

## PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL – A NECESSIDADE DE UM SISTEMA DE SEGURIDADE COM SUSTENTÁCULO NO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SOLIDARIEDADE

Arykoerne Lima Barbosa<sup>1</sup>

### RESUMO

Este trabalho traz uma visão mais ampla acerca da Seguridade Social brasileira, mais especificamente, sobre a Previdência Social e sua evolução histórica, bem como a proteção constitucional dada hodiernamente, no Brasil. Utiliza-se, para tanto, um apanhado bibliográfico doutrinário sobre o tema, bem como legislação brasileira específica.

**Palavras-chave:** Previdência Social. Seguridade Social. Constituição.

### INTRODUÇÃO

A preocupação do homem com seu semelhante é observada desde priscas eras, sendo inato, portanto, à natureza humana o olhar para o futuro e o sentimento de se resguardar, bem como de resguardar a família e o próximo para as intempéries da vida.

Com a criação do Estado, como instituição política, social e econômica, o homem sentiu a necessidade de ser protegido, com o seu próprio aval, por instituições estatais que propiciassem o resguardo, a proteção necessária para seu semelhante que, por circunstâncias alheias à sua vontade, se encontrava tangente às políticas sociais realizadas para que ninguém do povo ficasse à míngua.

Essa evolução, contudo demorou um longo período de tempo, tendo em vista que o processo de evolução histórica social de todo e qualquer país dependeu de por quem e como foram colonizados.

Grécia e Roma foram as primeiras civilizações a se preocupar com o próximo. Nessas Civilizações, principalmente em Roma, em razão do *pater família*, existiam associações que sobreviviam de contribuições de seus membros, que mantinham um seguro social que servia os mais necessitados membros daquele clã (GONÇALES, 2007, p. 3).

Os traços de evolução no mundo, no que tange ao aparelhamento estatal para amparar trabalhadores ou não trabalhadores, culminando, no que hoje entendemos como Seguridade Social, foram paulatinamente se formando, até que, por meio do projeto de Otto Von Bismarck do seguro operário de 1883 os trabalhadores passaram a ter proteção no

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela SEUNE. Conciliador da 6ª Vara – Juizado Especial Cível Federal. Email: arykoerne@hotmail.com.

desempenho de suas funções diante das péssimas condições de trabalho (TAVARES , 2008, p.37).

No Brasil, o processo de construção de um sistema embasado na solidariedade fora se desenvolvendo a passos lentos, em relação aos países da Europa, já que, como dissemos, essa evolução dependeu e depende de como e por quem fomos colonizados.

Os primeiros indícios do aparecimento da Seguridade Social, os primeiros traços acerca da necessidade de implantação de um seguro social, deram-se através das santas casas de misericórdia, como a de Santos (1543), montepios e sociedades beneficentes, todos de cunho mutualista e particular” (TAVARES, 2008, p.40).

Entretanto, a doutrina considera como sendo início da previdência social no Brasil, a Lei Eloy Chaves, Decreto n. 4.682/1923, que determinou a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensão para os empregados das empresas ferroviárias, impondo uma característica visível até os dias de hoje: a administração colegiada (art. 194, parágrafo único, VII, CRFB/88) (TAVAFRES, 2008, p.41).

Os estudantes de Direito, em sua grande maioria, ignoram os capítulos destinados ao desenvolvimento histórico de alguns institutos do Direito brasileiro, fazendo com que a razão de ser da existência desses institutos seja perdida, fazendo crescer um pragmatismo positivista, um olhar vago e direcionado apenas aos artigos de lei, legislações e jurisprudências acerca do tema.

Descrever e apontar as linhas gerais históricas sobre o surgimento do Direito Previdenciário e da Seguridade Social, como a entendemos hoje (Previdência, Assistência e Saúde), é, como escopo deste artigo, clarear e apresentar a base de entendimento de qualquer matéria ao estudante de Direito.

Para tanto, faremos um estudo de como se desenvolveu a ideia e criação de um seguro obrigatório respaldado na solidariedade, de modo que, o contribuinte de hoje se tornaria o segurado de amanhã, sobre como nossas legislações incorporaram a Seguridade Social e seu corpo normativo. Em seguida, analisaremos como nossas constituições se comportaram e evoluíram, no que tange à Seguridade Social.

## **1 TUTELA JURÍDICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Inerente ao ser humano é a preocupação com o seu semelhante. Desde os tempos mais remotos da história, observa-se a preocupação do homem com o futuro, e, uma prova

disso, é que o varão guardava sobras de alimentos para o futuro, para sua satisfação posterior, acobertando a si e a sua família.

Antes do surgimento do Estado como instituição organizada, política, social e juridicamente, o próprio ser humano, mesmo que inconscientemente, sentia a necessidade se resguardar, poupando o possível à própria sobrevivência.

No entanto, mesmo com o surgimento do Estado, incontestavelmente, a relação do homem e suas necessidades com o Estado foram paulatinamente de desenvolvendo e amoldando-se um ao outro.

