

Histórico da proteção social no Brasil republicano

Adriana Zawada Melo

Doutora em Direito do Estado pela USP,
Professora do Mestrado do UNIFIEO e
Procuradora da República.

*Recebimento do artigo: 09/11/2009
Aprovado em: 10/12/2009*

Resumo

A proteção social no Brasil teve seu maior desenvolvimento no período republicano. Em cinco fases sucessivas, ela foi se unificando e se tornando mais abrangente, até chegar à concepção universalista da Constituição de 1988, que engloba uma série de direitos sociais já existentes, ampliando-os e sistematizando-os.

Palavras-chave

Proteção social. Evolução. Direitos sociais. Brasil. Período republicano.

History of Social Protection in Republican Brazil

Adriana Zawada Melo

Abstract

Social protection in Brazil reached its major development in the Republican period. During five successive social phases, protection became gradually unified and more comprehensive, until reaching the universal concept established by the Brazilian Constitution of 1988, which incorporated a number of existing social rights, expanding and codifying them.

Key-words

Social protection. Evolution. Social rights. Brazil. Republican period.

Sumário

- Introdução.
- 1 Visão panorâmica.
 - 2 Da proclamação da República à vigência da Lei Eloy Chaves.
 - 3 Fase de implantação, com a organização de caixas de aposentadoria e pensões, de 1923 a 1930.
 - 4 Fase de organização por institutos e categorias profissionais, de 1930 a 1960.
 - 5 Fase de unificação legislativa e administrativa, de 1960 a 1966.
 - 6 Fase de expansão e de organização descentralizada por objetivos, de 1966 a 1988.
 - 7 Fase de implantação oficial da técnica da seguridade social, de 05.10.1988 em diante.
- Conclusão.
- Referências Bibliográficas.

Introdução

É impossível compreender completamente o atual sistema de proteção social brasileiro, remodelado pela Constituição de 1988 e por várias de suas emendas, sem conhecer mais detidamente o seu histórico durante o período republicano.

Foi nesse período que se deu o nascimento efetivo e a progressiva expansão das medidas protetivas que foram contempladas e ampliadas pela Constituição Federal, a qual assegura a proteção social, desdobrando-a em vários direitos sociais.

O presente artigo procede, pois, a um esforço histórico razoavelmente minucioso, tendo como ponto de partida uma visão panorâmica dessa evolução histórica, para a elaboração da qual é proposta uma periodização que permite realçar a principal característica presente nas etapas examinadas. Essas, por sua vez, recebem em seguida tratamento detalhado em seqüência cronológica até chegar à implantação da Carta de 1988, examinada apenas em suas linhas gerais, de modo a encerrar a periodização proposta com uma visão crítica de conjunto. Todavia, é preciso con-

signar que tal periodização leva em conta, quase que exclusivamente, o direito positivo produzido no período, sem recorrer a maiores análises histórico-sociais, dada a amplitude dessa temática. Cada fase dessas comportaria longas páginas de exame com enfoque interdisciplinar, resultando em extensão incompatível com a visão panorâmica do processo de posituação do direito à proteção social no Brasil.

1. Visão panorâmica

O histórico republicano da proteção social no Brasil foi influenciado pela evolução ocorrida em outros países, dos quais costumeiramente eram adaptados os institutos jurídicos aqui existentes, bem como sofreu impacto das declarações, tratados e convenções internacionais que vieram a dispor sobre os direitos econômicos e sociais de modo genérico e sobre a proteção social em particular. Isso sem deixar de considerar as peculiaridades nacionais e a legislação, embora pouco numerosa e esparsa, do período imperial.

Em linhas gerais, além da assistência social de caráter caritativo, que tem raízes antigas, costumam os autores dividir a evolução histórica internacional da proteção social em três períodos:¹

- 1) período de implantação, que vai desde as Leis de Bismarck até a Primeira Grande Guerra, marcado pela extensão da previdência social a vários países europeus;
- 2) período de expansão geográfica, que tem como marco inicial o Tratado de Versalhes e perdura até o término da Segunda Grande Guerra, marcado pela promulgação do “Social Security Act” nos Estados Unidos, em 1935, o surgimento do modelo neozelandês, em 1938 e a apresentação dos Planos Beveridge na Inglaterra, em 1942 e 1944; é também o período em que ocorre a expansão do seguro social à América Latina e a alguns países asiáticos;
- 3) período contemporâneo, correspondente à instauração da seguridade social propriamente dita, com o objetivo de ampliar as medidas de proteção social à toda população e a um maior número de contingências sociais.

No Brasil, deixando de lado a fase embrionária, que se estendeu até o início do período republicano e foi marcada pela assistência benemerente e por iniciativas legislativas isoladas, a doutrina costuma dividir a história da proteção social em períodos, tomando por base os critérios de organização e seu alcance quanto às pessoas e contingências atingidas.

¹ Conforme VIDAL NETO, Pedro. **Natureza jurídica da seguridade social**. São Paulo: [s.n.], 1993, p. 31.

A título de exemplo, há a divisão feita por Russomano,² em três períodos, a qual, por sua vez, teve por base a proposta de Caldas Brandão: o primeiro (de formação) inicia-se com a publicação da primeira lei de acidentes do trabalho, em 15 de janeiro de 1919, e se caracteriza pela criação das Caixas de Aposentadoria e Pensões dos ferroviários e de outros funcionários de diferentes empresas, indo até a promulgação do Decreto nº 20.465/31 (que se poderia chamar de primeira lei orgânica da previdência social); o segundo período começa na década de 1930, com criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, por categorias profissionais; o terceiro inicia-se com a Lei Orgânica dos Serviços Sociais (Decreto-lei nº 7.526/45), sendo marcado pelo esforço rumo à sistematização legislativa e à unificação dos órgãos previdenciais.

Ressaltando o fato de terem sido elaboradas anteriormente à Constituição Federal de 1988, Vidal Neto³ apresenta ainda duas classificações feitas por outros autores, que ele analisou e reorganizou, ao formular sua própria divisão da evolução histórica da proteção social no Brasil, compreendendo cinco períodos: 1) de 1923 a 1930 – fase de implantação, com a organização de caixas de aposentadoria e pensões; 2) de 1931 a 1960 – fase de organização por institutos e categorias profissionais; 3) de 1960 a 1966 – fase de unificação legislativa e administrativa; 4) de 1966 a 1988 – fase de expansão e de organização descentralizada por objetivos; 5) de 05.10.1988 em diante – fase de implantação oficial de um regime de seguridade social, ou, melhor dizendo, da técnica da seguridade social.

Outros autores, ainda, costumam classificar e avaliar a evolução histórica da proteção social brasileira considerando as disposições das diferentes constituições federais sobre a matéria.

Na verdade, diferentes classificações, levando em conta diferentes critérios, podem ser formuladas, nenhuma delas melhor ou pior que as demais, mas apenas mais adequada ou menos adequada para um dado propósito.

Nesse sentido, para a finalidade de fornecer uma visão panorâmica da evolução histórica do sistema brasileiro de seguridade social desde a proclamação da República, optou-se por utilizar a divisão em fases proposta por Vidal Neto, acrescentando, porém, uma fase inicial, anterior à vigência da Lei Eloy Chaves. Tais fases, em síntese, apresentam os fatos relevantes a seguir sublinhados.

² RUSSOMANO, Mozart Victor. **Comentários à lei orgânica da previdência social**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1967. v. 1.

³ Conforme VIDAL NETO, Pedro. **Natureza jurídica da seguridade social**. São Paulo: [s.n.], 1993, p. 35-36.

2. Da proclamação da República à vigência da Lei Eloy Chaves

A partir de uma simples leitura integral da primeira Constituição Federal da República, de 1891, é possível notar a ausência de dispositivos atinentes à questão social, grande relevância foi dada, no capítulo da declaração de direitos, somente aos direitos individuais, reflexo do cunho liberal que norteou sua elaboração e da influência do direito constitucional norte-americano no sistema por ela engendrado.

