effect that the separation between individuals who enjoy social security benefits and those who enjoy social assistance generates the construction of a limbo between citizens, as most do not contribute to social security because they are not inserted in the field. of formal work and is not even miserable enough to meet the economic requirements for social assistance. In the following chapter, he asserted that state efforts cannot be limited to satisfying the existential minimum of those within the extreme poverty line, but must act in favor of the primacy of work as a logical consequence of social rights. In the end, he concluded that the combination of social and economic orders enables a greater reach of Social Assistance, due to compulsory social security contributions enabling the management of greater and better assistance policies, shifting the focus from the extreme range of objective poverty to the economically and socially vulnerable. . The methodological resources of bibliographic investigations through qualitative research were used.

**Key words:** Social Assistance; Pension. Economic Order; Social Security.

## Introdução

No panorama social pós-ditadura militar e de explosão de consciência política e social com a Constituição Cidadã, a década de 1990 é marcada pela regulamentação da Assistência Social enquanto política pública, de tal forma que em 1993 é sancionada a Lei Orgânica da Assistência Social e em 1997 é editada a Norma Operacional Básica (NOB) para que os municípios recebam os repasses federais e destinem os valores às garantias sociais.

Contrapondo a ordem vigente até 1988, em que a assistência social era vista como caridade, a norma constitucional categorizou os direitos à saúde, previdência e assistência em um sistema organizado chamado de Seguridade Social, cujo termo se origina na legislação espanhola e não é utilizado no Brasil em outro sentido que não para se direcionar ao conteúdo do art. 194 da Constituição Federal. Em tradução livre, *seguridad social* corresponde à segurança social.

No que tange à comparação entre assistência social e previdência, há dois modelos que norteiam a aplicação das políticas públicas: o modelo bismarckiano, cunhado por Otto von Bismarck, que prevê o amparo dos cidadãos contribuintes ao Estado, com garantia tão somente dos direitos previdenciários; e o modelo beveridgeano, cunhado por William Beveridge, que prevê a universalidade do amparo, com auxílio também aos indivíduos que não contribuem ao Estado. No Brasil, há a união de ambos os sistemas, pois a previdência ampara os cidadãos que contribuem compulsoriamente (trabalhadores celetistas, estatutários ou autônomos) ou facultativamente (estudantes e desempregados), enquanto a assistência social é imbuída do dever de fornecer auxílio aos que precisam, sem nenhuma contrapartida econômica aos cofres públicos.

Ocorre, contudo, que a separação entre os indivíduos que usufruem os benefícios previdenciários e aqueles que gozam da assistência social gera um limbo entre os cidadãos (PASSOS, 2018, p. 9), pois grande parte não contribui para a previdência por não estar inserido no campo de trabalho formal e sequer é miserável o suficiente para preencher os requisitos econômicos de amparo pela assistência social. Há, então, uma polarização da sociedade.

Além disso, o Estado, como ente Social e Democrático, não pode permitir que grande parcela da população viva em situação de miserabilidade formal para perceber um benefício fixado em valor mínimo, especialmente porque o vetor de orientação das políticas públicas é a dignidade da pessoa e o caráter temporário, com finalidade a formar um cidadão capaz de suprir suas próprias necessidades. Ao contrário, essa situação faz o Poder Público assumir o papel paternalista, com efeitos deletérios à democracia pela indevida associação dos programas sociais ao agentes políticos, rompendo com a impessoalidade e transformando a assistência social em mecanismo de satisfação de interesses eleitoreiros, o que os torna maleáveis à legislação para se adequarem às eleições (PASSOS, 2018, p. 9).

Os investimentos públicos não devem focalizar apenas a parcela populacional miserável com o aumento dos benefícios assistenciais ou majoração de seus valores, pois estes não devem servir como um fim em si mesmo, sob pena de manter a pobreza intergeracional. Nesse viés, a mudança de paradigma social está intrinsecamente relacionada ao estímulo ao trabalho formal, seja pela possibilidade de garantia de uma renda aos cidadãos, seja também pelo aumento de arrecadação de tributos que posteriormente se revertem à melhoria e maior abrangência das políticas de assistência social.