Para entendermos todo esse processo, faremos um estudo de como nossas relações sociais e políticas trouxeram a necessidade de normatização, por parte do Estado, do que viria a ser a Seguridade Social. Assim, em linhas gerais e superficiais, adentraremos na parte histórica do Direito Previdenciário.

### 1.1. Origem do Direito Previdenciário

Alguns de nós, estudantes de Direito, por vezes, desprezamos capítulos acerca do histórico de diversos ramos da cátedra. Sem conhecermos o passado, não temos idéia do presente, como fazê-lo acontecer, nem de como fazê-lo realmente, e a consequência disso é um futuro sem transformações.

Assim, vemos a importância de conhecermos aqui, ao menos, alguns elementos “Da evolução histórica da Seguridade Social”, que, como vemos, abrange a Previdência Social, a Saúde e a Assistência Social.

As primeiras civilizações, com o escopo de se perpetuar a espécie de um determinado clã, a prestar assistência aos seus integrantes foram Grécia e Roma. Nessas Civilizações, principalmente em Roma, em razão do *pater família*, existia associações que sobreviviam de contribuições de seus membros, que mantinham um seguro social que servia os mais necessitados membros daquele clã (GONÇALES, 2007, p. 3).

Note-se que, havia a necessidade de se manter no mesmo grupo social o maior número de pessoas possíveis, pois entre os mesmos havia servos e clientes movimentando toda a estrutura econômica da “tribo”, fortalecendo o clã para possíveis intempéries da vida naquela época.

O Estado, logo percebeu a necessidade e o dever de se manter a disposição dos mais necessitados um serviço de assistência. Durante a idade média, algumas corporações profissionais mantiveram seguros sociais para seus membros, cujos integrantes contribuam

com uma determinada cota parte para ser distribuída para os demais membros (TAVARAES, 2008, p. 37).

Os grupos sociais que mantinham seus membros, por meio de contribuições de outros, foram fruto das transformações pelas quais passou o mundo com a Revolução Industrial, já que, fora a partir daí, que surgiram classes operárias sem nenhuma reserva material ou mesmo social.

Os locais e as péssimas condições de trabalho, bem como os baixos salários e condições subumanas faziam de algumas pessoas participantes de um determinado grupo de trabalhadores, verdadeiros sobreviventes, então a necessidade de se criar uma corporação social para esses trabalhadores.

Na doutrina, não há dúvidas de que o surgimento do Direito Previdenciário, em sua forma embrionária, se deu na Alemanha no século XX, por meio do projeto de Otto Von Bismarck, como superficialmente fora dito, pois até então as normas eram esparsas e desvinculada de um sistema, quando em 1881 apresentou seu projeto de seguro operário e, em 1883 se tornou obrigatório para os trabalhadores da indústria, sob a tríplice contribuição. Nesse sentido, ensina Tavares (2008, p.37):

Em 1883, na Alemanha, foi instituído o seguro obrigatório para os trabalhadores da indústria, sob a tríplice contribuição do Estado, dos trabalhadores e das empresas, de autoria de Otto Von Bismarck. Seguiram-se as criações de seguro contra acidente de trabalho (1884) e seguro de invalidez e velhice (1889).

Nesse mesmo sentido é a lição de Gonçalves (2007, p. 4)

Na Alemanha, no entanto surgiram as primeiras ideias da criação de um Direito Previdenciário. Até então, as normas de assistência eram esparsas, desvinculada de um sistema. Bismarck materializou essa filosofia (criação de um Direito de Previdência Social) quando apresentou, em 17 de novembro de 1881, seu projeto de seguro operário [...].

Os Estados tiveram que abandonar suas posições cômodas, sob a óptica do Liberalismo, passando a tomar decisões na esfera do social, a partir das transformações trazidas pela Revolução das Máquinas, já que haviam multidões e famílias vivendo em condições subumanas, fazendo crescer a filosofia de que cada indivíduo tem direito à assistência social.

O projeto de Bismarck foi, por assim dizer, o germen, do qual brotou os chamados direitos sociais, trazendo o sentimento de dignidade humana que serviu e serve como sustentáculo da solidariedade das gerações, fazendo nascer um sistema de contribuições

sociais solidárias, em que indivíduos, teoricamente, não ficariam à margem da proteção do Estado.

No Brasil, o processo de surgimento do Direito Previdenciário é produto do entrelaçamento ocorrido entre nossas fontes de produção e nossa colonização. Porém, antes de sermos atingidos pela grande Revolução Industrial e pelas ideias de Bismarck, “[...] as primeiras manifestações sobre a necessidade de implantação de um seguro social deram-se através das santas casas de misericórdia, como a de Santos (1543), montepios e sociedades beneficentes, todos de cunho mutualista e particular” (TAVARES, 2008, p.40).

Todo o processo de codificação de leis acerca da Seguridade Social teve início com os fins filantrópicos das instituições religiosas e bandeira pela qual lutaram, pois a base filosófica do assistencialismo trouxe a conscientização da coletividade sobre o seu papel sócio-econômico no grupo a que pertence.