Assim, pode-se afirmar que os constituintes de 1891 se descuidaram da proteção do indivíduo enquanto membro pertencente a uma coletividade, desaparecendo-se da necessidade de uma atuação positiva do Estado, ao deixarem de tratar da questão social, que já despontava em todo o mundo.

Diante desse quadro de ausência objetiva de preocupação com as questões sociais na Carta de 1891, Russomano⁴ concluiu que os constituintes republicanos, influenciados pelo conceito então em voga de Constituição estritamente como norma de organização política, certamente consideraram tal matéria alheia à sua tarefa constitucional. Outrossim, aponta tal autor o artigo 75 como a única norma com conteúdo social na Constituição de 1891, assinalando seu caráter restritivo, pois dirigida apenas aos funcionários públicos, dispondo que “a aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação”.

Discordando dos autores citados, Balera⁵ ressalta a importância histórica do artigo 75 da Constituição de 1891, anotando ser a primeira referência constitucional a aquele que viria a ser o mais almejado dos benefícios previdenciários: a aposentadoria. Chama a atenção, ainda, para o artigo 5º daquela Constituição, que determinava que a União deveria prestar socorros públicos, quando solicitado pelos Estados, nos casos de calamidade pública, ressaltando, entretanto, o caráter administrativo deste dispositivo de colaboração na prestação de serviços públicos de apoio em emergências, diferentemente do cunho social como utilizado na Carta Imperial.

Não obstante a omissão constitucional no tratamento da proteção social, não houve ausência de preocupação do governo republicano com a matéria, como bem demonstram vários atos legislativos editados já a partir de 1890, ainda pelo Governo Provisório, tais como o que dispôs sobre a aposentadoria dos empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil,⁶ direito em seguida estendido aos trabalha-

⁴ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Comentários à lei orgânica da previdência social**. 2.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1967, v. 1, p. 8-9.

⁵ BALERA, Wagner. **A seguridade social na Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, p. 19-20.

⁶ Decreto nº 221/1890.

dores das demais ferrovias⁷ e o que criou o montepio obrigatório dos empregados do Ministério da Fazenda.⁸

Após a Constituição, em 1893 e 1902, os decretos regulamentadores dos fundos de pensões (para os empregados das oficinas da Imprensa Nacional) e a criação das primeiras Caixas de Pensões para certas categorias de trabalhadores públicos, como os operários da Casa da Moeda (respectivamente, Decreto nº 1.541-C, de 1893, Decreto nº 4.680, de 1902 e Decreto nº 9.284, de 1911) foram formas embrionárias de suprir a omissão constitucional em matéria de proteção social.

Entretanto, ainda que presente a preocupação social em tais iniciativas legislativas, a questão da previdência social propriamente dita continuou negligenciada no Brasil até praticamente o final da primeira grande guerra e a deflagração da revolução socialista na Rússia, apontando Russomano que “depois da Revolução Russa de 1917, apenas por erro histórico ou ingenuidade política se poderia insistir na linha clássica do liberalismo. Qualquer teimosia, nesse sentido, poderia representar um suicídio do regime democrático”.⁹

Contudo, é de se ressaltar que há divergência na doutrina acerca do marco inicial da previdência social brasileira: enquanto alguns autores apontam a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensões da Casa da Moeda, em 1917, outros indicam a Lei nº 3.724/19,¹⁰ que instituiu a indenização obrigatória das consequências do acidente de trabalho, a ser paga pela empresa. Apesar de tais controvérsias, o exame dessas leis e o próprio curso da história mostraram ser o verdadeiro marco inicial da previdência social no Brasil, no sentido de seguro social, o Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, conhecido como Lei Eloy Chaves, mais detalhado adiante.

Em síntese, a primeira Carta republicana foi omissa em relação às questões sociais, restando afastada da realidade fática brasileira desde sua promulgação. Circunstância que não pôde ser corrigida pela legislação infraconstitucional ou tampouco pela reforma realizada em 1926, podendo tal fato ser apontado como um dos motivos que levaram à Revolução de 1930.

Não obstante, a legislação infraconstitucional elaborada no período já demonstra a preocupação crescente do poder público com a proteção social e foi suprindo a lacuna constitucional, a par dos diplomas legais citados anteriormente, merecendo destaque ainda os seguintes diplomas normativos atinentes à questão, incluindo os que tratam da assistência social: Decreto nº 439, de 1890, regulando a proteção

⁷ Decreto nº 405/1890.

⁸ Decreto nº 942-A, de 1890.

⁹ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Curso de previdência social**. Rio de Janeiro: Forense; Pelotas: Universidade Federal de Pelotas, 1979. p. 32-33.

¹⁰ LEITE, Celso Barroso. **A proteção social no Brasil**. 3.ed. atual. São Paulo: LTr, 1986, p. 35.

aos menores abandonados; Decreto nº 1.232-E, de 1890, concedendo meio soldo às famílias dos oficiais reformados; Decreto nº 9.284, de 1911, criando a Caixa de Pensões dos operários da Casa da Moeda e Lei nº 4.242, de 1921, organizando o serviço de assistência e proteção à infância delinqüente e abandonada.

3. Fase de implantação, com a organização de caixas de aposentadoria e pensões, de 1923 a 1930

O ponto de partida dessa fase, que, para muitos autores,¹¹ coincide com o início da história da previdência social no Brasil, foi a promulgação do já mencionado Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, conhecido como Lei Eloy Chaves, em homenagem ao deputado paulista que a concebeu.

Esse diploma normativo determinou a criação de caixas de aposentadoria e pensões para os empregados de cada empresa ferroviária (convindo registrar que a primeira a ser instalada foi a caixa da *Great Western* do Brasil, em 20/03/1923), sendo que os empregados com mais de 6 (seis) meses de serviço eram considerados como associados obrigatórios. Ora, é justamente essa obrigatoriedade de filiação que permite considerar o regime da Lei Eloy Chaves como uma manifestação de seguro social, a primeira nesses termos no Brasil.

Aponta Martins¹² que as manifestações gerais dos trabalhadores à época e à necessidade de apaziguar os ferroviários, setor estratégico e importante da mão de obra naquele tempo, constituíram o pano de fundo que levou à aprovação da Lei Eloy Chaves. Esta previa os benefícios de aposentadoria por invalidez, ordinária. Esta (equivalente à aposentadoria por tempo de serviço), pensão por morte e assistência médica.

Do exame dessa lei e do contexto em que ela surgiu, verifica-se que a previdência social brasileira nasceu através do regime de uma instituição para cada empresa abrangida, a começar pelas empresas ferroviárias. Isto é, a possibilidade de usufruir de proteção social, pela filiação a um sistema de previdência social, dependia de o empregado ser vinculado a uma determinada empresa.

Tal circunstância poderia ser explicada porque, no Brasil, na esteira de práticas de mutualismo que tiveram lugar em outros países, os trabalhadores começaram a se reunir dentro de um mesmo grupo profissional, visando assegurar entre si deter-

¹¹ Como LEITE, Celso Barroso. **A proteção social no Brasil**. 3.ed. atual. São Paulo: LTr, 1986, p. 35.

¹² MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 30-31.

minados benefícios, mediante cotização. Mas o que de fato ocorreu é que, mais do que uma decorrência natural de experiências mutualistas anteriores, essa forma de proteção social foi uma resposta estatal a pressões socioeconômicas e corporativas de categorias de trabalhadores que ganharam forte expressão na época.

Também em 1923, com o Decreto nº 16.027 surgiu um órgão pioneiro nas questões previdenciárias, o já extinto Conselho Nacional do Trabalho,¹³ que, além das questões trabalhistas, tinha a seu cargo a previdência social, cujo controle lhe competia, inclusive como órgão de recurso das decisões das Caixas.

Mas a característica mais marcante do período foi a proliferação rápida das caixas de aposentadoria e pensões, através da progressiva extensão de seu regime a diversas profissões, em geral ligadas a serviços públicos ou de interesse público.