Os recursos metodológicos utilizados baseiam-se em investigações bibliográficas por pesquisa qualitativa e os capítulos seguintes versarão sobre a divisão entre assistência social e previdência como fonte de segregação social, diante do duelo entre os modelos bismarckiano e beveridgeano, e o primado do trabalho como garantia aos direitos sociais, pondo a ordem econômica como essencial à efetividade dos direitos da seguridade social.

Desse modo, o artigo visa atribuir à ordem econômica o papel fundamental de minimizar o limbo entre a previdência e a assistência social, tendo em vista que o estímulo ao trabalho formal possibilita a efetivação do caráter temporário dos benefícios assistenciais, ao passo que garante uma maior arrecadação tributária e o consequente acesso digno aos benefícios previdenciários.

## **O limbo entre a assistência social e a previdência como fonte de segregação e desigualdade socioeconômica**

Há dois modelos de Seguridade Social: aquele formulado por Otton von Bismarck, durante a época de progresso industrial e os conflitos ideológicos, pois o seguro social existia apenas para aqueles indivíduos que contribuíssem, o que excluia a maior parte da população; e aquele formulado por William Beveridge, após a Segunda Guerra Mundial, em que a pobreza instaurada na sociedade forçou a criação de um novo sistema pautado na universalização e, consequentemente, uma maior participação do Estado no financiamento de recursos para minimizar os efeitos da pobreza e miséria.

O embate entre os modelos de Bismarck e Beveridge está estampado na demarcação de quem se encaixa nos critérios da Previ-

dência e da Assistência Social, posto que, em tese, um sistema exclui o outro. Isso porque os critérios econômicos instituídos no Brasil para gozo dos direitos assistenciais, em sua maioria, impossibilitam que um mesmo indivíduo seja assistido por benefícios assistenciais e previdenciários simultaneamente.

Nessa toada, Boschetti narra a questão histórica de tensão entre a Assistência Social e a Previdência, porque os benefícios assistenciais não suprem as necessidades transitórias daqueles que se encontram em momentânea situação de desemprego: “O trabalho, assim, obsta a assistência social” (2003, p. 47). Contudo, a população não é dividida racionalmente entre essas duas áreas da Seguridade Social, existindo grande parcela populacional que não se encaixa em nenhum dos dois sistemas, em razão da ausência de contribuições ao Estado e o não enquadramento na faixa de miserabilidade exigida pelos programas assistenciais.

Surge, então, um hiato ou limbo, o que cria cidadãos previdenciários e cidadãos assistenciais, deixando à própria sorte aqueles que não se enquadram nos critérios inflexíveis de definição de cada grupo. Essa parcela deslocada torna-se, então, menos detentora de cidadania do que os demais. Os critérios econômicos dos benefícios assistenciais são, para sua percepção administrativa, rígidos e inflexíveis, o que desampara os indivíduos que percebem renda ligeiramente superior, ou, ainda, os que declaram renda ligeiramente superior por desconhecimento dos parâmetros jurídico-sociais para concessão dessas benesses (PEDRON, 2006). Nas palavras de Pedron (2006, p. 57): “Nunca, no Brasil, uma linha de pobreza foi tão achatada a ponto de ficarem acima dessa linha cidadãos em situação de pobreza crítica”.

Para contextualizar, a legislação que regula o programa bolsa-família estabelece que os indivíduos poderão perceber o benefício no valor mínimo de seiscentos reais, desde que se enquadrem na renda *per capita* de até duzentos e dezoito reais; isto é, desde que vivam com cerca de sete reais por dia. Aliado a essa tendência de estabelecer critérios econômicos de extrema pobreza, o requisito econômico previsto para concessão do benefício de prestação continuada (BPC) também é achatado, pois prevê a renda *per capita* de um quarto do salário-mínimo vigente, o que equivale a cerca de doze reais por dia e para cada indivíduo.

