

# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



**SENADO FEDERAL**  
SERVIÇO DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

SETEMBRO. ANO III - NÚMERO 11

# *O amparo ao ser humano: da assistência à Previdência Social*

*Aiman Guerra Nogueira da Gama*  
Assessor Legislativo do Senado

“En la larga e apasionada lucha del hombre en contra de la injusticia y la miseria, el temor, la ignorancia y la inseguridad, muchas y muy variadas soluciones se han promovido; pero entre todas las intentadas, destaca en el mundo contemporáneo la formula de la seguridad social como el medio más adecuado para el logro de ese propósito y, do que es más importante, para la estructura de un orden social más justo y mas humano, que garantice condiciones fundamentales que han sido y son lá mínima norma ética de la convivencia y el signo básico de la dignidad humana y de la concordia internacional.” (1)

## I — O HOMEM E A FORMAÇÃO DAS SOCIEDADES HUMANAS

O homem, êsse “animal político destinado a viver em sociedade” (2), procurou, desde os primórdios das civilizações, o contato e a convivência com os outros seres humanos. É indiscutível que êsse impulso lhe foi inspirado, inicialmente, pelo instinto de autoconservação, por ter sentido que não poderia viver sozinho, nem isolado defender-se contra os riscos oriundos da própria vida, num mundo cheio de perigos.

1) Prof. MIGUEL HUERTA MALDONADO, XIV Congresso Nacional de Sociologia da Segurança Social, México, 1963, Revista Seguridad Social, n.º 24, 1963, pág.11.

2) ARISTÓTELES, (A Política, Livro 1.º, Cap. I, § 9.º), Edições de Ouro, Clássicos de Bolso, tradução de Nestor Silveira Chaves, pág. 18.

Formou, primeiro, o grupo familiar, daí partindo para a constituição de outros, mais amplos, submetendo-se às suas normas, mas obtendo, em contrapartida, maior proteção para a sua existência, que lhe era proporcionada através da sua defesa coletiva. Passou, então, mostra-nos a História, à formação das urbs, das cidades.

A formação das cidades e a vida das famílias que nelas se fixam são um ponto alto na transformação do instinto inicial de autoconservação em instinto de sociabilidade. A partir desse marco histórico, os homens, ou melhor, as sociedades humanas, com vistas a trazer e a proporcionar maior segurança, proteção e tranqüillidade aos seus componentes passaram à organização, num sentido bem mais amplo, da atividade dos Estados. Devido, entretanto, às desigualdades entre os homens — formação, ambiente, preparo, habilidade etc. — foram aparecendo, com o decorrer dos tempos, diversas classes sociais: uns, melhor protegidos, aquinhoados e amparados, outros, economicamente mais fracos e débeis, sofrendo vicissitudes e necessidades de toda sorte.

Com essas diferenças sociais, surgiram as primeiras vítimas da estruturação político-econômica das sociedades: os que carecem de trabalho, a infância abandonada, os enfermos e velhos desamparados, as pessoas submetidas a infortúnios inesperados, a doenças, a enfermidades ou acidentes, que os privam de sua capacidade de trabalho, único bem que possuem.

A presença e o desenvolvimento da personalidade do homem em sociedade, no entanto, dependem, diretamente, do concurso dos seus esforços em relação aos de seus semelhantes, dentro da atividade social indispensável à sua sobrevivência. A sociedade em comum impõe, assim, ao homem, certos deve-

res de atuação, de conduta, que devem superar até os seus interesses particulares pelos da coletividade, obrigando-o ao máximo dos seus esforços em prol do progresso coletivo. Ele possui, como se sabe, em alto grau, o instinto de sociabilidade, o qual, unido ao de solidariedade humana, sempre existiu e sempre o moveu.

Dessa forma, a própria coexistência com as classes menos afortunadas tem levado as de melhor fortuna, despertadas pelo sentimento de caridade, praticada por todas as religiões, a procurar a melhoria das condições de vida dessas menos afortunadas.

Assim, na luta contínua e desesperada do homem contra a injustiça, a miséria, a ignorância, o temor, a insegurança e, enfim, contra os riscos sociais normais da vida, o que se há de ver, no fundo do quadro, é a predominância do princípio da autoconservação, ampliado num sentido associativo e humano.

## II — OS “RISCOS SOCIAIS”

Preliminarmente, torna-se necessário definir o que seja “risco social”. Segundo PAUL DURAND<sup>3)</sup> a noção é extremamente delicada, por ser necessário esclarecer, primeiramente, o que é “risco”, sendo preciso, ainda, analisar os diferentes riscos inerentes à vida social e, depois, saber, dentre eles, aos quais é aplicado o sistema de segurança procurado pelos homens.

Esclarece o mesmo autor que a noção de “risco” foi determinada pelo direito dos seguros, onde ele é definido como um evento futuro e incerto, cuja realização não depende exclusivamente da vontade do segurado.

3) PAUL DURAND, *La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale*, DALLOZ, 1953, pág. 14.

O risco é, mais frequentemente, um evento deplorável: a doença, a morte (se o risco atinge a pessoa segurada), o incêndio (se se trata de um bem material). Ele traz, também, o nome de **sinistro**. Mas a qualificação de risco pode ser, ainda, dada aos eventos felizes: à sobrevivência do segurado, no seguro em caso de vida; o casamento ou o nascimento de uma criança, nos seguros de nupcialidade e de natalidade.

É, também, legítimo ligar ao sistema de segurança o das prestações familiares. O termo **risco**, aplicado às despesas que causam a presença de crianças, tem sido criticado pelos dirigentes dos movimentos familiares, porque o nascimento não deveria ser considerado como um risco, mas como uma consequência normal do casamento. A observação é justa na ordem moral, mas desconhece a significação puramente técnica do termo "risco" no sistema de segurança procurado pelos homens.

Assinala, ainda, o saudoso mestre francês, que:

*L'aspiration du monde contemporaine vers une plus grande sécurité a pourtant conduit à ne pas limiter l'indemnisation à des risques futurs, mais à couvrir même de simples charges, supportées par l'individu. Le système de sécurité sociale accepte alors de couvrir des risques déjà réalisés lors de l'entrée dans l'assurance, afin de ne pas établir de distinctions entre les assurés selon la date de réalisation du risque, et de couvrir l'ensemble des*

*éventualités susceptibles de diminuer les moyens d'existence de l'individu. Mais la couverture des charges demeure exceptionnelle dans les systèmes modernes de sécurité sociale."*  
(4).

PAUL DURAND (5) afirma, ainda, que os riscos inerentes à vida social podem ser agrupados em três categorias, a saber:

1.<sup>a</sup>) Os riscos do **meio físico**: os que dependem dos fenômenos geológicos — tremores de terra, erupções, erosões etc. — ou meteorológicos — inundações, avalanches, geleiras etc.;

2.<sup>a</sup>) Os resultados do **meio social**: de **ordem internacional** — o risco da guerra — e de **ordem interna** — o risco político, o legislativo, o monetário, o administrativo, o da desigualdade das condições sociais;

3.<sup>a</sup>) Os ligados à **organização do agrupamento familiar**: a) os mais importantes resultam dos **encargos familiares**, que abatem o nível de vida da família, ou de riscos tais como a doença e a invalidez, que atacam o chefe da família, privando-os dos meios necessários à sua subsistência; b) os de **ordem fisiológica**: a doença (podendo-se incluir a maternidade), a invalidez, a velhice e a morte. Uma família fisiologicamente deficiente pode, também, ser considerada como um risco social para a coletividade; c) os **riscos da vida profissional**: insegurança de emprego (desemprego, crises econômicas, lock-

4) PAUL DURAND, ob. cit., pág. 15.