Assevera Jorge (2007, p.6) que, sem dúvida, em 1850, sob a regência do Código Comercial do Império, havia a garantia de um seguro social. Vejamos o que diz o autor sobre o assunto:

O Código de Comércio do Império (atual Código Comercial), já em 1850, trazia disposição em seu art. 79, no sentido de que, em caso de acidentes imprevistos e inculcados, deveriam os empregadores manter o pagamento do salário por três meses. Tratava-se, sem dúvida, de uma espécie de seguro social, com custeio integral pelo empregador.

O atual Código Comercial, vigente desde a época do Império, garantiu aos trabalhadores da época o que conhecemos hoje como auxílio de acidente de trabalho. As condições de trabalho naquela época, sem dúvida alguma, eram as mais indignas possíveis, uma vez que os trabalhadores se sujeitavam a qualquer tipo de intempérie em troca de subsistência, em troca do “bem estar social”.

Todo o processo de maturação dos direitos sociais, sempre dependeu do próprio homem e do seu papel socioeconômico na comunidade a que pertence. Dentro do direito à assistência, a maturidade do processo atrasou por dificuldades óbvias, quais sejam as de entregar ao Estado todo encargo de suportar o serviço social de Assistência.

Assim, não podemos deixar de perceber que o ser humano sempre foi protagonista da história de sua raça, sempre foi quem decidiu, mesmo que indiretamente, qual o destino de sua existência.

O direito à Seguridade Social só dependeu da visão do próprio homem sobre o próprio homem, sobre o próprio semelhante em termos de solidariedade, mas a evolução pela

qual passamos e, a forma sob a qual fomos colonizados nos fez vítimas de um sistema de antolhos e de amarras, impondo-se a lei do mais forte sobre o mais fraco.

Graças a movimentos e pessoas humanas, digo aqui, entendidas humanas em essência, nosso país fez sua história livrando-se das mãos podres dos nossos colonizadores, fazendo leis que, mesmo longe de nossa realidade e de nossas expectativas, são leis que refletiram e refletem a nova realidade brasileira.

## 1.2 Histórico Legislativo do Direito Previdenciário

Seguro roteiro para adentrarmos no âmbito das evoluções legislativas pelas quais passamos durante o decorrer dos séculos é o estudo de nossas Constituições, leis, decretos, regulamentos, que trataram do assunto conforme o passar dos anos.

Como dissemos, nossa colonização, ou melhor, a forma como fomos colonizados e por quem fomos colonizados, determinaram o ritmo de desenvolvimento do nosso país. A constituição de 1824 foi fruto de insatisfações dos brasileiros temerosos com mais alguns anos de dependência brasileira como Colônia de Portugal.

A esse respeito, Lenza (2009, p.51) faz um breve apanhado histórico sobre o tema:

Em seguida, em decorrência da Revolução do Porto e por exigência dos Nobres portugueses, o Rei D. João VI, rei de Portugal, retorna a Lisboa em abril de 1821, deixando no Brasil D. Pedro Alcântara [...]. Esses acontecimentos, sem dúvida, contribuíram pela insatisfação para a intensificação dos movimentos pela Independência do Brasil, sendo que, em 09 de janeiro de 1822, desrespeitando ordem da corte portuguesa, que exigia seu retorno imediato na tentativa de efetivar a colonização brasileira, D. Pedro I, tendo recebido diversas assinaturas coletadas pelos “liberais radicais”, disse: “Se é para o bem de todos e a felicidade geral da Nação, estou pronto! Digam ao povo que fico (“Dia do fico”). [...] Em substituição (da Assembléia Constituinte), D. Pedro I cria um conselho de Estado para tratar dos negócios de maior monta e elaborar um novo projeto em total consonância com a sua vontade de “majestade imperial”.

A Constituição política do Império do Brasil foi outorgada em 25 de março de 1824 e foi, dentre todas, a que durou mais tempo, tendo sofrido considerável influência da francesa de 1814. Foi marcada por forte centralismo administrativo e político, tendo em vista a figura do poder moderador, constitucionalizado, e também por unitarismo e absolutismo. (grifos no original)

A insatisfação do povo com o reino de Portugal, fez com que o Brasil entrasse num processo de independência. Todo o inconformismo foi fruto de um poder fragmentado e diferenciado no interior do país, sendo necessário criar um governo que unificasse e distribuísse o poder de forma igualitária entre as capitanias hereditárias, já que antes de promulgada a Constituição de 1824 elas estavam dispersas num vasto litoral, com tradições peculiares e independentes.

Era necessário que fosse declarada a independência da colônia brasileira, era necessário que o novo poder, uma nova forma de governo fosse implementada com o escopo de agrupar as colônias e subdividi-las, de modo que todas elas se subordinassem ao poder centralizado igualmente distribuído entre elas.

Quanto aos benefícios trazidos pela primeira Constituição (1824), dentro da seara assistencial, a mais importante foi a implantação de um regime de mutualidade regido pelo art. 179, XXXI, criando a previdência social, a priori com os socorros públicos (GONÇALES, 2007, p.4).