De fato, o Decreto legislativo nº 5.109/26, estendeu o regime da Lei Eloy Chaves aos portuários e marítimos, embora quanto a estes últimos não tenha chegado a se concretizar. Já a Lei nº 5.485/28, estendeu o regime da Lei Eloy Chaves ao pessoal das empresas de serviços telegráficos e radiotelegráficos.

E apesar da pouca abrangência subjetiva da proteção social na época, justificável em parte pela própria omissão constitucional em garantir direitos sociais, a idéia que começou a ganhar corpo na interpretação da normas protetivas, era justamente a de não restringir o campo subjetivo de amparo.¹⁴

¹³ ALVIM, Rui Carlos Machado. Um tema em foco. Coordenação: Aluysio Sampaio - Crítica da interpretação e da aplicação da legislação previdenciária. **Revista de Direito Social**, Porto Alegre, ano 2, n. 8, out./dez. 2002, à p. 140, notícia decisório administrativo referente às Caixas de Aposentadoria e Pensões, proferido pelo citado Conselho Nacional do Trabalho, competente para apreciação de recursos das decisões daqueles órgãos, que demonstra uma primeira tendência protetiva na aplicação das regras previdenciárias, ao decidir que, “por culpa da Empresa que não descontou para a Caixa as contribuições de um associado obrigatório, não pode ser prejudicado o direito do mesmo associado ou de seus herdeiros”.

¹⁴ ALVIM, Rui Carlos Machado. Um tema em foco. Coordenação: Aluysio Sampaio - Crítica da interpretação e da aplicação da legislação previdenciária. **Revista de Direito Social**, Porto Alegre, ano 2, n. 8, out./dez. 2002, à p. 144, anota que à época o direito social era considerado como direito singular, vinculado ao direito subjetivo de um dado destinatário específico, o que não impediu a jurisprudência de adotar interpretações extensivas, prestigiando originariamente a finalidade protetivo-social destes direitos. Refere esse autor alguns precedentes jurisprudenciais da época: 1. Decisão que considerou a amante como beneficiária legal, apesar da falta de previsão legal da Lei Acidentária, verbis: “O que domina a legislação dos acidentes do trabalho é um espírito de igualdade social que, muitas vezes, se não subordina às exigências apertadas do formalismo jurídico. O direito à indenização, no caso de acidentes do trabalho, não decorre somente do casamento, mas também do parentesco, e não somente do parentesco, mas também da simples assistência desinteressada e voluntária. Se a forma legal da união sexual é a norma das classes burguezas, não se pode dizer que igualmente o seja na classe operária. O ponto de vista do legislador é que havia uma família, natural embora, ou havia alguém que, pelo sexo, pela enfermidade, ou pela idade, tinha a sua subsistência provida pelo trabalho do operário morto no acidente, donde a obrigação de indenização para o patrão” (ACC Cam. Reun. C. App de 31 Jul.

A Emenda Constitucional de 1926 não alterou a situação de silêncio quanto ao direito à proteção social ou mesmo aos socorros públicos, mas, ao substituir o artigo 34 da Constituição original, incluiu o item 29, que atribuiu competência privativa ao Congresso Nacional para “legislar sobre licença, aposentadoria e reformas, não as podendo conceder, nem alterar, por leis especiais”, reconhecendo, pois, a necessidade cada vez maior de o Estado se ocupar dessas matérias, embora a redação da emenda use terminologia comumente aplicada aos servidores públicos, pressupondo-se que está a tratar apenas dessa categoria profissional, o que estaria de acordo com o art. 75 da mesma Constituição, referido anteriormente.

A mencionada emenda constitucional, bem como toda a legislação social florescente, não foram suficientes para acalmar os ânimos da classe operária organizada. Conjugado esse com numerosos outros fatores políticos e econômicos, eclodiu a revolução de outubro de 1930, que pode ser considerada como marco inicial de uma nova fase do direito social brasileiro.

4. Fase de organização por institutos e categorias profissionais, de 1930 a 1960

A partir de 1930, com a mencionada revolução, o emergente direito previdenciário passou a se modificar e ampliar em ritmo acelerado. Observou Barroso Leite que houve quem julgasse que a aceleração foi maior do que convinha, em virtude do cunho paternalista de muitas das iniciativas tomadas pelo governo na área social, pois elas se antecipavam às reivindicações populares.

Em novembro de 1930, o Decreto nº 19.433 criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, muito ligado ao conteúdo ideológico da revolução e entre cujas atribuições estava a de orientar e supervisionar a previdência social, que até então se situava na esfera de competência do Ministério da Agricultura e à qual o Governo Provisório passou a dedicar grande atenção.

1924). 2. Interpretação extensiva do conceito de operário previsto na Lei Acidentária, para fins de abrangência nas normas de direito singular, verbis: “A palavra operario em se tratando de accidente no trabalho deve ser tomada em accepção lata, abrangendo todos os empregados, e não em sentido restricto, pois tal interpretação importaria numa flagrante injustiça, visto como estes estão, às vezes, sujeitos ao mesmo perigo que os operarios propriamente ditos” (Acc. 1a Cam. C. App., 1o Jun. 1925). 3. Tipificação do acidente in itinere como do trabalho, que não cabia nos estritos limites da Lei n. 3.724/19, verbis: “A responsabilidade do patrão, quanto aos accidentes sofridos pelos operários, estende-se também aos ocorridos quando vão os operários para o trabalho, ou dele vêm” (Acc. 3ª Cam. C. App., 5 set. 1929). A propósito, consigna o autor que este avanço dos tribunais foi contraposto pela legislação posterior, que por meio do art. 2º, par. 2º, do Dec. 24.637/34, retirou expressa e inequivocamente o in itineris do conceito de acidente do trabalho.

Já nos primeiros anos da década de 30 o regime de uma instituição (caixa) para cada empresa passou a apresentar sensíveis inconvenientes, em virtude da proliferação de pequenas Caixas, a maioria sem o número mínimo de segurados indispensável ao funcionamento nos moldes securitários. Ao mesmo tempo, grande número de trabalhadores permanecia à margem da proteção previdenciária, pelo fato de a empresa em que trabalhavam não ter sua própria caixa ou por trabalharem de forma autônoma.

Não obstante, ao longo da década de 1930 ainda houve a extensão das caixas de aposentadorias e pensões – regime da Lei Eloy Chaves – para outras categorias de empresas,¹⁵ como por exemplo os empregados nos serviços de força, luz e bondes (Decreto nº 19.497/30), os empregados dos demais serviços públicos concedidos ou explorados pelo Poder Público (Decreto nº 20.465/31), bem como os das empresas de mineração e transportes aéreos (Decreto nº 21.081/32).

Aliás, é de se ressaltar que o citado Decreto nº 20.465, que estendeu o regime da Lei Eloy Chaves aos empregados dos demais serviços públicos, também promoveu a consolidação da legislação referente às caixas de aposentadorias e pensões, estabelecendo padrões e normas para as que viessem a ser criadas, motivo por que pode ser considerada precursora, sob o aspecto da uniformização, da Lei Orgânica da Previdência Social.

Igualmente é digno de nota que, entre 1932 e 1934, foi regulamentada a concessão, pelas caixas então existentes, de assistência médica e de empréstimos em dinheiro (assistência financeira) aos seus associados,¹⁶ tornando a proteção por elas oferecida mais abrangente em termos objetivos, isto é, de prestações e serviços.

Em que pese esses avanços da legislação, os já destacados inconvenientes decorrentes do excessivo número de pequenas caixas de aposentadorias e pensões, principalmente pela ausência da uniformização das suas normas regulamentares, conduziram a importante aperfeiçoamento institucional, que foi o *estabelecimento da filiação por categoria profissional*, definida com base na atividade genérica da empresa à qual o funcionário era vinculado. Disso decorreu também uma mudança de nomenclatura, passando os filiados por categoria profissional a integrarem institutos de aposentadorias e pensões, e não mais caixas.