5) Idem, pág. 16.

out etc.), riscos de remuneração insuficiente de atividade profissional (insuficiência de ganho, para o empregador ou explorador agrícola, e de salário, para o trabalhador e empregado), e os riscos de lesões corporais na execução de um dado trabalho — acidentes de trabalho e enfermidades profissionais.

Como se vê, a noção do que seja “risco social” vai-se ampliando cada vez mais e os homens se encontram numa luta constante para preveni-los, combatê-los e eliminá-los, muito embora, conforme ensinam JACQUES DOUBLET e GEORGES LAVAU (6):

“Quelles que soient l'ampleur et la perfection des moyens préventifs mis en oeuvre pour limiter ou soulager les effets douloureux de ces risques, une part plus ou moins large ne peut jamais en être éliminée.”

Os seres humanos, conforme se encontrem em estado de necessidade ou de diminuição de ganho, ou, ainda, calculem ou prevejam os riscos sociais que os cercam, podem se dedicar, e assim o fizeram através dos tempos, a três técnicas diferentes de proteção: à assistência, pública privada ou religiosa; à previsão, individual (economia) ou coletiva (mutualidade); e ao seguro.

### III — A ASSISTÊNCIA

ARNALDO SUSSEKIND (7) diz que “o homem, sobretudo o hipossuficiente, sente, durante sua vida, inúmeras necessidades, que impõem, como dever de solidariedade, a ajuda dos seus familiares, dos seus companheiros, de sua comunidade.”

Informa o mesmo autor, baseado nos estudos da história social por ele citados, que até o século XVIII “o homem

era assistido em caso de infortúnio e em suas necessidades:

- a) pela família;
- b) pelos vizinhos, por intermédio das instituições religiosas locais ou do Município;
- c) pelos companheiros de trabalho, através das associações profissionais;
- d) pelo empregador ou proprietário das terras, principalmente em se tratando de servidores públicos, de marítimos e de vassallos.” (8)

Afirma que durante esse período a assistência não decorria, senão em casos excepcionais, de lei ou ato governamental, sendo resultante dos deveres de solidariedade social, da caridade cristã, dos estatutos das corporações de ofício ou do interesse patronal na conservação do agente produtor de suas riquezas.

CESARE RODDI (9) diz que a assistência, diferenciando-se, inicialmente, da caridade, realizada pela Igreja, se entende, em primeiro lugar, como beneficência, ligada, intimamente, à distribuição secular gratuita, de dinheiro e outras utilidades, a pessoas pobres, realizada por particulares e por entidades diversas do Estado, do Município, da Comunidade, sendo reconhecida pelo próprio Governo pelos importantes reflexos de interesse público.

Aproximando-se e depois impondo-se ao de beneficência, o conceito de assistência pública (“assistência por exce-

6) J. DOUBLET e G. LAVAU, *Sécurité Sociale*, THÉMIS, 1961, pág. 1.

7) ARNALDO SUSSEKIND, *Previdência Social Brasileira*, Rio, 1955, pág. 17.

8) A. SUSSEKIND, ob. cit., pág. 18.

9) CESARE RODDI, *L'Assistenza Sociale*, Giuffrè, 1954, pág. 7.

lência”), concebida como obrigação da administração pública na defesa da ordem pública e na luta contra o pauperismo, a pobreza e a mendicância, é um dever moral da sociedade e, portanto, constitui um dos princípios da solidariedade humana.

Conforme acentuam DOUBLET e LAVAU (10), essa modalidade de proteção social apresenta os seguintes inconvenientes:

- a) as formas puras de assistência, pela indeterminação do montante da ajuda (e, de certa forma, das suas condições de atribuição), criam um clima de incerteza e de dependência em detrimento dos assistidos;
- b) muito bem adaptadas aos casos excepcionais de “vítimas” mais desfavorecidas do que a maioria dos outros indivíduos ou em caso de miséria, rara ou momentânea, a assistência é melhor adaptada aos riscos relativamente frequentes ou inevitáveis (velhice), que diminuem, sensivelmente, os rendimentos estáveis mais modestos;
- c) ela não estimula nem a auto-previsão, nem a prevenção dos riscos.

Esse tipo de proteção, como se vê, não é suficiente. Em suas três modalidades — assistência pública, privada e religiosa — só concede ajuda àqueles que se encontram em “estado de necessidade comprovada”. Depende do arbítrio das pessoas que o concedem, assim como dos recursos que essas pessoas ou órgãos possuem e que são limitados. O seu tempo de duração, igualmente, é restrito a determinados fatores e des-

cansam sobre a “caridade”, sempre lesiva para a dignidade e o orgulho daqueles que dela dependem.

É evidente, assim, que a assistência pública, considerada isoladamente, não é um instrumento eficaz na luta contra os “riscos sociais”, uma vez que o seu campo de ação é limitado.

#### IV — PREVISÃO INDIVIDUAL: A ECONOMIA PRIVADA

J. J. DUPEYROUX (11) ensina que os homens, para se premunirem contra os acontecimentos suscetíveis de ameaçar a sua segurança, podem se dedicar à economia privada, pondo de lado uma certa fração de seus rendimentos, de forma a poderem dispor, a qualquer momento, dessas importâncias para fazer face à doença, à velhice etc.

A economia, no seu entender, deve ser encarada, ainda, como uma renúncia a uma consumação atual a favor de uma consumação futura. O autor, comentando o assunto, divide-o nos seguintes aspectos:

- a) Quanto às vantagens: tem-se investimento das somas que lhes to de que o indivíduo que economiza pode utilizar, quando e conforme o seu desejo, as somas economizadas, bem como fortalecido as virtudes morais deste esforço de previsão individual; por outro lado, as instituições de economia podem ter relevante papel social na colocação e no investimento das somas que lhes são confiadas;
- b) No tocante aos limites: 1) A economia privada, para ter importância como garantia da segu-

10) J. DOUBLET e G. LAVAU, *ob. cit.* págs. 2 e 3.

11) J. J. DUPEYROUX, *Sécurité Sociale, Précis DALLOZ*, 1965, pág. 18.

rança dos indivíduos, pressupõe, inicialmente, que eles possam **economizar**, renunciando ao emprego imediato de parte dos seus rendimentos — o que é impossível para os que são forçados a utilizar a *totalidade* dos seus rendimentos para a satisfação das suas necessidades mais urgentes e que constituem a grande maioria. As classes deserdadas, que dificilmente podem economizar, são justamente as mais vulneráveis aos riscos que ameaçam a sua *segurança econômica*.

2) A economia, como procedimento voluntário, supõe, igualmente, que os indivíduos tenham **interesse em economizar** e esse interesse, em si mesmo, exige, também, certa estabilidade monetária: se o valor real das somas economizadas se deteriora, a consumação futura não corresponderá mais à que é imediatamente renunciada por quem economiza e, nestas condições, o sacrifício terá sido em vão.

- c) A economia, enfim, é um procedimento de **previsão individual**: quem economiza, com seus próprios recursos, terá que fazer face aos eventos que ameaçam a sua segurança econômica, suportando, ele mesmo, os ônus decorrentes.

De uma forma geral, é possível considerar a economia como uma modalidade de proteção, mas não como uma verdadeira técnica de garantia. Não pode, evidentemente, ter lugar de destaque na proteção das classes sociais mais ricas. Deve ser e é utilizada, atualmente, como medida acessória às adotadas pelas sociedades para a garantia do ser humano.

## V — PREVISÃO COLETIVA: A MUTUALIDADE

Forma mais completa de amparo, repousa sobre o mesmo princípio usado pelo seguro: divisão, sobre os componentes de um grupo, dos encargos ou ônus de um prejuízo ou dano ocasionado a um deles. Tem como vantagem sobre o seguro o fato de eliminar o intermediário: a coleta é feita diretamente pelos mutualistas que, também, se encarregam da distribuição.