Como todo processo de organização política, a constituição de 1824 esbarrou em alguns problemas. A sociedade se viu necessitada de mais proteções constitucionais, a dinâmica social exigiu a garantia de novos direitos, pois surgiram novas relações cívicas, novas contendas. Além disso,

O coronelismo fora o poder real e efetivo, a despeito das normas constitucionais traçarem esquemas formais da organização nacional com teoria da divisão de poderes e tudo. A relação de forças dos coronéis elegia os governadores, os deputados e senadores. Os governadores impunham ao Presidente da república. Nesse jogo, os deputados e senadores dependiam da liderança dos governadores. Tudo isso forma uma constituição material em desconsonância com o sistema normativo da Constituição então vigente e tão bem estruturada formalmente. A emenda Constitucional de 1926 não conseguira adequar a constituição formal à realidade, nem impedira prosperasse a luta contra o regime oligárquico dominante (SILVA, 2007, p.80).

Portanto, mais uma vez, houve necessidade de se convocar uma nova constituinte, já que o sistema social e político da anterior não obtiveram sucesso. Em 24 de fevereiro de 1891 fora sancionada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, alicerçada num sistema de freios e contrapesos, estabelecendo forma de governo regulamentando os poderes, etc.

Ademais, no tocante à Seguridade Social, a Constituição de 1891, pela primeira vez, fez menção à expressão “aposentadoria” para funcionários públicos, totalmente custeada pela Nação, e em 1919, fora instituído o seguro obrigatório para acidente de trabalho e uma indenização paga aos empregados pelos empregadores, através da Lei n. 3.724.

Posteriormente em 1930, foram criados, ainda, os Ministérios do Trabalho, Indústria e Comércio, que tinha a tarefa de supervisionar a previdência Social, garantindo um melhor funcionamento do sistema (TAVARES, 2008, p.41).

A república dos Estados Unidos do Brasil, também passou por vários problemas. As brechas legislativas deixadas na Constituição só incentivavam o domínio das oligarquias e



fraudes eleitorais institucionalizadas, apoiadas numa estrutura econômica abalada pela queda da bolsa de valores em 1929.

A partir da década de 30, quando Getúlio Vargas assume o poder, através do Dec. 19.398/30. Em 1934, fora promulgada a mais nova constituição do Brasil, produto de uma constituinte que daria ao país uma nova e segunda constituição republicana, influenciada pela grande depressão econômica pela qual passava o mundo e pelos movimentos sociais que buscavam melhores condições de trabalho.

Leciona Lenza (2009, p.61), que a constituição de 1934 realizou inúmeras mudanças e sofreu, sem dúvidas

[...] forte influência da Constituição de Weimar da Alemanha de 1919, evidenciando, assim, os Direitos humanos de 2ª geração ou dimensão e a perspectiva de um Estado Social de Direito (democracia social). Há influência também, do fascismo, já que o texto estabeleceu, como se verá abaixo, além do voto direto para a escolha dos Deputados, a modalidade indireta, por intermédio da chamada representação classista do Parlamento. Dentro do constitucionalismo pátrio o texto de 1934 teve curtíssima duração, sendo abolido pelo golpe de 1937.

A Constituição de 1934 enfrentou grandes problemas. Os principais problemas pelos quais passou a Carta Magna surgiram por conta de interesses políticos. Porém, a influência da Constituição de Weimar deu uma nova esperança aos brasileiros da época, na medida em que separou um título sobre a ordem econômica e social e outro sobre a família educação e cultura.

Os avanços eram enormes se olharmos para as outras Constituições anteriores, pois pouco se preocupava com uma ordem social dentro da Constituição. Os interesses políticos estavam sempre à frente de qualquer anseio social. As lutas sociais pareciam inócuas, mas a partir de então, finalmente surge um título sobre a ordem social e econômica sobre a família e a educação.

Dentro dessa ordem social, “a Constituição de 1934 estabeleceu a Previdência Social custeada pela União, empregados e empregadores. Objetivava-se o amparo à velhice, invalidez, maternidade, acidentes de trabalho e morte (GONÇALES, 2007, p.5).

Infelizmente a Constituição de 34, calcada no modelo de intervencionismo e de bem estar, fora surpreendida, posteriormente por um golpe de Estado, quando à época Presidente Getúlio Vargas, no período denominado de Estado novo.

Mais uma vez, interesses políticos interromperam o desenvolvimento social do país. Interessante como a forma de governo estabelecida durante a vigência das Constituições brasileiras se delineiam, se voltam para o benefício dos próprios legisladores. São “furões”, usurpadores da vontade do povo.



Porém, ainda na década de 30, houve a unificação das Caixas de aposentadorias e Pensão em Institutos Públicos de Aposentadorias e Pensão (IAPs), posteriormente o Instituto de Aposentadorias e Pensão Marítimo (IAPM), o Instituto de aposentadorias e Pensão dos comerciários (IAPC), dos bancários (IAPB), dos industriários (IAPI) e o IAP dos Empregados em transportes e Cargas (IAPTEC), de modo que todos esses fundos em financiados pelo modelo de capitalização, pois recolhiam contribuições de empregados e empregadores para custear os benefícios (JORGE, 2007, p.9).