Como resultado, há o aumento da judicialização para flexibilizar os critérios de amparo social e, simultaneamente, a construção silenciosa de uma política de exclusão do incentivo ao trabalho formal, o que faz soar, à população, que é mais simples adentrar no público-alvo das políticas assistenciais, privilegiando a miserabilidade, do que se inserir no mercado de trabalho. Consequentemente, o número de beneficiários aumenta, ao passo que a fonte de custeio dessas benesses encurta-se pela redução das contribuições previdenciárias.

Com isso, os benefícios assistenciais, que deveriam ser temporários e destinados a situações episódicas e pontuais, tornam-se permanentes, dando a entender aos cidadãos que é possível gozar de verdadeira situação de aposentadoria sem nenhuma contribuição previdenciária ou trabalho como segurado especial. Como resultado, a assistência exclui o valor social e a honra cultural do trabalho formal.

Cita-se, nesse sentido, a conclusão de Ribeiro, Shikida e Hillbrecht (2017, p. 858) ao tratar sobre os efeitos do programa bolsa-família: “[...] se esse tipo de estratégia logra êxito no combate à pobreza a longo prazo, espera-se que a dependência das famílias aos PTC

[programas de transferência condicionada] não seja transmitida entre as gerações". Isso porque o efeito intergeracional dos programas de assistência gera a naturalização da desigualdade e a conformação dos indivíduos assistidos com suas limitações financeiras.

A vida digna não é garantida apenas pela concessão de benefícios assistenciais, especialmente porque a concessão limitada a um salário-mínimo, como no benefício de prestação continuada (BPC), tenta garantir tão somente o mínimo existencial. É a transitoriedade dessas benesses que visa reestruturar o núcleo familiar assistido com a possibilidade de ascensão socioeconômica pela inserção de seus membros no mercado de trabalho, o que depende da complexa conjugação de políticas voltadas à qualificação profissional e ao fornecimento de uma rede educacional de qualidade.

Certo é que a ordem jurídica privilegia o trabalho formal e o acesso ao seguro da previdência social (art. 193, Constituição Federal), pois são os efeitos gerados pela ordem econômica que evitam a pobreza intergeracional e a perpetuação do gozo assistencial por uma mesma família. Isto é, o caráter temporário da assistência social se justifica pela perspectiva de melhora do patamar econômico de um núcleo familiar, o que pressupõe a conjugação de políticas públicas de educação de qualidade, capacitação profissional e incentivo ao ingresso no mercado de trabalho. Caso contrário, os benefícios assistenciais tornar-se-ão definitivos para as famílias que o percebem, dificultando a ascensão desses indivíduos e os destinando à vida com o mínimo existencial, que não se confunde com a garantia das necessidades básicas.

Aceitar a perpetuação geracional dos benefícios assistenciais é aceitar a continuidade da desigualdade social e, ainda mais, impõe ao Estado o papel de mantenedor dessas diferenças socioeconômi-

cas. Pereira pondera sobre a diferença entre os conceitos de mínimo existencial e necessidades básicas do cidadão:

Mínimo e básico são, na verdade, conceitos distintos. [...] Assim, enquanto o mínimo pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, tal como propõe a ideologia liberal, o básico requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados. (PEREIRA, 2000, p. 26)

Nesse sentido, a insistência do Poder Público no aumento das políticas públicas de assistência social, negligenciando as políticas públicas de acesso ao trabalho formal e de capacitação da mão de obra pela garantia de uma educação de qualidade desde o ensino básico e fundamental, não contribui para a perspectiva de melhora do patamar econômico dos vulneráveis, tampouco garante a estes o acesso aos bens necessários à vida digna.

Há a redução e conformação do indivíduo à miserabilidade, pois qualquer renda que supere os critérios econômicos dos benefícios assistenciais, ainda que minimamente, representa a desassistência estatal. Por conseguinte, o público-alvo da assistência torna-se, também, o impasse da previdência, pois atuam de forma autônoma no mercado de trabalho sem qualquer repasse previdenciário, com a ausência de declarações de renda, onerando duplamente os cofres públicos. Ou seja, percebem benefícios assistenciais pela omissão de renda e deixam de fornecer as contribuições previdenciárias devidas pela informalidade.