Essa modificação iniciou-se com a criação, pelo Decreto nº 22.872, de 1933, do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, que pode ser considerada a

¹⁵ LEITE, Celso Barroso. **A proteção social no Brasil**. 3.ed. atual. São Paulo: LTr, 1986, p. 36. O auto consigna a criação de cento e oitenta e três de caixas de aposentadorias e pensões no Brasil.

¹⁶ Conforme LEITE, Celso Barroso. **A proteção social no Brasil**. 3.ed. atual. São Paulo: LTr, 1986, p. 37.

primeira instituição brasileira de previdência social de âmbito nacional, incluindo no seu campo de aplicação todos os trabalhadores de todas as empresas que exercessem atividade de marinha mercante no território brasileiro.

Seguindo esse mesmo critério mais racional, porém ainda sem a nova denominação (Instituto), foram criadas duas caixas de aposentadorias e pensões abrangendo categorias profissionais em todo território nacional: a dos trabalhadores em trapiches e armazéns e a dos operários estivadores (respectivamente pelos Decretos nº 24.274 e nº 24.275, ambos de 1934), pouco tempo depois transformadas em institutos. Também em maio de 1934, com as mesmas características, foi criada a caixa dos aeroviários.

Seguindo este novo modelo, foram criados os seguintes Institutos de Aposentadorias e Pensões: 1) dos comerciários (Decreto nº 24.273, de 1934); 2) dos bancários (Decreto nº 24.615, de 1934); 3) dos industriários (Lei nº 367, de 1936); 4) dos empregados em transportes e cargas (Decreto-lei nº 651, de 1938, mediante transformação da caixa de aposentadorias e pensões dos trabalhadores em trapiches e armazéns); 5) da estiva (Decreto-lei nº 1.355, de 1939), posteriormente incorporado ao instituto dos empregados em transportes e cargas (Decreto-lei nº 7.720, de 1945).

Anota Barroso Leite¹⁷ que com estes cinco institutos, além da caixa única de aposentadorias e pensões dos ferroviários e empregados em serviços públicos (posteriormente transformado em instituto por força da lei orgânica da previdência social, Lei nº 3.807, de 1960), a previdência social já abrangia a virtual totalidade dos trabalhadores urbanos, mas deixava de lado boa parte dos trabalhadores autônomos e os empregados domésticos, além dos rurais.

Não obstante a maior racionalização decorrente dessa nova forma de filiação, a ausência da uniformização legislativa, conforme assinala Russomano,¹⁸ ainda representava graves inconvenientes, pois, assim como as caixas, os institutos possuíam normas próprias, frequentemente divergentes ou conflitantes, motivo pelo qual a previdência social brasileira se manteve como um sistema complexo de leis, em que os diferentes tratamentos dispensados aos trabalhadores desigualavam seus direitos.

A propósito, o advento da Constituição de 1934 durante este período de criação dos institutos de aposentadoria e pensões, apesar de relevantes inovações, não trouxe maiores repercussões quanto à uniformização ou unificação no tratamento da proteção social.

¹⁷ LEITE, Celso Barroso. **A proteção social no Brasil**. 3.ed. atual. São Paulo: LTr, 1986, p. 38.

¹⁸ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Curso de previdência social**. Rio de Janeiro: Forense; Pelotas: Universidade Federal de Pelotas, 1979, p. 34-35.

Entretanto, a Constituição de 1934, embora de curta duração, introduziu conceitos importantíssimos em matéria de direitos fundamentais, a começar pela consagração de direitos econômicos e sociais, dedicando mesmo um título inteiro à ordem econômica e social. Pode-se mesmo dizer que, inspirada pela Constituição de Weimar (1919), ela inaugura no Brasil o Estado Social de Direito.

Especificamente quanto ao enfoque que se está a dar nesta exposição, Balera afirma enfaticamente que “a efêmera duração daquela Lei Fundamental não nos impede de reconhecer nela um dos mais avançados sistemas de proteção social que já se instituíram no Brasil”.¹⁹

Com efeito, a Constituição de 1934 deu um tratamento razoavelmente completo e sistemático à proteção social, coerente com a explicitação de seu propósito maior de possibilitar a todos existência digna (art. 115, *caput*).

Assim, quanto à repartição de competências, o art. 5º, inciso XIX, alínea “c”, atribuiu à União a fixação de normas fundamentais sobre assistência social, enquanto o art. 10 conferiu competência concorrente aos Estados e à União para cuidar da saúde e assistência públicas (inciso II) e fiscalizar a aplicação das leis sociais (inciso V). Já o art. 39, inciso VIII, alínea “d”, manteve a competência do Poder Legislativo para instituir normas sobre aposentadorias.

Especial destaque merece o artigo 121, parágrafo 1º, alínea “h”, que estabeleceu, como preceito norteador da legislação do trabalho, a

assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso, antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e a instituição da previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade, e nos casos de acidente do trabalho ou de morte.

É precisamente na instituição dessa forma tríplice de custeio obrigatório, mediante contribuições vertidas em favor de um sistema estatal de proteção, que reside a definitiva consagração da técnica da previdência social (ou seguro social) no modelo brasileiro de proteção social vigente à época.

Outros aspectos relevantes da Constituição de 1934, no que interessa à presente exposição, são o artigo 170, que previu a aposentadoria compulsória para os funcionários públicos que atingissem 68 anos de idade (parágrafo 3º), a aposentadoria por invalidez, com salário integral, ao funcionário público que contasse com no mínimo 30 anos de trabalho (parágrafo 4º), o direito a benefícios integrais ao funcionário público acidentado (parágrafo 6º) e a impossibilidade de os proventos excederem os

¹⁹ BALERA, Wagner. **A seguridade social na Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, p. 22.

vencimentos da atividade (parágrafo 7º), e ainda o artigo 172, parágrafo 2º, que estabeleceu a possibilidade de cumulação de benefícios, desde que houvesse previsão legal, para as pensões de montepio, e vantagens de inatividade, ou se resultassem de cargos legalmente acumuláveis.

Também nessa Constituição a assistência social, prestada pelo Poder Público, foi prevista, mas em caráter suplementar à assistência privada, nomeadamente familiar, como se extrai do artigo 113, parágrafo 34, que assentou caber a todos o direito de prover a própria subsistência e de sua família, mediante trabalho honesto, devendo o poder público amparar, na forma da lei, os que estivessem em indigência.

Diversos fatores ideológicos de origem internacional (o confronto entre o liberalismo tradicional, o socialismo, o comunismo, o nazismo e o fascismo) se projetaram no cenário político brasileiro e geraram um clima de incerteza e angústia que possibilitou ao Presidente Getúlio Vargas executar um verdadeiro golpe de Estado em 1937, do qual resultou a Constituição outorgada de 10 de novembro daquele ano.

Em termos de proteção social, como em vários outros, ela representou verdadeiro retrocesso,²⁰ disciplinando a previdência social apenas em duas alíneas do artigo 137, o qual versava sobre a legislação do trabalho: na alínea “m”, que determinava a instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e para os casos de acidentes do trabalho, e na alínea “n”, que previa o dever de as associações de trabalhadores prestarem auxílio ou assistência, no referente às práticas administrativas ou judiciais relativas aos seguros do trabalho e aos seguros sociais. Contudo, nem todos os autores, principalmente os que vivenciaram aquele período, têm uma visão pessimista dessa Constituição.²¹

Apesar da ausência de previsão constitucional, tanto na Carta de 1934 quanto na de 1937, a necessidade de uniformização legislativa começava a tornar-se premente desde a década de 1930.

A iniciativa pioneira nesse sentido, equiparável em importância à Lei Eloy Chaves, foi, segundo Russomano,²² o Decreto-lei nº 7.526, de 1945, conhecido pelo nome de

²⁰ MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 32-33.