É um meio de previsão coletiva e constituíu, através dos tempos, forma privilegiada que os trabalhadores adotaram para se garantir contra os riscos sociais. Como *sociedade de socorro mútuo*, sem fim comercial, a mutualidade serve de traço de união dos seus membros. A carga dos riscos é difundida, inteiramente, pela totalidade dos mutualistas.

Segundo DOUBLET e LAVAU (12), as mutualidades exigem uma solidariedade muito alta para realizar uma difusão eficaz, necessitando de grandes agrupamentos mutualistas — condição que se choca com o particularismo do ofício e do "habitat". Quando a adesão é livre, deve-se contar, exclusivamente, com a educação dos seus membros. Quando as cotizações são fracas, o que é comum, as garantias são irrisórias, a não ser que o agrupamento mutualista reúna grande massa de filiados. O sentido de solidariedade entre trabalhadores pertencentes a ofícios ou empregos que não apresentam os mesmos riscos e que são diversamente remunerados, entretanto, não tem realmente força senão entre gente do mesmo ofício e, freqüentemente, do mesmo local de trabalho. Somente então a federação mutualista pode alargar o seu círculo, praticando o resseguro e, desse modo, aumentar a ga-

12) J. DOUBLET e G. LAVAU, *ob. cit.*, págs. 18 e 19.

rantia e reduzir o custo técnico da indenização. Todos os grupos de mutualistas o tentaram e, mais ou menos, o conseguiram, mas, apesar desses esforços, os agrupamentos foram obrigados, mais cedo ou mais tarde, a solicitar a ajuda direta ou indireta dos poderes públicos: exonerações fiscais, taxas fiscais privilegiadas, fornecimentos diversos etc. A experiência demonstrou, por toda parte, mesmo onde os mutualistas foram beneficiados de melhores condições legais e psicológicas, como na Grã-Bretanha, que os meios da mutualidade são insuficientes quando se pensa em assegurar os riscos mais pesados como os da velhice, das moléstias de longa duração, dos encargos largamente extensos, como os familiares, ou quando se deseja estender essas garantias não somente às cotizações mesmas, mas, ainda, às suas famílias e aos seus de direito: é necessário, então, recorrer a um sistema de seguro obrigatório e a um sistema de cotizações dadas, em parte pelos próprios segurados e, em parte, pelos empregadores. É a inovação dos "seguros sociais", que caracteriza a aparição das formas mais modernas de segurança social.

## VI — O SEGURO

O seguro, operação econômica, caracteriza-se pela inclusão de um risco particular numa massa de riscos homogêneos, que é coberta mediante a colação de recursos financeiros fornecidos pelos segurados expostos à contingência. Constitui um ato de previsão destinado a reparar ou compensar os eventos considerados danosos, previamente escolhidos, fracionando-se o risco entre todos em virtude do regime mutual.

As empresas de seguro mercantil, intermediárias, estão obrigadas ao risco em curso. As reservas são calculadas com rigor técnico, sendo adotado o sis-

tema de capitalização. O segurado tem, assim, economicamente garantida a cobertura do risco.

Do ponto de vista jurídico, o seguro privado tem por objeto a eliminação de um dano eventual ou a satisfação de uma necessidade eventual.

O evento que provoca o risco (considerado, desde logo, como danoso), deve ser futuro e incerto, precisando o segurado de um longo período de contribuições para alcançar um direito à indenização.

A. DE OLIVEIRA ASSIS <sup>(13)</sup> entende existirem cinco condições básicas — duas de ordem subjetiva e três de ordem objetiva — para o funcionamento do seguro, a saber:

### I) de ordem subjetiva:

- "a) existência de interesse real, de motivação pessoal consciente, em face da segurança oferecida pela mutualidade contra as consequências da adversidade;
- b) renúncia a qualquer idéia de lucro através da operação do seguro, conformando-se, pois, com a sua função meramente indenizatória ou compensatória do dano sofrido."

### II) de ordem objetiva:

- "a) que haja alguma coisa exposta a um perigo potencial, isto é, a um "risco";

13) ARMANDO DE OLIVEIRA ASSIS, *Compêndio de Seguro Social*, F.G.V., 1963, págs. 22 e 23.



- b) que o "risco" possa ser exatamente avaliado e pressuponha uma necessidade também avaliável;
- c) que o prêmio resultante seja praticável, isto é, que o custo do seguro seja acessível à bolsa daqueles que dele precisam valer-se."

Condensando as suas observações, o mesmo autor afirma que:

"Seguro é o método pelo qual se busca, por meio da ajuda financeira mútua de um grande número de existências ameaçadas pelos mesmos perigos, a garantia de uma compensação para as necessidades fortuitas e avaliáveis decorrentes de um evento danoso." (14).

Do rápido exame acima feito, fácil é depreender-se que os homens, somente com estas três técnicas, não estavam perfeitamente protegidos contra grande número dos "riscos sociais" e, portanto, ainda não tinham meios suficientes para combatê-los com segurança e precisão.

Assim, tornou-se necessária a criação de uma outra forma de amparo, que assegurasse ao trabalhador, nos períodos de infortúnio, ocasionados pelo advento dos "riscos sociais", existentes na vida quotidiana, o direito de receber uma importância ou uma ajuda, que possibilitasse o seu retorno ao trabalho e à manutenção de sua vida e, conseqüentemente, a de sua família. Isso, sem depender de qualquer tipo de previsão pessoal sua ou de quaisquer outros requisitos exigidos pela ajuda pública, mas em virtude de sua principal contribuição à coletividade e ao Estado — a de sua "fôrça de trabalho" pessoal.

Surgiram, assim, as idéias dos seguros sociais.

## VII — OS SEGUROS SOCIAIS

Os seguros sociais cobrem diversos riscos inerentes à condição humana: fisiológicos, como a enfermidade, a invalidez, a velhice e a morte prematura; profissionais, como o acidente do trabalho e a enfermidade profissional; o risco social do desemprego, produto do regime econômico das Nações.

Produzido o risco, o evento, o beneficiário passa a ter direito a receber os auxílios correspondentes, os benefícios a que fez jus por causa da sua contribuição. O "seguro social" não deixa de ser, no fundo, um seguro, que só cobre o fato após êle se verificar, mas difere do seguro privado, fundamentalmente, por diversos fatores. Tem a denominação "social" porque, além de ser obrigatório, baseia-se em contribuições diversas — do empregado, do empregador e do Estado — e não na contribuição única, como no seguro privado. Entre outras diferenças existentes, cumpre notar que o seguro social decorre de uma determinação legal, não objetiva qualquer lucro e não tem caráter simplesmente indenizatório, procurando prever, com vistas a recuperar, bem como a indenizar. Tem por objeto, ainda, conforme salienta CARLOS POSADA (15), proteger as classes economicamente débeis, seguradas, não individualmente, mas em conjunto, contra riscos fisiológicos e econômicos que ameaçam a capacidade de trabalho e que são difíceis ou impossíveis de cobrir pelo seguro privado. Esses riscos, além do mais, conforme a esfera em que são produzidos, danificam não só o indivíduo como, também, o meio social.

Devido à sua alta repercussão na vida de todos os povos, cumpre que se realize um estudo dos antecedentes histó-

14) Idem, pág. 24.

15) CARLOS G. POSADA, *Los Seguros Sociales Obligatorios en España*, Madrid, 1943, pág. 13.

ricos, sociológicos, dos seguros sociais, com vistas à sua melhor compreensão.

### VIII — ANTECEDENTES HISTÓRICOS DOS SEGUROS SOCIAIS

De acôrdo com o sociólogo VLADIMIR RYS (16), para que o estudo sociológico do seguro social possa ter sentido deve começar pelos seus antecedentes institucionais, como, por exemplo, pela evolução das instituições sociais que possuíam objetivos iguais aos do seguro social, podendo tal estudo ser considerado como preliminar do fator da evolução institucional.