Os avanços eram animadores, pois os IAPs protegiam os trabalhadores de determinadas classes. Amparos, como os concedidos à velhice, invalidez, maternidade, acidentes de trabalho e morte, efetivaram-se, porém pouco tempo depois fomos frustrados, portanto, há um período de regressão em termos previdenciários que veremos.

Há um adágio filosófico que diz: “povo sem educação é povo fácil de manipular”. Durante todo o período de desenvolvimento do nosso país, a falta de educação, de conhecimento e de cultura do trabalhador brasileiro o levou a um patamar tangente à proteção do Estado. Graças a movimentos sociais, que exalavam a insatisfação do povo, pouco a pouco fomos recuperando as conquistas alcançadas, apesar de termos passado por fases, deveras, cruéis.

Assim fora o chamado Estado Novo, na era Vargas. Em 10 de novembro de 1937 instaura-se a ditadura brasileira, período em que o poder central foi reforçado, a Câmara e o Senado foram Dissolvidos. A nova Constituição, como dispunha seu art. 187 deveria ser submetida ao plebiscito Nacional, mas nunca aconteceu. Nas palavras de Silva (2007, p. 82)

A Carta de 1937 não teve, porém, aplicação regular. Muitos de seus dispositivos permaneceram letra morta. Houve ditadura pura e simples, com todo o Poder Executivo e Legislativo concentrado nas mãos do Presidente da República, que legislava por meio de Decretos Leis que ele próprio depois aplicava, como órgão do executivo. Vinte e uma emendas sofreu essa Constituição, através de leis *Constitucionais*, que a alteravam ao sabor das necessidades e conveniências do momento e, não raro, até do capricho do chefe do governo. (grifos no original)

Como vemos, não há que se falar em nenhum avanço na área do Direito Previdenciário. Verifica-se a regressão em termos de Previdência Social. Todos os direitos conquistados anteriormente pelos trabalhadores não foram inseridos na Carta Magna de 1937.

O golpe militar posto em prática pelo então Presidente da República, Getúlio Vargas, sob o fundamento de que o comunismo tomaria o país, representou o extermínio de Direitos sociais, civis e políticos até então adquiridos. O judiciário era Dominado pelo próprio Presidente, não haviam partidos políticos e havia grande censura. Qualquer ato contra o governo era reprimido brutalmente pela Polícia Especial.

Nos anos posteriores, em plena 2ª guerra mundial, a ditadura enfraquecia-se, enquanto o povo fortalecia-se. Diante das pressões, o então Presidente, Getúlio Vargas passa a tomar decisões ambíguas durante o período da segunda Guerra Mundial.

Nesse sentido é o magistério de Lenza (2009, p. 67), já que para o referido autor “A entrada na guerra fez com que Vargas perdesse importante apoio, situação esta materializada, [...] pelo Manifesto dos Mineiros, [...] que apontava a contradição entre a política externa e a interna”. Continua o insigne autor:

Isso porque, ao entrar na guerra ao lado dos aliados, buscando enfrentar as ditaduras nazi-facistas de Mussolini e Hitler (países do “Eixo”), parecia natural que o fascismo fosse varrido da realidade brasileira, não se sustentando, internamente a contradição em manter um Estado autoritário com base num Constituição inspirada no modelo fascista e externamente lutar contra esse regime. (grifos no original)

A política da ditadura encontrou as portas fechadas quando muitas vezes se contradisse, pois, afinal, os aliados do golpe também eram trabalhadores, tinham família e conheciam e eram amigos de outros nas mesmas situações. A ditadura oprimia os próprios opressores. Getúlio Vargas se viu numa ilha cercado por dúvidas e indecisões.

A partir desses e outros acontecimentos, que por hora não nos convém estudar, Getúlio é expulso do poder e em 1945, a nova constituinte segue com o escopo de elaborar uma nova Constituição, promulgada em 18 de setembro de 1946.

De acordo com os ensinamentos de Tavares (2008, p.41), a constituição de 1946 foi o marco inicial de todo um processo previdenciário. Foi nela que surgiu pela primeira vez a expressão “Previdência Social”, elencando como riscos sociais, a doença, a velhice, a invalidez e a morte. É mantida a regra do triplice custeio. Vejamos:

Posteriormente, em 1947 o Deputado Aluizio Alves apresentou o projeto que deu origem à Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), Lei n.3.807, de 26/8/1960, marco de unificação dos critérios de concessão dos benefícios pelos diversos institutos. A partir da LOPS, apesar de continuarem a existir, os IAPs passaram a ser norteados pelas mesmas regras. A unificação dos institutos somente veio a ocorrer em 21/11/1966, através do Decreto Lei n.72, que criou o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS). A Lei Complementar n.11 instituiu o PRÓ-RURAL.