²¹ CESARINO JUNIOR, A. F. **Direito social brasileiro**. 2. ed. ampl. e atual. São Paulo: Martins, 1943. v. 1, p. 126. Esse autor entende que a Constituição de 1937 foi muito mais adiantada que a de 1934 no tratamento das questões trabalhistas e sociais. Dentre os dispositivos mencionados pelo autor, merecem destaque: a assistência médica e higiênica ao trabalhador e à gestante, assegurado a esta, sem prejuízo do salário, um período de repouso antes e depois do parto; a instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e para os casos de acidentes do trabalho; o dever de as associações de trabalhadores prestarem aos associados auxílio ou assistência, nas práticas administrativas ou judiciais relativas aos seguros de acidentes do trabalho e aos seguros sociais.

²² RUSSOMANO, Mozart Victor. **Curso de previdência social**. Rio de Janeiro: Forense;Pelotas:

Lei Orgânica dos Serviços Sociais, que tentou criar o Instituto dos Serviços Sociais do Brasil e uniformizar a legislação da previdência, mas não frutificou. Isso porque, nos termos do seu artigo 26, deveria o Presidente Getúlio Vargas expedir a regulamentação que daria eficácia e permitiria a aplicação dos dispositivos da lei, o que não chegou a acontecer, em especial devido à agitação política da época – que culminou com o movimento militar e o fim do Estado Novo em outubro daquele ano.

Essa necessidade de sistematização, superado o Estado Novo, ganhou outro alento, notadamente com promulgação da Constituição de 1946, a qual, retomando dispositivos e diretrizes da Constituição de 1934, lançou bases mais sólidas e eficazes para a sistematização, constitucional ao menos, da matéria previdenciária.

É de se enfatizar que o art. 157 da Constituição de 1946, em seu *caput*, consigna pela primeira vez que os preceitos elencados em seus incisos vinculam não só a legislação do trabalho, como também a da previdência social. E, dentre os dispositivos nele contemplados merecem menção especial o inciso X (direito de a gestante descansar antes e depois do parto, sem prejuízo do emprego nem do salário), XIV (assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva, ao trabalhador e à gestante), XV (assistência aos desempregados), XVI (consagração da previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as conseqüências da doença, da invalidez e da morte, ou seja, estabelecendo a forma tríplice de custeio, repetida nas constituições posteriores) e XVII (obrigatoriedade da instituição do seguro pelo empregador contra os acidentes do trabalho).

Todavia, o advento da Constituição de 1946 não supriu a necessidade de uniformização legislativa, no plano infraconstitucional, da proteção social, cuja primeira tentativa, conforme mencionado anteriormente, fora o Decreto-lei nº 7.526/45, chamada Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil, pois foram unificadas as normas e não as instituições.

Seguiram-se outras tentativas no mesmo sentido, também de pouco efeito prático, como a Lei nº 593/48, que dispôs sobre a aposentadoria para os ferroviários, aos trinta e cinco anos de serviço, e expediu instruções sobre a organização das caixas de aposentadoria e pensões, e o Decreto nº 26.778/49, que a regulamentou, disciplinando a execução das demais legislações em vigor sobre as caixas de aposentadoria e pensões.

Apesar da uniformização legislativa, a convicção da necessidade de fusão de todas as caixas começou a tomar corpo até que, em novembro de 1953, o Decreto nº 34.586 promoveu a unificação de todas as caixas em uma única entidade, a Caixa de

Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados de Serviços Públicos, na verdade um novo instituto de aposentadoria e pensões (tanto que posteriormente transformado no Instituto dos Trabalhadores de Ferrovias e Serviços Públicos - IAPFESP). Não obstante, os Decretos nº 35.237/54 e nº 36.221/54 protelaram a entrada em vigência da unificação até o início de 1955.

Durante vários anos funcionou no país a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados de Serviços Públicos, de âmbito nacional, com natureza de autarquia, resultante da fusão de todas as caixas anteriormente criadas. Entretanto, é de se destacar que alguns dos associados das antigas caixas não passaram para o âmbito do novo órgão, sendo incluídos em institutos de aposentadorias e pensões específicos, conforme a sua categoria profissional.

Impende registrar ainda que o Decreto nº 35.448/54 aprovou o Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, uniformizando os princípios gerais aplicáveis a todos os institutos de aposentadoria e pensões.

Todavia, anota Russomano²³ que tal regulamento foi acusado de conter forte conotação política, motivo pelo qual poucos dias após o suicídio do Presidente Getúlio Vargas o novo governo instalado no país o revogou, por meio de Decreto nº 36.132/54, restabelecendo a multifária legislação anterior.

Paralelamente à criação dos institutos, duas iniciativas legislativas atinentes à proteção social nesse período são destacadas por Barroso Leite:²⁴ a criação do serviço de alimentação da previdência social (Decreto-lei nº 2.478/40) e a vinculação do valor das aposentadorias e pensões ao salário mínimo (Decreto-lei nº 7.835/45, determinando que as aposentadorias e pensões não poderiam situar-se, respectivamente, abaixo de setenta por cento e de trinta e cinco por cento do salário mínimo, estabelecendo ainda – ao que parece pela primeira vez em todo o mundo – o reajuste automático das mensalidades de acordo com o custo de vida).

Ainda no período em tela, em minucioso levantamento da legislação produzida até 1951 (ano de publicação de sua obra), relaciona Tinoco,²⁵ cronologicamente, uma série de decretos e leis relacionadas com a proteção social, normas essas que alteraram a regulamentação das várias caixas de aposentadorias e pensões existentes para as várias categorias profissionais, muitas vezes explicitando que determinada profissão se incluía ou não em determinada categoria e em outras tantas discipli-

²³ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Curso de previdência social**. Rio de Janeiro: Forense; Pelotas: Universidade Federal de Pelotas, 1979, p. 38.

²⁴ LEITE, Celso Barroso. **A proteção social no Brasil**. 3.ed. atual. São Paulo: LTr, 1986, p. 39-41.

²⁵ TINOCO, Brígido. **Fundamentos históricos do direito social**. Rio de Janeiro: A Noite, 1951, p. 195-243.

nando o uso de recursos capitalizados por essas instituições para fins diversos do pagamento de aposentadorias e pensões, como a construção de casas para seu associados, a prestação de serviços médicos e a criação de serviços de alimentação. Isso demonstra a tendência de ampliação da proteção social no Brasil, na esteira, sem dúvida, do ambiente favorável a esse fenômeno após a segunda guerra mundial.

Por outro lado, analisando a evolução da proteção social no Brasil sob o prisma da assistência social, merecem destaque, no período em tela, iniciativas registradas por Mestriner,²⁶ como a criação da Caixa de Subvenções para auxiliar instituições de caridade, pelo Decreto-lei nº 20.351/31, exigindo-se atestado de funcionamento e gratuidade dos serviços e atribuindo ao Ministério da Justiça a fiscalização aos requerentes bem como o seu registro, depois substituída por um conselho consultivo, formado por cinco especialistas da área e nove representantes governamentais, vinculados diretamente ao Presidente da República, além de ampliar o universo de instituições, incluindo as de saúde e educação.

Também relevante foi a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), pelo Decreto nº 4.830/42, que inaugurou a relação entre assistência social e primeiro-damismo (que seria mantida por longo tempo), lançando a primeira campanha assistencialista de âmbito nacional, impulsionada pelo esforço de guerra que se impunha à sociedade naquele momento histórico. A LBA consubstanciou-se na grande instituição federal de assistência social, com a intervenção direta do Estado, inaugurando a benemerência estatal e valendo-se da mobilização voluntária do trabalho civil, feminino e de elite, procurando aglutinar as organizações assistenciais.

Vários outros diplomas normativos, consignando sobretudo subvenções e incentivos fiscais às entidades assistenciais, denotam um esforço contínuo no sentido de incentivar a iniciativa privada a colaborar com o Estado na disponibilização da assistência social aos mais necessitados, já que a principal participação do Poder Público na proteção social, nesse período, se dava mediante a ampliação do campo subjetivo de amparo da previdência social e a busca da sua sistematização e unificação.