#### 1 — Primeiras formas ou fontes:

Indica, o mesmo autor, cinco fontes diferentes de ação ou princípios sob os quais os seguros sociais puderam surgir e que, em resumo, são as seguintes:

1.<sup>a</sup>) As prestações sociais, que eram a recompensa por serviços prestados aos detentores do poder político, através da distribuição dos despojos aos soldados, da concessão de terras aos antigos combatentes, de pensões a viúvas e órfãos de guerra.

Nesse ponto, RICARDO MOLES (17) ensina que, na América pós-colombiana, as primeiras medidas sociais — “instituciones gratias” — foram adotadas pelos reis da Espanha em favor dos conquistadores e, mais tarde, dos administradores dos bens dos reis.

2.<sup>a</sup>) A caridade religiosa. Em Roma, durante o período cristão primitivo, teve importância primordial, uma vez que a Igreja se tornou um vasto mecanismo de distribuição de socorros caritativos. Através de todas as épocas, as diversas ordens religiosas a têm exercido, ajudando aos indigentes, doentes, desamparados, desabrigados, estrangeiros etc. Essa função corresponde, sem dúvida, à exercida por vários serviços sociais hoje existentes.

3.<sup>a</sup>) A ajuda mútua. A aplicação desse princípio aproxima-se mais do ramo dos seguros sociais. Na Grécia antiga já existiam sociedades mútuas para garantir auxílios funerais e doença. Entre os romanos essas sociedades foram tão prolíferas que o Imperador Marco Aurélio baixou uma legislação especial para o seu contrôlo.

Surgiram, então, os grêmios medievais, cujo aparecimento coincide com o dos povos e ofícios na sociedade rural. Inicialmente, foram idealizados para proteger novas classes da população, que articularam as atividades dessas agremiações de socorro e de auxílio mútuo, especialmente as que dizem respeito a certas ocupações, como as dos mineiros e marinheiros, que apresentavam maior perigo e, portanto, geravam um sentimento de insegurança maior do que a de outros trabalhadores. Essa a razão de terem sido as primeiras a iniciar a organização de sua defesa na base da ajuda mútua.

As sociedades de socorro mútuo, por ocasião da denominada “revolução industrial”, ocorrida na Europa Ocidental, já haviam tido acentuado progresso na evolução do conceito da ajuda mútua, socorrendo a quantos desejavam os seus serviços. Ao mesmo tempo, o aparecimento dos sindicatos, que desenvolviam as suas atividades no sentido de se tornarem importantes ramos de proteção contra a miséria, foi um fato que deve ser anotado na história da evolução do amparo ao ser humano.

16) VLADIMIR RYS, Sociologia da Segurança Social — trabalho apresentado perante o XIV Congresso Nacional de Sociologia da Segurança Social, México, 1963, publicado na Revista Industriários, n.º 101, outubro de 1964, Revista Mexicana del Trabajo, n.º 3-4, de 1965, e Revista Iberoamericana de Seguridad Social, n.º 2, de 1966.

17) RICARDO R. MOLES, História de la Previsión Social en Hispanoamérica, Buenos Aires, 1962.

4.<sup>a</sup>) A assistência social, outra fonte histórica, como o seu próprio nome indica e foi visto, procura dar proteção ao desvalido, através de qualquer ação das autoridades públicas, tendente a socorrer o cidadão indigente, exercida pelos diversos escalões da administração pública. O primeiro motivo de sua criação, entretanto, parece ter sido o interesse pessoal, a própria preservação da autoridade pública, distribuindo alimento aos pobres, bem como dinheiro, com o fim de evitar distúrbios sociais.

As cidades da Grécia antiga, os Estados feudais da Europa, controlados pelos ricos, utilizaram-se dos seus recursos para manter os pobres pacíficos, até que eles se tornaram fonte de poder político. Com o direito de voto, o cidadão indigente adquiriu uma arma que lhe deu meios de obter a garantia social de sua existência.

ALFREDO GAETE BERRIOS <sup>(18)</sup>, Professor de Direito do Trabalho da Universidade do Chile, diz ter sido entre os hebreus, no entanto, que apareceram, pela primeira vez, os elementos marcantes de uma assistência social inspirada em princípios de respeito à personalidade humana — o que é confirmado, também, por ENZO CATALDI <sup>(19)</sup> —, os quais vieram a adquirir a sua plena consolidação com o advento do cristianismo. Afirma, ainda, o professor chileno, terem sido as congregações religiosas e confrarias as primeiras a fundar hospícios e casas para desvalidos, conservando, dessa forma, por muitos anos, o monopólio da assistência social. Os conflitos políticos e religiosos, derivados da Reforma, originaram, entretanto, a confiscação, pelo Estado, dos bens eclesiásticos e a supressão dos Conventos, o que provocou, nos países protestantes, o deslocamento da assistência das mãos da Igreja para o Estado e a sua secularização progressiva.

Assim, nos Estados em que se praticou a Reforma, exclusivamente a assistência pública passou a existir, embora, nos demais, tenha coexistido com a assistência privada.

5.<sup>a</sup>) O bem estar ocupacional, claramente distinto das previsões sociais conducentes ao seguro social obrigatório. Suas raízes são múltiplas, começando com as atividades de benefício mútuo das irmandades de trabalhadores. Num primeiro período, a autoridade pública toma medidas para obrigar o patrão a colaborar com os fundos econômicos dos empregados, como aconteceu, por exemplo, na indústria mineira da Alemanha, nos meados do século XVI. Na segunda metade do século XIX a legislação sobre a compensação dos trabalhadores estabeleceu o princípio da responsabilidade do patrão pelos acidentes do trabalho. Paralelamente, os patrões tomaram a iniciativa de encarregar-se de seus empregados com respeito a certos riscos. Esse sentimento, com o tempo, ampliou-se, talvez por motivos de ordem social ou, mesmo, competitivos, pois os patrões, dando mais segurança e amparo aos seus empregados, obtêm melhor rendimento e produção e, conseqüentemente, maior lucro, mantendo, por outro lado, os melhores técnicos e empregados em suas empresas.

Salienta VLADIMIR RYS que o fator mais importante ao largo desta evolução é o crescente conhecimento por parte das autoridades públicas de sua responsabilidade na manutenção das vítimas inocentes da má sorte, do infortúnio, tendência essa que se reflete mais profundamente na assistência social.

18) ALFREDO GAETE BERRIOS, *Manual de Seguridad Social*, Santiago, 1949, pág. 7.

19) ENZO CATALDI, *La Previdenza Sociale Nelle Legislazione Straniere*, Giuffrè, 1953, pág. 13.

## 2 — Implantação dos seguros sociais:

Nos meados do século XIX teve lugar o que se denominou "revolução industrial".

Com a descoberta das minas de ouro na Califórnia, em 1848, e na Austrália, em 1851, houve um aumento, sem precedentes na História, da quantidade desse metal no mercado mundial.

A descoberta de novos processos de extração da prata, com a sua consequente superprodução, serviu para destruir o equilíbrio que havia entre os dois metais, ocasionando a entrada em circulação de uma enorme massa de numerário. Tal fato trouxe como resultado uma súbita ascensão dos preços, que se mantinham estáveis desde 1820, e um elevado estímulo às atividades econômicas. O aparecimento de inventos de toda sorte, da máquina a vapor, a construção de uma rede de estradas de ferro pela Europa, os progressos tecnológicos da siderurgia e da metalurgia deram imenso incremento à indústria, que passou a derramar os seus produtos por todas as classes da população. Os volumes dos negócios realizados pelos Bancos cresceram extraordinariamente, ampliando-se a todos os países, em todas as suas modalidades: empréstimos, depósitos, descontos de títulos, transferências etc.