O modelo bismarckiano não tem amparo na era da Constituição Federal de 1988, pois ele não tem o condão de amenizar a pobreza e a desigualdade social, ao passo que o modelo puramente beveridgeano não é viável aos cofres públicos, pois o Estado não

pode garantir a universalização dos benefícios assistenciais como o auxílio simultâneo a todos os indivíduos e sem critérios objetivos de focalização, sob pena de corromper a ordem econômica.

É a união entre os dois modelos, ou entre a Previdência e a Assistência Social, que minimiza o limbo entre seus clientes, possibilitando que a população seja inteiramente assistida quando necessário, seja pelos benefícios previdenciários ou pelos benefícios assistenciais, eliminando as exclusões entre os sistemas. Essa junção elimina o conflito entre as políticas de assistência e as formas de organização do trabalho (BOSCHETTI, 2003).

Por consequência, a ordem econômica surge como elo entre a Previdência e a Assistência, possibilitando que o primado do trabalho seja efetivado como garantia aos direitos sociais, especialmente por ser fonte de arrecadação tributária, o que propicia maiores investimentos na seara assistencial, o que torna viável a melhor focalização das políticas públicas de transferência temporária de renda (ARAÚJO NETO, 2023, p. 142). Logo, pode-se afirmar que o caminho da diminuição das desigualdades sociais é, conforme previsto constitucionalmente (art. 193, Constituição Federal de 1988), o trabalho formal, tendo em vista sua capacidade de inserir o indivíduo no amparo previdenciário e, ainda, captar recursos para os benefícios assistenciais.

### **Ordem econômica e seguridade: o primado do trabalho como garantia aos direitos sociais**

A categorização dos indivíduos entre aqueles que têm acesso aos benefícios previdenciários e aos benefícios assistenciais faz crer que a população está amparada sob os modelos de Bismarck

e Beveridge, mas é apenas uma aparente sensação de segurança social, já que a maior parte da população está à mercê do Estado, sem acesso às políticas públicas de transferência condicionada ou aos programas previdenciários.

Não há efetividade dos estímulos ao trabalho formal, o que impede e dificulta a inserção dos desempregados nas atividades trabalhistas, além de que os critérios econômicos para amparo assistencial são excessivamente rígidos e diminuem o público-alvo das ações, o que resulta na segregação daqueles que possuem uma renda ligeiramente maior do que a estipulada para concessão das benesses. Há, então, a facilidade da migração ao trabalho autônomo informal para omitir a renda e qualificar-se, formalmente, como cidadão à beira da miséria, pois caso contrário, haverá a desassistência social.

Inclusive, Passos (2018) afirma que há uma proteção limitada aos trabalhadores e uma parcial complementaridade da assistência às faixas extremas de pobreza, reforçando o limbo entre essas duas áreas. No decorrer dessa análise, Passos cita a juridicidade da exclusão social dos catadores de itens para reciclagem, trabalhadores da indústria de beleza e trabalhadores domésticos, pois nos dois primeiros casos vende-se a ideia de produtividade e autonomia como falsa liberdade, enquanto no último caso aceita-se a invisibilidade.

Dessa maneira, diante dos riscos sociais<sup>3</sup>, esses catadores de itens para reciclagem, trabalhadores da indústria de beleza e tra-

<sup>3</sup> Segundo Lopes (2023, p. 36), “as situações capazes de gerar a impossibilidade do segurado de exercer atividade que garanta o seu sustento são chamadas de riscos sociais” e para cada risco social reconhecido juridicamente, há a previsão de um benefício assistencial ou previdenciário, a depender do caso, como o seguro-desemprego e o auxílio-doença, respectivamente.

lhadores domésticos não seriam contemplados com o auxílio público, pois não há o estímulo para o reconhecimento do vínculo empregatício formal, o que impede a contribuição previdenciária compulsória, e dificilmente haveria o enquadramento aos critérios de renda estabelecidos pelos programas sociais.