²⁶ MESTRINER, Maria Luíza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001, p. 56-129.

5. Fase de unificação legislativa e administrativa, de 1960 a 1966

Conforme já foi demonstrado nos itens anteriores, a evolução legislativa, a partir de 1930, demonstrava o anseio e a tendência no sentido da uniformização legislativa do sistema previdenciário, bem como da sua unificação institucional. Várias foram as iniciativas nesse sentido, relatadas anteriormente.

E, finalmente, após longa e complicada tramitação no Congresso, com a apresentação de vários projetos de lei desde o ano de 1947, em 26 de agosto de 1960 foi promulgada a Lei nº 3.807, denominada Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que representou novo marco evolutivo no tratamento da proteção social brasileira. Logo em seguida, foi aprovado o Regulamento Geral da Previdência Social (Decreto nº 48.959-A, de 10 de setembro de 1960).

Apesar disso, Feijó Coimbra²⁷ observa que a LOPS, embora proporcionasse unidade de tratamento para os chamados “segurados” e “dependentes”, não unificou os organismos gestores do sistema e nem assegurou proteção social a todos os trabalhadores, continuando os domésticos e os trabalhadores do campo excluídos do seu âmbito de abrangência.

O aspecto de unificação e equalização do sistema atribuído à LOPS decorre do fato de que ela ampliou a variedade de benefícios, criando vários auxílios, como o auxílio-natalidade, o auxílio-funeral e o auxílio-reclusão, além de estender a sua abrangência a categorias profissionais antes sem proteção. Destaca Martins²⁸ que a LOPS foi uma lei nova, que trouxe novos benefícios e disciplinou a previdência social conjuntamente, motivo por que não pode ser considerada similar à CLT, consubstanciada pela reunião de leis esparsas por meio de um decreto-lei, que apenas sistematizou as normas já existentes em um único diploma legal.

Por outro lado, a LOPS também preparou a futura unificação administrativa do sistema de seguro social, uma vez que as instituições de previdência social subordinadas ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, através do Departamento Nacional de Previdência Social, receberam estruturas idênticas, além de passarem a ser regidas pelas mesmas normas.²⁹

Para esse resultado colaborou ainda a transformação em Instituto, pela LOPS, da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos, consagrando uma situação de fato decorrente da fusão de todas as Caixas

²⁷ COIMBRA, José dos Reis Feijó. **Direito previdenciário brasileiro**. 4.ed. Rio de Janeiro: Ed. Trabalhistas, 1993, p. 40.

²⁸ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2000., p. 33.

²⁹ Conforme ASSIS, Armando de Oliveira. **Compêndio de seguro social: teoria geral, legislação brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1963, p. 167-168.

em um único órgão, com porte e estrutura equivalentes aos dos demais institutos. Demais disso, a LOPS trouxe previsão de reajustamento periódico dos benefícios, incorporando as disposições da Lei nº 3.593, de 1959.

Como se percebe facilmente, com a LOPS quase se completou a cobertura previdenciária dos trabalhadores urbanos, pois apenas os empregados domésticos e os ministros religiosos em geral não estavam incluídos em caráter obrigatório. Até os trabalhadores autônomos foram incluídos entre os segurados obrigatórios, tendo os mesmos direitos dos demais segurados, nas mesmas condições, mediante o pagamento, inicialmente, de contribuição simples, pouco depois tornada dupla. Quanto aos empregadores em geral – titulares de firma individual, diretores de sociedade anônima, sócios de empresas – também passaram a ostentar a condição de segurados obrigatórios da Previdência Social.³⁰

E, em termos de custeio, foi nessa fase que, através da Emenda Constitucional nº 11, de 1965, no parágrafo único do artigo 157 da Constituição Federal, foi introduzida uma regra fundamental para o equilíbrio orçamentário do sistema: o princípio da contrapartida, até hoje consagrado, e que foi definido naquele artigo constitucional pela fórmula de que “nenhuma prestação de serviço de caráter assistencial ou de benefício compreendido na previdência social poderá ser criada, majorada ou estendida sem a correspondente fonte de custeio total”.

6. Fase de expansão e de organização descentralizada por objetivos, de 1966 a 1988

A demanda social não parou de crescer depois da edição da LOPS, o que logo gerou a instituição, no âmbito do Ministério do Trabalho, de uma comissão³¹ para propor uma reformulação geral da previdência social brasileira, cujas conclusões não se converteram em nenhum projeto de lei.

Porém, várias de suas propostas foram posterior e esparsamente aproveitadas, com destaque para a própria concepção do novo sistema a ser criado, que seria destinado a proteger todas as pessoas residentes no território nacional (universalidade) e compreenderia um verdadeiro plano de seguridade social, mediante um conjunto de serviços destinados a promover o bem-estar social da população, especialmente quanto à previdência, à proteção à saúde e à assistência,³² o que, sem dúvida, influenciou sobre a ideia de seguridade social adotada pela Constituição de 1988.

³⁰ Conforme: LEITE, Celso Barroso. **A proteção social no Brasil**. 3.ed. atual. São Paulo: LTr, 1986. p. 44-45.

³¹ Instituída pelo Decreto nº 54.067/64.

³² LEITE, Celso Barroso. **A proteção social no Brasil**. 3.ed. atual. São Paulo: LTr, 1986, p. 46.

E, conquanto as conclusões dessa comissão não tenham sido levadas adiante de forma conjunta e articulada, em 1966 a Lei Orgânica da Previdência Social foi profundamente alterada pelos Decretos-leis nº 66 e nº 72, ambos de 21 de novembro daquele ano. O primeiro modificou sobretudo dispositivos referentes às prestações e ao custeio³³ e o segundo centralizou a organização previdenciária, reunindo os seis institutos de aposentadorias e pensões no INPS – Instituto Nacional de Previdência Social.³⁴

Esta unificação institucional representou início de uma nova fase no sistema de proteção social no Brasil.

Logo no início dessa fase, merecem destaque o advento da Constituição Federal de 1967 e da Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

A rigor, a Constituição de 1967 não inovou no tratamento da proteção social em comparação com a Constituição de 1946. O artigo 158, praticamente repetindo as disposições do artigo 157 da Carta anterior, dispôs sobre o descanso remunerado à gestante, antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego (inciso XI), o direito à previdência social, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, para seguro-desemprego, proteção da maternidade e nos casos de doença, velhice, invalidez e morte (inciso XVI), o seguro obrigatório pelo empregador contra acidentes do trabalho (inciso XVII), a aposentadoria da mulher aos trinta anos de trabalho, com salário integral (inciso XX), o princípio da contrapartida, no âmbito do custeio (parágrafo 1º), e a contribuição da União no custeio da previdência social, mediante dotação orçamentária ou com o produto de contribuições de previdência arrecadadas, com caráter geral, na forma da lei (parágrafo 2º).

Sob a égide da Constituição de 1967, é de se realçar as seguintes leis pertinentes à proteção social: a Lei nº 5.316/67, que integrou o sistema de seguro de acidente do trabalho ao sistema previdenciário, o Decreto-lei nº 564/69, que estendeu a previdência social ao trabalhador rural, especialmente aos empregados do setor agrário da agroindústria canavieira, por meio de um plano básico, o Decreto-lei nº 704/69, que complementou e ampliou o Plano Básico de Previdência Social Rural, estendendo-o aos empregados das empresas produtoras e dos fornecedores de produto agrário *in natura* e o Decreto-lei nº 959/69, que previu o recolhimento, pelas

³³ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**. 13.ed. São Paulo: Atlas, p. 34. O autor destaca ainda que o parágrafo 2º do artigo 69 do Decreto-lei passou a prever a contribuição das empresas que utilizassem o trabalho do autônomo.