A proteção aos riscos sociais foi, gradativamente, evoluindo, ganhando a proteção estatal, resguardando a sociedade de uma possível implosão, resguardando a ordem social e econômica do próprio país.

Note-se que, depois de aproximadamente dez anos, o Brasil volta ao seu rumo de desenvolvimento. Os direitos suprimidos pela ditadura voltam a ser garantidos. A ordem

social passa a recuperar todo o avanço que até então conseguira. A necessidade de previdência Social tomou a consciência do povo e do governo.

O Estado não podia mais ficar à margem de suas obrigações. Todo o sofrimento causado pela ditadura fez com que os brasileiros “abrissem os olhos” para o momento de dignidade humana, e projetos de leis instituíram novas normas reguladoras da conduta humana e estatal.

Aos poucos, o Estado passou a regular a proteção aos riscos sociais com esmero, incluindo trabalhadores, criando sistemas de processamento de dados e programas institucionais direcionados às diferentes classes de segurados ao sistema de seguridade social.

Mas, foi a partir dos anos 70, e principalmente a partir da promulgação da Constituição de 1967, que o Direito Previdenciário se desenvolveu em ritmo acelerado, segundo Kertzman (2006, p.18)

Os trabalhadores rurais somente passaram a gozar de direitos previdenciários, a partir de 1971, com a criação do FUNRURAL pela Lei Complementar 11/71. Os empregados domésticos foram incluídos no sistema protetivo, no ano seguinte, em função da Lei 5.859/72. Em 1977, foi instituído o SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, responsável pela integração das áreas de assistência social, previdência social, assistência médica e gestão das entidades ligadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social.

A crescente proteção estatal, na busca da melhor maneira de se efetivar os benefícios de amparo social, fez do sistema previdenciário um “vulcão” em constante atividade, criando e buscando, da melhor maneira, a consolidação do amparo social, através de normas que exalam o desejo do bem comum.

No entanto, no Brasil, foi o decreto Legislativo n. 4.682 de 24 de janeiro de 1923 (Lei Eloy Chaves), que determinou a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensão, mesmo que possuindo caráter privado, para os empregados que exploravam atividade econômica ligada às ferrovias (JORGE, 2007, p.6).

Em 1988, enfim, fora promulgada nossa atual Constituição da República Federativa do Brasil, denominada pelos doutrinadores de “Constituição Cidadã”, na medida em que impõe sua tutela a direitos nunca antes protegidos nas anteriores constituições.

Em se tratando de Direitos sociais, Direitos Previdenciários, a Carta Magna visualizou o seguro social com maior capricho, trazendo uma completa estruturação dos direitos sociais. Em cinco de outubro de 1988, segundo a lição de Vieira (2002, p.11), a atual Constituição brasileira inovou

[...] em relação à previdência social, inovou ao conceber a previdência social, a assistência social e a saúde como espécies cujo gênero é a seguridade social. A Constituição de 1988 reservou um capítulo inteiro à seguridade social, desvinculou a Ordem Social, que agora possui o título VIII, da Ordem econômica. [...] Em 25/7/1991, com a publicação no Diário Oficial da União, entram em vigor as Leis n. 8212 (Lei de custeio da Previdência Social) e a 8213 (Lei dos Benefícios da Previdência Social) [...].

Quanto se conquistou no decorrer dos anos! A Seguridade Social, paulatinamente, passou fazer parte dos interesses do Estado, que passou a proteger e criar amparos sociais às classes de trabalhadores, culminando, em 1988, na criação de um sistema bem mais amplo, do qual fazem parte a saúde e a assistência, cuja principal finalidade é atender às pessoas que não contribuem para o sistema da seguridade social, em especial à Previdência Social.

Dessa maneira, por conta da mesma Constituição de 1988, embasada no princípio da solidariedade, conforme art. 3º, I (BRASIL, 2009a), a seguridade Social Compreende, conforme art. 194 do diploma legal supracitado, “[...] um conjunto integrado de ações de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Dentro da sistemática dos direitos e garantias individuais, os parâmetros de Seguridade Social no qual nos encontramos hoje recebem nossas congratulações, mas muito há por se fazer, enquanto houver falta de educação e cultura entre os brasileiros e de efetivação dos direitos sociais elencados pela Constituição Federal em seu art. 6º (BRASIL, 2009a).

## **1.2. Proteção Constitucional à Previdência Social**

Como vimos, foi a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que a seguridade social alcançou o ápice de sua proteção, se comparada às Constituições anteriores. A partir de então outras normas, como sabemos, acompanhando a evolução social, passaram a tratar de pontos específicos, como por exemplo, a EC nº 20/98 (BRASIL, 2009b).

A proteção Constitucional dada à seguridade social está posicionada no título VIII da nossa Carta Maior, que trata da Ordem Social. Como veremos adiante, a Seguridade Social abrange a Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde.

Assim, nesse diapasão, antes de tratar sobre a Ordem Social, a Constituição Federal de 1988 assevera em seu art. 6º que: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta constituição” (BRASIL, 2009a).