Sendo assim, observa-se que o próprio contexto jurídico reforça o limbo entre a Assistência Social e a Previdência e, pior, impõe ao Poder Judiciário a tentativa de correção desses cenários de injustiça social, funcionando como força motriz da judicialização de políticas públicas e do ativismo judicial para flexibilizar os requisitos de concessão de benesses, o que resulta em aberrações jurídicas com criação judicial de benefícios previdenciários sem fonte de custeio e, ainda, interpretação teratológica para corrigir situações de injustiça em indeferimentos assistenciais.

Nesse cenário, as críticas à inflexibilidade dos critérios para gozo dos benefícios assistenciais são utilizadas como defesa para uma maior atuação do Poder Judiciário, que busca a adequação dos requisitos aos casos não previstos na legislação, bem como para alcançar a implementação das garantias constitucionais de renda mínima. Contudo, essa judicialização demonstra a fragilidade da conjugação das políticas de Assistência e de Previdência, o que atribui ao magistrado, indevidamente, o desrazoável papel de minimizar o limbo social. Como resultado, as reviravoltas argumentativas e justificadoras da concessão ou não das benesses fazem com que as decisões judiciais carreguem um peso excessivamente filosófico e sociológico do que é justiça, ao invés da aplicação do ordenamento jurídico.

Essa fragilidade é visualizada a partir do art. 193 da Constituição Federal, que estabelece que “A ordem social tem como base o

primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais". Dessa maneira, a prioridade das políticas públicas deveria ser o estímulo ao trabalho formal, inclusive como forma de garantir a arrecadação de tributos a serem revertidos em políticas assistenciais temporárias aos menos favorecidos, possibilitando uma vida digna durante o período de paralisação involuntária no mercado de trabalho (seja por demissão sem justa causa ou questões relacionadas à saúde).

Nas palavras de Raul Lopes de Araújo Neto (2023, p. 58), "há de haver diferença entre o nível de cobertura assistencial e previdenciária", sob pena de desestimular o trabalho formal e minimizar a arrecadação de contribuições previdenciárias, tornando inócuas a tentativa de minorar as desigualdades sociais pela construção da ideia de conformação do mínimo existencial no imaginário popular, o que desestimula a busca de autonomia e elevação do padrão econômico pela força do trabalho.

Isto é, o agir da Assistência Social, quando desacompanhado de políticas voltadas para o estímulo ao trabalho formal, agrava a situação de desigualdade econômica e aumenta o número de cidadãos nas linhas de pobreza extrema. Aqueles trabalhadores informais que não contribuem à previdência, quando se deparam com situações de risco social, tendem a ter a renda *per capita* severamente diminuída pela impossibilidade fática de trabalho e não preenchimento dos requisitos para concessão de benesses previdenciárias, o que gera a miserabilidade e o enquadramento para percepção de benefícios assistenciais.

Até então, o foco das políticas assistenciais é minorar a pobreza objetiva, tanto é que os critérios de concessão baseiam-se majoritariamente na renda por indivíduo do núcleo familiar; contudo, a ausência de políticas eficazes para possibilitar a inserção desses

usuários no mercado de trabalho e em uma rede educacional de qualidade frustra o objetivo constitucional de redução das desigualdades, pois há grande preocupação em destinar os recursos públicos à manutenção do mínimo existencial de um mesmo grupo, sem perspectivas de alteração socioeconômica a médio e longo prazo.

É a forma de condução dessas políticas assistenciais que age em sentido contrário ao objetivo finalístico de melhoria na condição socioeconômica dos beneficiários, seja pelo efeito intergeracional do gozo da Assistência Social e da miserabilidade, seja pela redução da parcela populacional que tem acesso a essas benesses, pois quanto mais pessoas necessitam da assistência, maiores e mais rígidos são os critérios de focalização e redução da linha de pobreza assistida. Lado outro, a maior focalização do público-alvo leva ao Poder Judiciário ainda mais tentativas de judicialização da política, onerando também o sistema jurisdicional.

Nesse sentido, é preciso estender o tema da desigualdade para além da área equivocadamente limitada à renda individual (BAUMAN, 2013, p. 3), pois a assistência social não deve se limitar a atender as linhas de pobreza extrema, tendo em vista que as situações que permeiam a desigualdade não se limitam aos critérios objetivos de renda, tampouco aos rígidos requisitos previstos nos programas assistenciais do Brasil, como o bolsa-família e o benefício de prestação continuada. A pobreza, com a salvaguarda do estímulo ao trabalho formal, deve ceder espaço a outras formas de vulnerabilidade.