³⁴ COIMBRA, José dos Reis Feijó. **Direito previdenciário brasileiro**. 4.ed. Rio de Janeiro: Trabalhistas, 1993, p. 40. O autor destaca ainda que o Decreto-lei nº 72 deu nova feição ao sistema decisório da previdência social, constituindo-o de Juntas de Recursos da Previdência Social e Conselho de Recursos da Previdência Social.

empresas, de contribuição previdenciária sobre o trabalho do autônomo.

Quanto à Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, considerada a Constituição de 1969, observa-se a ausência de alterações significativas com relação às Constituições de 1946 e 1967 no tratamento da matéria previdenciária, segundo se pode inferir da leitura de seu artigo 165.

Por outro lado, quanto à legislação infraconstitucional produzida à época, nota-se o progressivo aumento de leis atinentes à proteção social, abrindo caminho para a universalização e a uniformização que vieram a ser adotadas como diretrizes pela Constituição de 1988.

A Lei Complementar nº 11/71, instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Pro-Rural), substituindo o Plano Básico de Previdência Social Rural, destacando-se o fato de não haver previsão de contribuição por parte do trabalhador. Regulamentada pelo Decreto nº 69.919/72, foi alterada posteriormente pela Lei Complementar nº 16/73.

Ampliando o campo subjetivo de amparo, a Lei nº 5.859/72 incluiu os empregados domésticos como segurados obrigatórios da Previdência Social. E, expandindo o campo objetivo de amparo, a Lei nº 6.136/74, incluiu o salário-maternidade entre os benefícios previdenciários. Igualmente, a Lei nº 6.179/74, criou o amparo previdenciário para os maiores de setenta anos ou inválidos, no valor de meio salário mínimo.

Do ponto de vista da aplicação e gestão do sistema, vê-se que o Decreto nº 77.077/76 editou, pela primeira vez, a Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS).

Por esse mesmo prisma, a Lei nº 6.439/77 instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), visando reorganizar a Previdência Social, com a integração das atividades de previdência social, de assistência médica e de assistência social, inclusive quanto à gestão administrativa, patrimonial e financeira das entidades vinculadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social.

O SINPAS era composto de vários órgãos: 1) o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), responsável pela concessão e pagamento das prestações previdenciárias; 2) o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), responsável pelo serviço de assistência médica; 3) a Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA), incumbida de prestar assistência social à população carente; 4) a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), responsável pela execução da política do bem-estar do menor; 5) a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV), cujas atribuições são indicadas pelo próprio nome; 6) o Instituto de Administração Financeira da Previdência Social

(IAPAS), competente para promover a arrecadação, a fiscalização e a cobrança das contribuições e outros recursos destinados à previdência e assistência social; 7) a Central de Medicamentos (CEME), responsável pela distribuição de medicamentos, gratuitamente ou a baixo custo.

Ainda nessa fase, devem ser frisados o Decreto-lei nº 2.283/86, que instituiu o seguro-desemprego, e o Decreto nº 94.657/87, que, juntamente com a Portaria nº 4.370/88, criaram o Programa de Desenvolvimento de Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde dos Estados (SUDS).

Especificamente quanto ao período autoritário englobado nesta fase, que vai de 1964 a 1985, e analisando o tratamento da vertente assistencialista da proteção social, Mestriner³⁵ destaca a consolidação do Estado assistencial, forma de compensação ao achatamento salarial, à forte repressão aos movimentos dos trabalhadores e à situação de miséria que se disseminava no país, esta última fruto do enfoque governamental centrado no desenvolvimento econômico, sem preocupação quanto aos aspectos de distribuição de renda ou atenuação das desigualdades sociais.

Ainda segundo esse raciocínio, houve no período ampliação da estratégia de descentralização e utilização da rede privada para prestação de assistência social à população, através de acordos de parceria juridicamente instrumentalizados, como convênios, acordos de cooperação mútua e outros. Outrossim, como a celebração de convênios exigia o registro das entidades no CNSS, este passou a ter grande demanda de trabalho, atuando decisivamente na escolha seletiva dos parceiros do Estado.³⁶

³⁵ MESTRINER, Maria Luíza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001, p. 164 e seguintes.

³⁶ Por outro lado, anota MESTRINER nas páginas 164 e seguintes que, sob a ditadura militar, ocorreu importante inflexão na atuação do CNSS, cujas decisões acerca dos investimentos assistenciais passaram a ser submetidas aos parlamentares, detentores das verbas, motivo pelo qual os investimentos sociais passaram a ser governados por critérios de apadrinhamentos políticos, inaugurando uma forma perversa de assistência pública, que pode ser denominada de filantropia de clientela ou de favor. Nesse sentido, a transferência da outorga das subvenções sociais aos parlamentares retirou ao CNSS seu caráter racionalizador da assistência e regulador da filantropia, passando o órgão a ser utilizado como *locus* de clientelismo e fisiologismo. A indicação de seus conselheiros passou a servir a interesses de grupos, razão pela qual a honestidade e seriedade na atribuição de registros e certificados de filantropia, e conseqüentemente de subvenções, passaram a ser questionáveis. Importante, a propósito, assinalar que nessa mudança de inflexão na atuação do CNSS podem ser encontradas as raízes do conhecido “Escândalo dos Anões do Orçamento”, que eclodiu no início da década de 90, revelando à sociedade o enorme esquema de desvio de verbas públicas destinadas às subvenções sociais, promovido pelos políticos integrantes da Comissão de Orçamento do Congresso Nacional. Em síntese, a Comissão de Orçamento elaborava a lista final de entidades sociais, indicadas pelos parlamentares, que deveriam receber as subvenções; tal lista era submetida ao CNSS, que a referendava e encaminhava ao Ministério da Ação Social, que aprovava a liberação das verbas na medida de

E, a despeito do aumento de importância do CNSS, assinala Mestriner³⁷ que a instituição de assistência social de caráter executor que experimentou maior crescimento foi a LBA. Em 1969, pelo Decreto-lei nº 593, a LBA foi transformada em Fundação, com personalidade jurídica de direito privado e autonomia administrativa, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, passando a ser mantida com subvenções da União, estados e municípios. Atribuiu-se-lhe a competência para execução dos programas de assistência social em geral, com possibilidade de delegação, no todo ou em parte, mediante convênios ou contratos com outros órgãos.³⁸

Finalmente, em 05 de outubro de 1988 foi promulgada a Constituição Federal em vigor, que trouxe uma disciplina bastante inovadora e complexa para o tema em análise, podendo ser considerada o marco inicial de nova fase evolutiva no sistema brasileiro de proteção social.

7. Fase de implantação oficial da técnica da seguridade social, de 05.10.1988 em diante

A descrição pormenorizada do regime ou técnica da seguridade social oficialmente implantada pela Constituição de 05 de outubro de 1988 não será, como já observado na introdução, objeto de exame neste artigo, que apenas visa oferecer uma visão panorâmica da proteção social no Brasil, com ênfase no período republicano.

No entanto, é importante neste momento tecer algumas considerações gerais sobre essa fase de implantação da seguridade social no Brasil, a qual, diga-se de passagem, demorou a ser concluída.

Em primeiro lugar, deve-se levar em conta que várias das normas da Constituição de 1988 que tratam da organização da seguridade social em geral e de cada um dos seus vértices (saúde, previdência e assistência social) são normas de eficácia limita-

suas disponibilidades. Por fim, os recursos destinados às entidades fantasmas e os percentuais devolvidos pelas entidades pactuantes eram repassados à Comissão de Orçamento, que os distribuía aos demais parlamentares.

³⁷ MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001, p. 167.