Diminuíram os pequenos bancos locais, aumentaram os estabelecimentos de maior vulto, formaram-se grandes sociedades anônimas. Em consequência, o comércio teve, igualmente, grande impulso.

Todas essas modificações, no entanto, vieram favorecer, exclusivamente, a população da classe média para cima.

Os artesãos beneficiaram-se com a alta dos preços, passando a levar padrão de vida mais elevado. Os operá-

rios qualificados tornaram-se, graças à sua experiência e técnica, mais necessários e melhoraram de condição, o que lhes foi proporcionado, inclusive, pela formação de sindicatos e *trade-unions*, que os defendiam junto aos patrões.

Os pequenos lojistas e seus empregados também lucraram, elevando o seu nível de vida, muito embora, conforme observam os estudiosos da matéria, não tenham modificado os seus hábitos.

Os membros das profissões liberais cresceram em número, aproveitando-se, indiretamente, do progresso e da ampliação dos negócios.

A vida passou a ser mais abundante e fértil para esses favorecidos. O aumento dos bens e riquezas atenuou as diferenças antes existentes entre nobres e ricos, que passaram a se ligar, confundindo-se em casamentos e uniões comerciais, exceto em determinados países onde, devido à tradição milenar, à nobreza repugnava misturar-se com outras classes sociais.

Os progressos da técnica, no entanto, trouxeram maiores desigualdades sociais. A grande massa da população européia, nos fins do século XIX, era ainda constituída de camponeses. Havia melhorado no aspecto jurídico, mas não no que dizia respeito ao seu nível de vida. Suprimiram-se as desigualdades legais, aboliram-se os direitos senhoriais, extinguiu-se a escravidão. As desigualdades reais, não obstante, subsistiram: riqueza, instrução, nível social, hábitos, vestuários, maneiras etc. Os servos, libertos e agraciados com pequenos pedaços de terra, não conseguiam, devido a taxas e impostos elevados, o necessário à sua subsistência, o que os fez abandonar a terra e procurar emprego nas cidades. Os salários agrícolas, por sua vez, não acompanharam o custo de vida. A soma desses fatores contribuiu para o êxodo dos camponeses para as cidades, onde, a

seu turno, os operários menos qualificados estavam passando fortes privações, conseqüentes das crises de falta de trabalho ocasionadas pela concorrência da máquina e da tecnologia.

Os estudiosos dessa matéria afirmam que apesar de terem os economistas ensinado que o número de filhos em cada família deveria crescer com a possibilidade de alimentá-los, ocorreu o inverso. Os ricos passaram a controlar a natalidade, com vistas a dar mais aos seus filhos, mantendo-os em situação social elevada, e os pobres passaram a constituir famílias de prole cada vez mais elevada, sem nenhuma previsão. O índice populacional, em conseqüência, cresceu de maneira assustadora entre as classes mais miseráveis, especialmente nas cidades, devido ao grande afluxo dos trabalhadores do campo. Essa imensa massa de trabalhadores, constituída pelos mais desprotegidos economicamente e concentrada nos grandes centros urbanos, passou a ser conhecida e denominada como "proletariado urbano".

A miséria, a fome, a instabilidade, o desamparo, a insegurança de sua grande maioria, tornou essa massa populacional um fator de preocupação para os governantes, uma vez que vítimas fáceis dos agitadores, dos instigadores, dos criadores de teorias perniciosas à sociedade.

As condições de vida então existentes, as relações entre patrões e empregados, dentro do liberalismo adotado à época, de não-intervenção do Estado em suas relações — o *laissez faire* — estavam ocasionando, por sua vez, uma tremenda exploração do trabalho humano. Os menos favorecidos pela fortuna nada mais eram do que vítimas da ganância e do esbulho dos ricos. Em conseqüên-

cia, as condições de trabalho — miseravelmente mal pago — eram as piores possíveis: desconforto, má higiene, duração extraordinária de trabalho etc.

As massas proletárias, assim, sofrendo todo tipo de insegurança, miséria e injustiça, começaram a se unir e a serem arrastadas por uma ideologia social extremista, organizando-se para lutar contra as suas precárias condições de vida, mas, ao mesmo tempo, pondo em risco a estabilidade dos Estados, uma vez que tal fato estava levando os povos da Europa às revoltas e revoluções, como aconteceu na França.

Assim, por motivos de ordem política, ideológica, econômica e jurídica, os governos foram sendo forçados, com vistas à sua própria estabilidade, a voltar a sua atenção para a solução dos problemas da classe proletária, concedendo-lhes maior amparo e proteção estatal, intervindo diretamente na adoção de medidas que lhes dessem maiores e melhores condições de trabalho e de vida. Surgiram, então, as primeiras idéias de seguros sociais.

Segundo J. J. DUPEYROUX <sup>(20)</sup>, desde 1854 uma lei prussiana dava às comunidades e às autoridades locais autorização para criar fundos-doença, impondo uma filiação obrigatória dos assalariados. A Baviera, o Wurtemberg e o Ducado de Baden adotaram, de 1869 a 1875, disposições semelhantes. A legislação social prussiana, cumpre notar, colocou marcos importantes no setor dos acidentes do trabalho e das doenças profissionais.

Coube a BISMARCK, o grande estadista alemão, no entanto, a implantação dos seguros sociais. Tendo em vista a situação existente, que previa calamitosa, e com o fim, também, de amenizar a sua política de repressão, teve necessidade de iniciar uma outra,

20) J. J. DUPEYROUX, ob. cit., pág. 41.

de reformas sociais, contrabalançando e arruinando a influência dos socialistas, o que veio a fazer com a implantação sucessiva de três leis de seguro social. A primeira, criando o seguro-enfermidade, em 1883, a segunda, o seguro de acidentes do trabalho, em 1884, e, finalmente, a terceira, o seguro-invalidadez e velhice, em 1889.

Essas leis sociais, inicialmente, abrangiam a certos trabalhadores da indústria, com salário inferior a uma determinada quantia, que constituíam os mais deserdados e, portanto, os descontentes do proletariado urbano. Posteriormente, foram sendo estendidas a outros assalariados.

Como êsses empregados, quando vítimas de um desses riscos sociais, perdem a sua força de trabalho, que é a sua única fonte de riqueza, com a conseqüente diminuição de ganho, os seguros sociais, através da outorga de prestações, compensavam essa perda, proporcionalmente ao salário perdido, com aspecto indenizatório e não de favor público. Os seguros sociais alemães apareceram como uma adaptação do sistema de mutualidade antes existente, com o caráter obrigatório, obedecendo a repartição dos encargos financeiros a novos princípios — empregado, empregador e Estado. Essa legislação, que foi fruto do momento político, implantada por BISMARCK na Alemanha, em 1883, permaneceu quase a única no gênero, mas, pouco a pouco, foi se estendendo a todos os países do mundo, como expressão de uma ânsia de justiça e de dignificação humana. Primeiramente, pela Áustria, e, trinta ou quarenta anos depois, pelo Reino Unido, pelos países da Europa Continental, Rússia e Japão, os diversos sistemas de seguro social obrigatório foram sendo criados.

De todos os esforços, individuais e coletivos, realizados através dos tempos, para enfrentar os riscos que ameaçam

a vida do ser humano e a capacidade de sustentar do individuo, o seguro social representou a forma até então mais perfeita, como o demonstrou a experiência.