Não se pode negar que a construção inicial da base jurídica da assistência no Brasil, durante a década de 1990, necessitava de um ponto de partida e foi o critério objetivo de pobreza. Contudo,

aquela realidade mudou significativamente, o que exige do Estado brasileiro a implementação de políticas públicas de proteção social a novos grupos e com novos parâmetros (PASSOS, 2018, p. 25). A condução desses programas deve acompanhar a ordem jurídica que preza pela relevância da livre iniciativa, do trabalho e da propriedade privada como direitos fundamentais (ARAÚJO NETO, 2023, p. 103), não se limitando a projetos socializantes de transferência de renda sem perspectiva de modificação estrutural da sociedade e dos padrões econômicos.

O que se busca não é a construção e a implementação de propostas libertárias na gestão da política econômica e a exclusão do amparo social, mesmo que os benefícios assistenciais sejam inerentes ao Estado Democrático de Direito e ao Estado Social. Ao contrário, cabe ao Estado conjugar esforços simultâneos às ordens social e econômica, especialmente diante dos cenários de reforma previdenciária e aumento dos gastos públicos destinados à assistência, pois os problemas surgem de uma mesma fonte: diminuição de contribuições previdenciárias. A escusa midiática e estatal relacionada à redução da taxa de natalidade e ao aumento da longevidade dos brasileiros serve como máscara do verdadeiro impasse, que é a dissonância entre as políticas públicas de cunho econômico e social.

Os esforços estatais não podem se limitar a satisfazer o mínimo existencial daqueles inseridos na linha de pobreza extrema, sob pena do número de beneficiários dessas políticas públicas aumentar e se perpetuar entre as gerações. A falta de estímulo ao trabalho formal age como mecanismo de desassistência dos trabalhadores informais em situações de risco social, o que gera o aumento da miserabilidade, colocando-os como aptos a benefícios

assistenciais e bloqueando a arrecadação de tributos. Não há, pelo Estado, educação previdenciária de incentivo ao trabalho formal ou às contribuições individuais e facultativas.

E, partindo do pressuposto de que os recursos públicos são finitos, a cada aumento dos beneficiários dos programas assistenciais, há a necessidade de estabelecer critérios ainda mais rígidos, inflexíveis e voltados para diminuição do público-alvo das políticas de transferência de renda. Não se pode atender a todos e, nesses casos, a legislação é instrumento de exclusão racional dos parâmetros classificadores dos possíveis indivíduos assistidos.

Ao contrário do que se reproduz, o pensamento político-ideológico capitalista não serve, no momento da conjuntura social brasileira, como defesa do “desmantelamento da rede de proteção social como única alternativa viável para combater o estado permanente de crises econômicas” (JÚNIOR, p. 33), pois o crescimento das questões econômicas implica a inauguração de novas relações entre o capital e o social (ROSA, 2012, p. 135).

A condução das políticas de transferência de renda devem estar condicionadas ao fornecimento de uma rede educacional de qualidade, desde o ensino infantil, até a capacitação da mão de obra conforme a necessidade do mercado capitalista. É o Capitalismo Humanista que possibilita o gozo dos efeitos positivos da livre iniciativa para amparo dos necessitados e vulneráveis, inaugurando uma nova ética na economia de mercado.

[...] o Capitalismo Humanista, enquanto proposta de desenvolvimento como liberdade – isto é, no sentido empregado pelo economista Amartya Sen –, muito longe de rechaçar a empresa ou qualquer ator econômico que realize suas atividades no âmbito da economia de mercado, entende

que esta é uma realidade e que deve ser (re)estruturada a partir de uma nova ética, integrada pela consubstancialidade quântica – isto é, que traga o capitalismo como égide dos Direitos Humanos reconhecidos internacionalmente, e que se move no sentido de sua aplicabilidade no cotidiano, a fim de preservar o próprio capitalismo de sua mais severa crítica: a ausência de fraternidade nas relações econômicas. (SAYEG e HUDLER, 2021, p. 80)

Dessa maneira, o primado do trabalho é consectário lógico da efetividade dos direitos sociais, com destaque aos benefícios da Seguridade Social, em razão das contribuições previdenciárias possibilitem o manejo de maiores e melhores políticas assistenciais, migrando a focalização da faixa extrema de pobreza objetiva para os grupos vulneráveis, os quais não se limitam aos critérios rasos e superficiais da renda *per capita* e funcionam como verdadeira política de mitigação da desigualdade socioeconômica.