A Constituição Federal estabeleceu princípios, formas de custeio, objetivos e outros aspectos destinados a seguridade social, sob o sustentáculo do princípio da solidariedade, consolidado no texto da Carta Magna de 1988 em seu art. 3º, I (BRASIL, 2009a).

É pelo princípio da solidariedade que o sistema da seguridade social se movimenta, pois sem o entendimento desse princípio não se compreende o “porquê” do sistema. Kertzman (2006, p.24) nos mostra quão importante é o referido princípio.

O princípio da solidariedade é o pilar de sustentação do regime previdenciário. Não é possível a compreensão do sistema sem que o conceito de solidariedade esteja consolidado. Pode-se defini-lo como o espírito que deve orientar a seguridade social de forma que não haja, necessariamente, paridade entre contribuições e contraprestações securitárias. Através dele, tem-se em vista, não a proteção de indivíduos isolados, mas de toda coletividade.

É nítido o sentido de norma orientadora do sistema da seguridade social, trazido pelo princípio da solidariedade. É através desse princípio que se é revelada a razão de ser, a necessidade de existência de um sistema que sobrevive à custa de contribuições de diversos integrantes da sociedade e, até mesmo o próprio governo.

É nos termos do art. 194 da CRFB/88 (BRASIL, 2009a) que se delinea o conceito de seguridade social. Segundo o referido artigo, a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Em seguida, no parágrafo único do mesmo artigo, a Constituição Federal de 1988 infere como sendo competência do poder público:

[...] a organização, nos termos da lei, da seguridade social, com observância obrigatória de alguns objetivos, tais como: a) Universalidade de cobertura e do atendimento; b) Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; c) Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; d) Irredutibilidade do valor dos benefícios; e) Diversidade da base de financiamento; f) Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, mediante a gestão quadripartite, com a participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e dos governos nos órgãos colegiados (BRASIL, 2009a).

A importância do princípio da solidariedade também se revela nesses princípios orientadores da seguridade social, pois reflete a busca na solução para as desigualdades sociais, quando os que podem se solidarizam, contribuindo para o sistema, para que outros, que não possuem condições financeiras sejam beneficiados pelo próprio sistema da seguridade social.

Cada princípio orientador da seguridade exerce sua função de forma individualizada, fazendo com que o direito à seguridade social seja dado a todos os que dele necessitem. Porém, não cabe a nós, nesta obra, discorrermos sobre cada um deles.

Como vimos, dentro do ramo da seguridade social, estão englobados ainda outros institutos como, a previdência, a saúde e a assistência. Veremos sucintamente cada um deles.

A previdência social está relacionada em nossa Constituição Federal de 1988 em seu art. 201 (BRASIL, 2009a), que estabelece que:

A previdência social será organizada sob a forma do regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

- I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;
- II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;
- III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
- IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes de segurados de baixa renda;
- V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

Na lição de Tavares (2008, p.22), a previdência é assim conceituada: “[...] seguro público, coletivo, compulsório, mediante contribuição e que visa cobrir os seguintes riscos sociais: incapacidade, idade avançada, tempo de contribuição, encargos de família, morte e reclusão”.

Deve-se destacar desse conceito dois princípios que regem a previdência social, quais sejam, o da contributividade e o da compulsoriedade. A compulsoriedade revela-se na obrigação que têm os trabalhadores que exercem atividades remuneradas lícitas a se filiar ao regime de previdência. A contributividade revela-se na necessidade de se contribuir para o sistema para ter direito aos incidentes cobertos pelo sistema.

A assistência social é conceituada, segundo as palavras de Martinez (1989, p. 80 *apud* GONÇALVES, 2007, P.22) como sendo

[...] um conjunto de atividades particulares e estatais direcionadas para o atendimento dos hipossuficientes, consistindo os bens oferecidos em pequenos benefícios em dinheiro, assistência à saúde, fornecimento de alimentos e outras pequenas prestações. Não só complementa os serviços da previdência social, como amplia, em razão da natureza da clientela e das necessidades providas.

A assistência social encontra-se regulamentada no art. 203 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2009a), que dispõe que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social.

O mesmo artigo discorre sobre os objetivos da assistência social, como sendo: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e adolescentes carentes; c) a promoção de integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração a vida comunitária; e) a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Um diferencial notável entre a previdência social e a assistência social é que nesta não há a necessidade de se contribuir para o sistema para que se possa haver os benefícios acobertados pelo sistema, de modo que a contributividade e a compulsoriedade desaparecem para os amparados pela assistência social.

Outro direito social que integra a seguridade social é a saúde. A saúde encontra sua proteção constitucional no art. 196 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2009a). Dispõe o art. 196 da CRFB/88 que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção de recuperação.

Como é dever do Estado, o direito à saúde deve ser universal, não havendo exclusão do paciente por critérios de renda. Note-se que aqui também não se necessita de contribuição para a previdência, pois é direito difuso, pertencente a todos sem discriminação. Ainda que haja participação de entidades privadas, será a saúde prestada forma gratuita, devendo o Estado remunerar as entidades pelo serviço prestado (TAVARES, 2008, p.13).