Atualmente, segundo o mestre mexicano, MARIO DE LA CUEVA (21):

- “a) El seguro social es una parte de la previsión social y disfruta de los caracteres del derecho del trabajo, aun en el supuesto de su extensión a quienes no son sujetos de una relación de trabajo;
- b) El seguro social es una organización económico-legal dirigida o vigilada por el Estado, esto es, supone una corporación incorporada o descentralizada del Estado;
- c) El seguro social participa de las formas del seguro privado, pero difiere de él en su fundamento y en sus propósitos;
- d) El seguro social protege a la clase trabajadora (hacemos, de momento, exclusión de su posible extensión), o sea, tiende a la prevención y reparación de los riesgos que pueden afectar a los trabajadores;
- e) El seguro social garantiza a los trabajadores contra los riesgos naturales y sociales;
- f) El seguro social compensa la pérdida de la capacidad de trabajo y de ganancia. Cuando hablamos de los riesgos profesionales sustuvimos la tesis de que la indemnización que ha de pagarse a los trabajadores debe tomar en cuenta no solamente la pérdida de las facultades

21) MARIO DE LA CUEVA, *Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo II, págs. 192 e 193 — México, 1961.

tades físicas, sino, particularmente, la disminución de la capacidad de ganancia; en este aspecto, la legislación universal necesita de una reforma, pues las dos ideas, si bien se complementan, son, no obstante, distintas.

- g) El seguro social debe procurar una compensación adecuada, en el supuesto de la realización de los riesgos que cubre.

En síntese de los elementos del seguro social sugerimos la siguiente fórmula: **El seguro social es la parte de la previsión social obligatoria que, bajo la administración o vigilancia del Estado, tiende a prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancia, como resultado de la realización de los riesgos naturales y sociales a que están expuestos.**"

Outros eventos, no entanto, danosos para a coletividade, existem e necessitam de amparo, inclusive preventivo, com vistas à tranqüilidade geral da grande família humana.

As modalidades de proteção foram sendo ampliadas. Surgiram, a seguir, as primeiras idéias de "Previdência Social" que, conforme se depreende da definição dada acima pelo mestre mexicano, englobou os "seguros sociais".

## IX — PREVIDÊNCIA SOCIAL

Depois da Primeira Grande Guerra houve, praticamente, como que uma corrida nesse setor. Começaram a surgir, por todos os lados, novas leis, ampliando e melhorando o campo dos seguros sociais.

Passou-se, assim, à **Previdência Social**, à previsão do dano, ao amparo aos assalariados com vistas a **prevenir**, além

de **combater** o risco sob tôdas as formas. A previdência social, dêsse modo, englobou o setor assistencial, bem como o dos seguros sociais.

**GARCIA OVIEDO** (22), analisando essa matéria, ensina:

"Motivo constante de sobresalto y temor ha de ser, tanto para el obrero cuanto para quienes, como él, viven al día, la situación en que habrán de quedar cuando una adversidad los prive, temporal o definitivamente, de sus ingresos. Hasta ahora, la beneficencia era el remedio obligado de esta situación.

Mas la beneficencia es, en los tiempos actuales, coza juzgada depresiva, en ciertos medios. A la conciencia del trabajador moderno repugnan instituciones que estima incompatible con su dignidad personal y de clase. Además, la beneficencia actúa cuando el mal sobrevino, y es preferible prevenirlo y evitarlo. La política social moderna ha ideado otros procedimientos substitutivos de la beneficencia, más acordes con el espíritu de nuestro tiempo. Estos procedimientos son los de la previsión, en que plasman sentimientos propios de una Humanidad más civilizada. La previsión es cosa preventiva. Tiende a evitar el riesgo de la indigencia. Prevé. Ataja el daño. Esta es su función."

**MOACYR VELLOSO CARDOSO DE OLIVEIRA** (23) conceitua a previdência social como "a organização criada pelo Estado, destinada a prover às necessi-

22) **GARCIA OVIEDO**, Tratado Elemental de Derecho Social, Madrid, ed., 1934, pág. 607.

23) **MOACYR VELLOSO CARDOSO DE OLIVEIRA**, A Previdência Social Brasileira e sua Nova Lei Orgânica, Rio, 1961, pág. 12.

dades vitais de todos os que exercem atividade remunerada e de seus dependentes, nos eventos previsíveis de suas vidas, por meio de um sistema de seguro obrigatório, de cuja administração e custeio participam, em maior ou menor escala, o próprio Estado, os segurados e as empresas."

Esclarece, ainda o mesmo autor, existirem três pontos característicos, sem os quais a "previdência social" não subsiste: 1.º o caráter estatal, embora com a participação direta, no custeio e na gestão, dos particulares interessados; 2.º a finalidade essencial: prover aos eventos ou riscos sociais, tais como a doença, a invalidez, a velhice, a morte e a natalidade; 3.º a forma econômica de sua realização, que é o "seguro social" obrigatório.

O conceito de "previdência social", no entender de SUSSEKIND (24) é "mais amplo do que o de seguro social, eis que, além dos seguros, abrange as medidas assistenciais realizadas pelas instituições seguradoras, visando ao bem estar dos seus segurados. Por isso mesmo, aqueles que consideram a expressão "seguro social" como equivalente a "Previdência Social" restringem, inadequadamente, o conteúdo desta."

A previdência social ampliou as formas de proteção existentes, estendendo-as a outras categorias de trabalhadores, abrangendo não somente aos assalariados como, também, num sentido horizontal, aos independentes.

Demonstrando a preocupação e o interesse de todos os povos nesse setor, basta lembrar que fazem menção expressa aos seguros sociais e à previdência social, entre outras, as Constituições (25) dos seguintes países: Brasil (artigo 157, XVI), Bulgária (artigo 175), Tcheco-Eslováquia (artigo 23), Costa Rica (artigo 73), Equador (art. 149), Espanha (art. 28), Guatemala (arts. 58, 14, e art. 63), Hungria (art. 47), Itália

(art. 38), Iugoslávia (art. 38), México (art. 123, XXIX), Nicarágua (art. 85), Paraguai (art. 14), Panamá (art. 146), Peru (art. 48), Polônia (art. 60, I), República Árabe Unida (art. 20), República Federal da Alemanha (art. 74, 12), República Popular da Alemanha (art. 16, 3), Romênia (art. 20), Suíça (art. 34 bis, e 34 quater), Uruguai (art. 67).

Tenta-se, atualmente, desvincular a previdência social da força de trabalho propriamente dita, ou melhor, do vínculo até então existente com o trabalho e, por essas razões, as discussões mais variadas têm surgido: se a previdência social ainda se encontra no campo do Direito do Trabalho ou se já se desligou completamente deste.

ERNESTO KROTOSCHIN (26) entende que:

"La previsión social no se limita a un sector tan determinado de la población como debe hacerlo el derecho del trabajo. Su ratio consiste menos en la creación de normas de conducta alrededor del factor trabajo — reducidas en su aplicación a trabajadores y empleadores — que en la creación de tales normas con respecto a la vida general de sectores más amplios."

24) SUSSEKIND, ob. cit., pág. 43.

25) a) MIRKINE-GUÉTZÉVITCH, Les Constitutions Européennes, 1951; b) ANTONIO ZAMORA, Digesto Constitucional Americano, Buenos Aires, 1958; c) A Constituição da República Árabe Unida, Serviço de Imprensa da Embaixada, ed. 1964; d) Constitution de La République Populaire de Bulgarie, tradução de Stantcho Djoumaliev, Sofia, 1964; e) Constitución Política de La República de Costa Rica (7 noviembre de 1949), Imprenta Nacional, 1965; f) Constitution de La République Populaire Hungara, Revue Hongroise, Imprenta Universitária Budapest, 1959; g) The Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, Beograd, 1963.

26) ERNESTO KROTOSCHIN, Instituciones del Derecho del Trabajo, Buenos Aires, 1947.



Parece, entretanto, que a razão, no momento, encontra-se com MARIO DE LA CUEVA (27), que afirma ser a previdência social, por enquanto, um setor do Direito do Trabalho, muito embora reconheça que a sua idéia esteja procurando romper estes moldes para projetar os seus benefícios a todos os homens, o que, no entanto, na realidade atual, ainda não ocorre.