## **Considerações finais**

A assistência social surge no Brasil em um contexto pós ditadura militar, como fruto das ideologias sociais que permearam a elaboração do texto constitucional promulgado em 1988. É somente a partir desse marco histórico e jurídico que as políticas públicas de assistência tornam-se, até certo ponto, estáveis e perenes entre as trocas de governo. A constitucionalização dos programas assistenciais age para sua própria garantia de realização e efetividade no combate à pobreza e à desigualdade, mas a maleabilidade das legislações infraconstitucionais que estabelecem os benefícios assistenciais ainda os tornam moeda de troca para interesses eleitoreiros.

Na construção do modelo de Seguridade Social do Brasil, buscou-se fundir a construção teórica de Otton von Bismarck e

William Beveridge, aliando os esforços em prol da fusão da Assistência e da Previdência como forma de cumprir os objetivos constitucionais de minoração das desigualdades e diminuição da pobreza em compasso com o desenvolvimento econômico nacional.

Ocorre, contudo, que as políticas públicas implementadas no Brasil não integram as ordens social e econômica de forma simultânea, segregando a população entre beneficiários da Previdência ou beneficiários da Assistência, o que cria cidadãos previdenciários e cidadãos assistenciais, limitando o gozo da cidadania para aqueles que não se enquadram em nenhum dos modelos. A situação é atribuída à aparente dissonância entre a ordem econômica, que prega o liberalismo econômico e a atuação negativa do Estado como mero garantidor da livre iniciativa e da propriedade privada, e a ordem social, que prega a atuação positiva do Estado para direitos prestacionais.

Com isso, abre-se espaço para aqueles que não se encaixam em nenhum dos dois segmentos, ficando à mercê de políticas públicas que garantam o auxílio e o amparo em momentos de necessidade e forçando o natural caminho rumo à miserabilidade, haja vista a ausência de programas eficazes voltados para a inserção dos desempregados no mercado de trabalho e para a capacitação profissional e educação de qualidade. Pelas próprias ações públicas assistenciais, surge um hiato na sociedade, tornando jurídica a exclusão daqueles que não usufruem do trabalho formal e nem dos benefícios assistenciais.

As ordens social e econômica devem ser alinhadas e conjugadas para o alcance dos objetivos constitucionais de redução da pobreza e desigualdade social, sob pena de, não o fazendo, agirem em sentido contrário, aumentando o número de possíveis clientes da assistência social. O aumento desses beneficiários reduz as possibi-

lidades econômicas do Estado de manter um padrão digno de vida aos que necessitam, o que força a adequação dos critérios legais para concessão dos benefícios assistenciais vinculada à quantidade de recursos disponíveis, que é finita, tornando os requisitos ainda mais rígidos e inflexíveis para eliminar parte dos clientes, colocando-os em situação de desassistência.

Paralelamente, o maior número de miseráveis representa a redução das contribuições previdenciárias e gera o efeito intergeracional de pobreza, repercutindo na herança de benefícios assistenciais, que deixam de ser temporários e passam a ser tal como aposentadorias e pensões por morte. A implementação dessas políticas públicas ignora o objetivo de melhoria do padrão de vida pelo trabalho e aceita o superficial papel de transferência de valores monetários, ao passo que a sociedade contenta-se com o Estado paternalista e o desenvolvimento econômico é severamente prejudicado pela escassez de mão de obra e aumento dos tributos. A problemática instala-se em cadeia.