É dessa forma, dividindo o sistema da seguridade social em saúde, assistência e previdência social, dispondo sobre como cada um desses direitos sociais é tratado, determinando princípios, forma de custeio e arrolando as competências dos entes federativos, em cada uma das esferas para legislar sobre cada um dos referidos institutos, que a Constituição Federal protege toda a ordem social, colocando ainda possibilidades de o legislador criar novas leis que, se sancionadas, farão parte do sistema legal do Direito Previdenciário.

## CONCLUSÃO

Indubitável é o fato de que nosso atual Estado Democrático de Direito é fruto de longos períodos históricos de inadmissibilidade à submissão imposta por nossos



colonizadores. O sofrimento brasileiro começara com a invasão de nossas terras por exploradores de nossas riquezas e de nós mesmos.

O sistema de seguridade social, tal como o temos hodiernamente, é reflexo da necessidade humana, alicerçada na solidariedade, de auxílio ao próximo. Porém, antes da criação desse sistema, o homem ficava, a depender do período histórico, ao talante da vontade de Deus (já que os líderes da igreja, na idade antiga, eram seus representantes na terra) ou da vontade do rei (monarca/soberano).

Como dito, Grécia e Roma foram as primeiras civilizações, como relata a doutrina majoritária, em que se observou a preocupação “institucionalizada”, ou melhor, organizada do homem com seu semelhante, em razão do *pater familia*. Existiam associações que sobreviviam de contribuições de seus membros, que mantinham um seguro social, servindo os mais necessitados membros daquele clã.

Posteriormente, em períodos históricos diferentes, tanto no mundo como no Brasil, fora necessário a criação de um sistema de seguridade social que abarcasse tudo quanto necessário à assistência dos detentores do poder, ou seja, o povo.

Em nossa atual constituição (Constituição Federal de 1988), está consagrado um título designado de Ordem Social (título VIII) e, em seu art.193, como vimos, está o objetivo maior da seguridade social, qual seja, o bem-estar social, sob o primado do trabalho e da justiça social, estabelecendo uma perfeita harmonia entre a ordem econômica e a social.

A constituição federal de 1988 é considerada como constituição social, por conta do referido título (Da Ordem Social) que se interliga com vários outros pontos da Carta Magna, como se pode observar da leitura de seu art.6º, que se encontra topologicamente em seu Capítulo 2 (Dos Direitos Sociais).

Como se depreende da leitura deste estudo, a nossa constituição pouco falhou, se é que há falhas, diante do que fora apresentado, no que tange ao regramento dado aos direitos sociais e da ordem social. No entanto, o próprio sistema constitucional é corrompível, e nem há efetividade das normas constitucionais.

Existem normas constitucionais (chamadas pela doutrina de normas constitucionais de eficácia limitada), como se pode observar, dentro do próprio texto normativo da Carta Maior, que nem receberam regramento normativo, tal como o art.37, VII que trata do direito de greve dos servidores públicos.

O que se vê é o desejo do próprio poder público de não se estabelecer normas que regulem determinadas matérias. O que observamos é que o sistema da seguridade social não consegue alcançar o desenvolvimento social e econômico do país. A ideia, sob o sustentáculo da solidariedade, de que os ativos custeiam os benefícios dos inativos, não é mais tão eficaz

quanto deveria. A população, em virtude dos grandes avanços da medicina, envelhece mais tarde, enquanto o número de empregados e empregadores diminui ou não cresce.

Entretanto, como resultado final, a seguridade social, tem se “comportado” de maneira qual se pode esperar de um sistema abarrotado de obrigações beneficiárias, pois se assim não fosse, tanto a saúde quanto a assistência ou mesmo a previdência social não estariam, mesmo que aos trancos e barrancos, desenvolvendo suas atividades de modo não satisfatório, mas eficaz.

Não se pode olvidar que nossa Constituição Federal de 1988 tem, sem dúvida nenhuma, como explorado no desenvolver do tema, um dos melhores tratamentos normativos destinados ao regramento da Ordem Social.

Portanto, mesmo que, inobstante a falha da lei de não acompanhar o desenvolvimento humano, devemos nossas congratulações ao legislador originário e derivado decorrente que, mesmo num momento histórico diferente do atual, conseguiu observar os anseios maiores da sociedade e o dever vertebral do Estado na ordem Democrática, qual seja, o desenvolvimento do ser humano em condições dignas de existência.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal (1988). *In. Vade Mecum*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009a.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. *In. Vade Mecum*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009b.

GONÇALES, Odonel Urbano. **Manual de Direito Previdenciário**. São Paulo: Saraiva, 2009.

JORGE, Tarsis Nametala Sarlo. **O custeio da Seguridade Social**. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2007.

KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. Salvador: Jus Podivm, 2006.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2007.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito Previdenciário**. Rio de Janeiro: lumen Juris, 2008.

VIEIRA, Marco André Ramos. **Manual de Direito Previdenciário**. Rio de Janeiro: Impetus, 2002.