#### X — AMÉRICA LATINA

O seguro social, com suas transformações, relativamente aos países europeus, tardou alguns anos a aparecer nas Repúblicas Americanas. Teve, no entanto, um desenvolvimento extraordinário, devido, talvez, à natureza latina desses povos que, entusiasmados, lançaram-se, alguns, sôfregamente sobre a idéia, à qual deram nova orientação, muito embora mantendo, em suas linhas gerais, o pensamento ocidental.

MANUEL DE VIADO (28), da Conferência Interamericana de Seguridade Social (C.I.S.S.), sobre tal fato assim se expressa:

“Do ponto de vista político, as orientações latino-americanas seguem as orientações gerais do pensamento ocidental, harmonizando seus planos e projetos com os da política social, econômica e sanitária dos governos, conferindo-lhes assim uma importância maior como obras do governo, em consequência mesmo das condições particulares do desenvolvimento econômico e político do subcontinente.

As velhas concepções se transformam e adquirem uma nova fisionomia nas novas terras, adaptando-se às novas realidades da industrialização econômica. Importantes, vivas, proteliformes, as novas concepções e suas repercussões sociais

não poderiam entretanto fixar-se numa concepção americana estável.”

Os mais variados sistemas, pois, foram sendo implantados, alguns concedendo o maior número possível de benefícios, através de leis fabulosas, outros, extremamente cautelosos.

Conforme o mesmo autor, “a aplicação prática das leis nem sempre está de acôrdo com os textos jurídicos, mas considerando-se as imperfeições, constatada-se, apesar de tudo, um progresso efetivo que é, às vezes, lento e pouco profundo”. Frisa que os fundamentos da nova idéia na América Latina “têm por base a liberdade e a dignidade, atributos essenciais e inalienáveis da personalidade humana”, princípios sem os quais não poderia existir.

Uma das particularidades da orientação latino-americana, nesse setor, é a de ter deixado de lado, para a concessão dos benefícios, a prova do “estado de necessidade” (means test), baseando-a na execução de um trabalho, sobre o qual repousa o direito à sua concessão. Essa proteção não visa, dessa forma, somente aos assalariados, como nos regimes clássicos, uma vez que abrange empregados e empregadores, em razão de sua contribuição. Foi estabelecido, assim, o direito não somente a uma segurança mínima, baseada na necessidade — tão lesiva à moral dos trabalhadores — mas a prestações complementares superiores, fundamentada no concurso trazido pelos interessados.

Os novos sistemas latino-americanos, no entanto, muito embora a boa vontade com que foram lançados, as idéias modernas adotadas, pecaram por falta de base financeira, atuarial, sem a qual

27) MARIO DE LA CUEVA, ob. cit., tomo II, pág. 9.

28) MANUEL DE VIADO, *Tendências da Seguridade Social na América Latina*, Revista Industriários, n.º 34, agosto de 1953.

não podem existir ou, pelo menos, não produzem, em sua totalidade, os fins a que se destinam.

Tal fenômeno é de fácil compreensão e deve ser atribuído à natureza especial das condições existentes na América Latina, à diversidade dos fatores que influem nos povos que a compõem, à sua formação étnica, demográfica, cultural, econômica, social e política.

RICARDO R. MOLES (29), técnico da O.N.U. e Chefe do Departamento de Investigações Sociais do Instituto Nacional de Previdência Social da Argentina, salienta que:

“Em vários sentidos a América Latina é um complexo cultural não integrado definitivamente, em que os processos de transformação são mais significativos que suas estruturas permanentes. O fenômeno da instabilidade política que pretere seu desenvolvimento econômico e social pode ser solucionado ou pelo menos atenuado em seus efeitos, melhorando as condições de vida, contribuindo para uma distribuição mais justa e equitativa da riqueza, facilitando o aproveitamento de seus recursos atuais e potenciais e procurando, mediante um desenvolvimento econômico e social integral, relativa compensação e equilíbrio das forças políticas e dos grupos sociais. A Seguridade Social desempenha papel decisivo nesse processo pela sua contribuição direta ao desenvolvimento econômico e pela sua influência no nível de vida, pela consciência de responsabilidade e solidariedade que cria nos indivíduos e porque estabelece as condições necessárias para que cada pessoa e cada povo disponha de autêntico bem-estar, livre de ameaças e receios. Na medida em que se

cumpram tais objetivos, a América Latina poderá reafirmar seu espírito democrático e consolidar o destino de suas comunidades nacionais.”

Urge, assim, que esses sistemas sejam corrigidos e aperfeiçoados, a fim de que possam cumprir com a sua elevada e importante missão, com a sua destinação histórica: a de amparar a toda a população dos países.

BERYL FRANCK (30), da Organização dos Estados Americanos, diz que “a maioria deles deveria tratar de corrigir em seus sistemas de seguro social o que produz resultados econômicos adversos, como por exemplo a aposentadoria prematura; o pagamento de vultosas importâncias como indenização por anos de serviço; o pagamento excessivamente generoso em face da aposentadoria ou enfermidade, que equivale a salários; e o uso de fundos de reserva em empréstimos pessoais para o consumo.”

Está absolutamente certo o eminente técnico. Esqueceu-se, no entanto, que, dentro da mentalidade latino-americana, não se pode retirar ou restringir vantagens ou benefícios já concedidos aos trabalhadores, uma vez que tal fato geraria intranquilidade, descontentamentos, insegurança e mal-estar social, sentimentos esses totalmente antagônicos às finalidades da previdência social que, ao contrário, deve contribuir para o equilíbrio e tranquilidade social.

Evidentemente, alguns dos defeitos e lacunas podem ser sanadas e evitados, mas os benefícios já existentes têm de ser postos em prática — e podem sê-lo.

29) RICARDO R. MOLES, *Instabilidade Política, Desenvolvimento Econômico e Seguridade Social na América Latina*, Revista Industriários, n.º 83, outubro de 1961.

30) BERYL FRANCK, *A Seguridade Social na América Latina*, Revista Industriários, n.º 87, junho de 1962.

É imperioso, entretanto, para a consecução de tal finalidade, que os sistemas sejam remodelados de acordo com as técnicas mais modernas, em moldes práticos, utilizando-se a experiência dos outros povos, mas adaptando-as ao pensamento do povo e às particularidades do continente latino-americano. Não é tarefa fácil, uma vez ser muito mais complexo modificar-se um sistema de mais de trinta anos de existência do que implantar-se um novo, onde nada ou praticamente nada existe. Isso, no entanto, pode e está sendo feito na América Latina, dentro de uma mentalidade ativa e dinâmica, que amplia cada vez mais os conceitos tradicionais existentes, com vistas a, talvez num futuro bem próximo, atingir o que, modernamente, se denomina "segurança social".

Papel preponderante para a correção e implantação de sistemas legais em bases perfeitas, em bases técnicas, têm desempenhado os organismos internacionais que através do estudo permanente, da observação do que a prática tem demonstrado, procuram corrigir as distorções, procuram elevar os níveis dos diversos regimes existentes, aconselhando e orientando tecnicamente aos Governos.

A Organização Internacional do Trabalho, por exemplo, desde 1919, em trabalho pertinaz, de observação contínua, de estudos permanentes, realizados por comissões técnicas, em Conferências, tem conseguido, paulatinamente, implantar entre as Nações o desejo de realmente tornarem os seus sistemas de seguro social capazes de atender às necessidades de seus povos. Outras organizações, como a Associação Internacional de Segurança Social (A.I.S.S.), a Conferência Interamericana de Segurança Social (C.I.S.S.), e a Organização Ibero-americana de Segurança Social (O.I.S.S.), ligadas à O.I.T. e à

O.N.U., continuamente espalham os seus ensinamentos, através de publicações, revistas técnicas, reuniões, conferências, congressos etc., contribuindo grandemente para essa melhoria.