A oferta do mínimo existencial àqueles inseridos em linhas de pobreza extrema não é política constitucional, seja porque ao cidadão deve ser garantida suas necessidades básicas, seja porque o Estado não pode focalizar suas ações apenas nas faixas extremas de pobreza, haja vista que essa destinação estritamente monetária ignora a existência de outros grupos vulneráveis para além do critério de renda *per capita*.

Desse modo, o equivocado manejo das políticas assistenciais torna os beneficiários reféns dos programas de transferência de renda, desestimulando o combate à desigualdade social e minoração da pobreza, uma vez que o pagamento dos benefícios não está atre-

lado às oportunidades e às perspectivas de ascensão econômica. É necessária a conjugação das ordens social e econômica como saída alternativa ao efeito intergeracional da pobreza, com a consequente busca do progresso e do desenvolvimento nacional de maneira alinhada aos valores sociais e ao primado do trabalho a partir da ótica do Capitalismo Humanista.

## Referências

ARAÚJO NETO, Raul Lopes de. **Fundamentos do Sistema de Seguridade Social**. Teresina: EdUFPI, 2023.

BAUMAN, Zygmunt. **Danos Colaterais**: Desigualdades sociais numa era global. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil**: Um direito entre originalidade e conservadorismo. 2. Ed. Brasília: UnB, 2003.

HORVATH JÚNIOR, Miguel Horvath; SANTOS FILHO, Osvaldo de SOUZA. **A assistência social, sua efetivação enquanto política pública, o impacto da ideologia, do pensamento sistêmico através do movimento denominado ativismo judicial e sua consequência para os destinatários da proteção social**. In: Revista de Direito do Trabalho, v. 165, p. 351-378. /2015. p. 351 – 378. São Paulo, 2015.

RIBEIRO, Felipe Garcia; SHIKIDA, Claudio; HILLBRECHT, Ronald Otto. **Bolsa Família**: Um survey sobre os efeitos do programa de transferência de renda condicionada do Brasil. In: Estudos Econômicos, v. 47, p. 805-862. São Paulo, 2017.

PASSOS, Luiz dos Passos. **O limbo da proteção social: entre a Assistência e a Previdência.** In: SERAU JUNIOR, Marco Aurélio; COSTA, José Ricardo Caetano (Coords.). Benefício Assistencial: Teoria Geral, Processo, Custoio: A luta pelo Direito Assistencial no Brasil. 2. Ed. São Paulo: LTr, 2018.

PEDRON, Daniele Muscopf. **A (in)constitucionalidade do critério de miserabilidade na concessão do benefício assistencial a portadores de deficiência.** In: Revista do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal. Brasília, 2006. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&-source=web&cd=&ved=2ahUKEwij-bDzp66GAxUJD7kGH-c38AkEQFnoECBoQAQ&url=https%3A%2F%2Frevistacej.cjf.jus.br%2Fcej%2Findex.php%2Frevcej%2Farticle%2Fdownload%2F714%2F894%2F&usg=AOvVaw1Kh8fguBaND0DMNWU7T-QW&opi=89978449>. Acesso em: 20 abril 2024.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Necessidades humanas: subsídio à crítica dos mínimos sociais.** São Paulo: Cortez, 2000.

ROSA, Alexandre Morais da. **Constitucionalismo garantista:** Notas lógicas. In: FERRAJOLI, Luigi; STRECK, Lênio Luiz; TRINDADE, André Karam (Orgs.). Garantismo, Hermenêutica e (Neo) Constitucionalismo: um debate com Luigi Ferrajoli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SAYEG, Ricardo Hasson; HUDLER, Daniel Jacomelli. **Capitalismo Humanista:** Uma nova ética universalista para a economia de mercado. Disponível em: <file:///C:/Users/isaca/Downloads/7683-22693-1-PB.pdf>. Acesso em: 27 maio 2024.

SOARES JUNIOR, Jair. **A influência do argumento econômico sobre o jurídico na aplicação do direito à assistência social.** In: COSTA, José Ricardo Caetano; SERAU JÚNIOR, Marcos Aurélio (Coords.). Benefício Assistencial: Teoria geral, processo e custeio. São Paulo: LTr , 2018.