³⁸ MESTRINER observa com pertinência, na obra citada, que a nova feição da LBA representou também uma forma mais evoluída, controlada e direcionada de transferência financeira. Com efeito, enquanto a subvenção social destinava-se apenas a cobrir as despesas de custeio, sem vinculação com a destinação de recursos, o convênio passou a exigir a execução de projetos específicos e a definição de planos de aplicação e contraprestação. Demais disso, aumentou a disponibilidade de recursos para os programas sociais, especialmente pela previsão do repasse de 40 % do dinheiro arrecadado pelas loterias para a LBA, a ser destinado às aplicações de caráter assistencial, educacional e esportivo.

da, que dependem de leis que as implementem efetivamente. É o caso do próprio parágrafo único do artigo 194, quando dispõe que compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos sete objetivos que enumera. Também são de eficácia limitada os artigos 197 e 201 da Constituição, além de existirem normas de eficácia contida, a exemplo do art. 203, inciso V.

Considerando-se a grande mudança na técnica predominante de proteção social que foi introduzida pelo constituinte de 1988, a necessidade de regulamentação em tantos casos é coerente.

Bastante razoáveis foram, também, tanto a fixação de critérios de transição no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, como se vê em seu artigo 58 (que dá diretrizes para a implementação do disposto no artigo 201, § 4º, da Constituição), quanto a fixação do prazo máximo de 6 (seis) meses para a apresentação dos projetos de lei relativos à organização da seguridade social e aos planos de custeio e benefício (artigo 59 do ADCT), cuja implantação progressiva também teve prazo fixado, que foi o de 18 (dezoito) meses após a aprovação das respectivas leis pelo Congresso Nacional.

Apesar disso, o que se verificou é que a regulamentação dos principais dispositivos sobre proteção social da nova Constituição demorou (em alguns casos, bastante) a ser concluída.

Com efeito, a chamada lei orgânica da seguridade social só veio a lume em 24 de julho de 1991 (Lei nº 8.212), mesma data em que foi promulgada a Lei nº 8.213, que dispôs sobre os planos de benefícios da previdência social. Já a lei orgânica da saúde (Lei nº 8.080) havia sido editada em 19 de setembro de 1990. Bem mais tarde ainda foi promulgada a lei orgânica da assistência social (Lei nº 8.742), que data de 07 de dezembro de 1993, e estabelecido o regime prefigurado das entidades de previdência provada, por meio das Leis Complementares nº 108 e 109, ambas de 29 de maio de 2001.

A regulamentação mais expedita não se referiu à estrutura da seguridade social, mas a dois programas de proteção social com previsão constitucional, que são o seguro-desemprego e o abono salarial do PIS/PASEP (art. 239 da Constituição), objeto da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.

Outro aspecto a ser destacado quanto à implementação da técnica da seguridade social é que, de uma certa forma, a adoção dessa técnica no Brasil se deu em momento histórico tardio em relação aos demais países. Isso porque o auge dos sistemas universalistas de proteção social, como é o caso da seguridade social, ocorreu logo após a segunda grande guerra mundial, quando o ambiente político, ideológico e econômico era bastante favorável a essa tese.

Contudo, em meados da década de 1970 a crise econômica mundial desencadeada pelos denominados choques do petróleo afetou sobremaneira os países que mantinham sistemas universalistas de proteção, baseados na arrecadação geral tributária. Esse fato, aliado a outros fatores, inclusive ideológicos, como a disseminação do neoliberalismo, deu azo à chamada e já mencionada de passagem crise do Estado-Providência.

Nesse contexto, já a partir do final da década de 1970 e ao longo da década de 1980 vários países que contavam com uma proteção estatal forte e universalista promoveram mudanças em seus sistemas de proteção social, a fim de reduzir o seu âmbito de cobertura objetiva e/ou subjetiva, adotando políticas de focalização da proteção, que passou a ser cada vez mais seletiva e menos universal. Foi o que ocorreu na Nova Zelândia, na Austrália, na Inglaterra e no Chile, por exemplo.

E o Brasil veio a implantar o sistema de proteção social mais universalista de sua história justamente em um período em que a maioria dos países já havia reduzido o seu campo subjetivo e objetivo de proteção social. É bem verdade que as condições em que foi gestada a Constituição de 1988 foram muito específicas, pois o país estava saindo de um longo período de regime autoritário e a assembléia constituinte assumiu para si mesma um compromisso de resgatar várias dívidas do Estado para com o povo, inclusive na ordem social. Daí que a adoção da técnica da seguridade social como principal instrumento de proteção social foi praticamente inevitável, além de ter sido simbólica do ponto de vista político.

Todavia, essa espécie de descompasso histórico apontado teve repercussões, não só na escolha dos princípios balizadores da seguridade social (artigo 194, parágrafo único da Constituição), mas também nas emendas constitucionais que versaram sobre essa matéria, notadamente as Emendas nº 20/1998 e nº 41/2003, as quais rearranjaram o sistema de proteção social, em particular sob o ângulo da previdência social, de modo a restringir o campo objetivo e subjetivo de amparo e a aproximar os regimes dos servidores públicos e dos trabalhadores autônomos e subordinados da iniciativa privada (chamado regime geral da previdência social).

Conclusão

Ao cabo do retrospecto histórico desenvolvido, fica claro que o período republicano foi extremamente relevante para o sistema brasileiro de proteção social, que na atualidade encontra sua matriz na Constituição Federal de 1988. Esta assegurou, sem fazer tábula rasa das conquistas em termos de proteção social das décadas que a precederam, uma série de direitos sociais nessa seara, sistematizando-os a partir de uma base tão universalista quanto possível diante dos limites de custeio desse sistema.

Na verdade, a pedra de toque da proteção social, assim como de todos os demais direitos sociais que implicam prestações positivas por parte do Estado, é o seu financiamento. E isso também está ligado não só ao cenário econômico nacional e internacional, como também ao tipo de Estado que se deseja moldar do ponto de vista constitucional, com um grau maior ou menor de intervencionismo.

Daí porque o modelo de proteção social inicialmente trazido pela Carta de 1988 sofreu ajustes, trazidos por meio de emendas constitucionais, os quais acabaram por reduzir os campos subjetivo e objetivo da proteção social, atingindo o ideal universalista original. Todavia, é inegável que todo o decorrer do período republicano se constitui no momento histórico de positivação do direito à proteção social, ainda que com idas e vindas, favorecendo a consolidação institucional desse importante direito fundamental.

Referências Bibliográficas

- ALVIM, Rui Carlos Machado. Um tema em foco. Coordenação: Aluysio Sampaio - Crítica da interpretação e da aplicação da legislação previdenciária. **Revista de Direito Social**, Porto Alegre, ano 2, n. 8, p. 137-172, out./dez. 2002.
- ASSIS, Armando de Oliveira. **Compêndio de seguro social: teoria geral, legislação brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1963.
- BALERA, Wagner. **A seguridade social na Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.
- _____. **Sistema de seguridade social**. 2.ed. São Paulo: LTr, 2002.
- CESARINO JUNIOR, A. F. **Direito social brasileiro**. 2. ed. ampl. e atual. São Paulo: Martins, 1943. v. 1.
- COIMBRA, José dos Reis Feijó. **Direito previdenciário brasileiro**. 4. ed. (adaptada à Constituição de 1988 e às Leis 8212 e 8213/91). Rio de Janeiro: Trabalhistas, 1993.
- LEITE, Celso Barroso. **A proteção social no Brasil**. 3. ed. atual. São Paulo: LTr, 1986.
- _____. **Dicionário enciclopédico de previdência social**. São Paulo: LTr, 1996.
- _____. Venceslau Brás, um precursor da proteção social. **Revista da Previdência Social**, ano XIII, n. 99 (fev. 89), p. 81/82.
- MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.
- RUSSOMANO, Mozart Victor. **Comentários à lei orgânica da previdência social**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1967. v. 1.
- _____. **Curso de previdência social**. Rio de Janeiro: Forense; Pelotas: Universidade Federal de Pelotas, 1979.
- TINOCO, Brígido. **Fundamentos históricos do direito social**. Rio de Janeiro: A Noite, 1951.
- VIDAL NETO, Pedro. **Natureza jurídica da seguridade social**. São Paulo: [s.n.], 1993.