E, assim, pouco a pouco, os Governos vão vendo a necessidade de serem modificados os regimes, adaptando-os às técnicas mais modernas e perfeitas, que permitam a verdadeira consecução dos seus objetivos.

## XI — SITUAÇÃO BRASILEIRA

O Brasil encontra-se, atualmente, na fase da "Previdência Social" própria, dita, que ampara não somente aos trabalhadores dependentes como, também, aos independentes e pessoas de suas famílias.

A Lei n.º 3.807, de 1960 (Lei Orgânica da Previdência Social), marcou uma nova época, marcou uma transição de grande importância na história previdenciária brasileira: remodelou tudo que havia nesse setor, dando maior amplitude, maior relêvo, maior importância a esse campo de atividade.

A Previdência Social, até então, estava espalhada da forma mais difusa e complexa possível. Cada Instituto Previdenciário com a sua legislação própria e específica. Cada segurado recebendo os benefícios mais variados, uns com direito a muito, outros a pouco, conforme pertencessem a este ou àquele instituto. Tornava-se, assim, necessária a reestruturação total, a união desses benefícios dentro de um sistema legal único, que desse a todos o mesmo tratamento jurídico-legal, conforme dispõe a Constituição. E isso foi feito. Houve, no entanto, um pouco de temperamento latino no equacionamento do problema, tendo prevalecido o exa-  
gêro.

Conforme salienta ESTANISLAU FISCHLOWITZ (31), a Lei Orgânica concede nada menos que sete benefícios em dinheiro — auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por velhice, aposentadoria especial, aposentadoria por tempo de serviço, auxílio-natalidade, pecúlio. Nada menos do que quatro prestações pecuniárias a dependentes — pensão, auxílio-reclusão, auxílio-funeral e pecúlio. Além desses, abrange seis setores de assistência: quanto aos segurados — assistência financeira; quanto aos beneficiários em geral — assistência médica, alimentar, habitacional, complementar, reeducativa e readaptação profissional. Isso, além de outras formas, *sui generis*, de intervenção.

Com a sua autoridade de técnico da O.N.U. junto à O.I.T., o mesmo autor afirma:

“Francamente, não existe no mundo inteiro legislação de Seguridade Social, capaz de encarregar esse setor da concessão de dezessete (17) benefícios de caráter obrigatório, o que, afinal de contas, quer dizer que se reserva aos beneficiários direito subjetivo, líquido e incondicional, a requerê-los, uma vez apenas satisfeitas as respectivas condições aquisitivas.

Com efeito, o seguro social não pode ser encarado como panacéia mágica, capaz de curar todos os males nas condições de existência das classes que lhe são filiadas, mesmo dentro do combate à insegurança social.

Tem as suas limitações máximas naturais, que não podem ser arbitrariamente desprezadas, sem que isto acarrete dificuldades econômicas insuperáveis.”

É comum ouvir-se falar que o Brasil possui leis sociais de grande alcance, as mais modernas do mundo, do melhor quilate, de grande progresso, de grande evolução. Realmente, isso ocorre. As leis trabalhistas, as leis previdenciárias brasileiras podem ser classificadas como das melhores do mundo. Mas, é preciso pensar, também, que não basta a existência de leis boas, no papel. É necessário, é imperioso, sejam aplicadas corretamente na prática, o que não vem sendo feito, por falta de base.

Urge, agora, que se corrija essa situação, que se dê organicidade a essa Previdência, possibilitando a criação de um sistema que vá realmente funcionar.

O que se torna necessário não é dar mais benefícios para uns poucos, não é criar mais vantagens para uns poucos, e, sim, arranjar a maneira de concretizar, de tornar reais a concessão desses benefícios, não somente para as classes já amparadas, mas, também, num sentido horizontal, para as demais.

Não se fale em tirar ou negar qualquer vantagem. Não é possível, depois de se conceder, voltar atrás. É necessário, então, que se planeje, que se estude, que se dê forma técnica, atuarial, financeira, para a realização do que existe na lei.

Alguns dirão que as observações acima são exageradas, que a Previdência Social Brasileira funciona a contento, possuindo, somente, alguns senões.

Por ocasião da apreciação, pelo Senado Federal, da Convenção n.º 102, de 1952, da O.I.T. (Projeto de Decreto Legislativo n.º 30, de 1964, no Senado), essa Casa do Poder Legislativo teve que rejeitar a ratificação da mencionada Convenção, uma vez que o Brasil não

31) ESTANISLAU FISCHLOWITZ, *Problemas Craciais da Previdência Social Brasileira em 1964*, Fundação Getúlio Vargas, 1964.

possua condições técnicas capazes de permitir o cumprimento das "normas mínimas de seguridade social" estabelecidas. Segundo informações prestadas pela Comissão Permanente de Direito Social do Ministério do Trabalho e Previdência Social, o regime de acidentes do trabalho existente discrepava do adotado na Convenção, o sistema previdenciário brasileiro não amparava, ainda, a 50% dos assalariados do País e não concedia proteção aos residentes estrangeiros no percentual mínimo exigido.

O Brasil, assim, não se encontra em condições de poder cumprir com o mínimo exigido pela mencionada Convenção.

Dessa forma, o trabalhador do campo continua desamparado, o trabalhador do interior do País continua sem saber, sem conhecer os seus direitos, sem ter a quem apelar, sem receber nenhum benefício. Os favorecidos pela Previdência Social encontram-se nos grandes centros urbanos e isto porque, devido a tais deficiências e erros técnicos, atuariais, a Previdência não pode, não tem condições de penetrar no interior. Não há, portanto, uma justa redistribuição dos valores recebidos — o que tem dado origem aos clamores mais variados e corretos.

Verifica-se na prática, portanto, que essa bela legislação que aí existe nada mais faz do que amparar a uns poucos, devido a vários fatores que, lastimavelmente, ocasionam o fracasso dessa Previdência. Entre outros elementos, podem ser citados: a falta de pagamento pela União da sua parte, sempre em atraso, a falta de recolhimento das contribuições, na época própria, por grande parte dos empregadores, sem que sejam aplicadas as sanções legais previstas e os gastos administrativos exagerados.

Todos os fatores acima mencionados trazem a manutenção da Previdência

Social para uma faixa mínima, uma população ativa reduzida, que sustenta em seus ombros uma grande maioria a receber benefícios, sem nada obter em contrapartida.

Acusar e atacar é fácil. Construir é mais difícil. Legislar bem é, igualmente, muito difícil. Mas pode ser feito e, sem dúvida alguma, o será pelos legisladores brasileiros, que têm sempre a máxima boa vontade, a intenção de acertar. A situação atual pode ser corrigida, pode ser sanada, através da implantação de novas leis, que não criem mais vantagens ou benefícios, mas tornem exequíveis os que existem, através da adoção de medidas que a observação da experiência realizada pelos outros povos e o estudo sistemático e técnico permitem sejam encontradas.

Já é tempo, portanto, de um pouco mais de evolução nesse setor, a fim de caminhar-se resolutamente rumo à "Segurança Social" que todos os povos estão procurando obter.

É necessário, entretanto, que isso aconteça de maneira sólida, concreta, positiva. E tal fato só é possível através de uma planificação e de um estudo sincero, realizado em bases técnicas, perfeitas, uma vez que qualquer alteração irá atingir, profundamente, a nada menos do que a oitenta milhões de brasileiros. Pensando nêles, que formam um povo jovem, bom, alegre e bem disposto, pensando nessa Nação que, sem dúvida alguma, tem o seu lugar reservado, predominante, no Futuro da Humanidade, é que se torna indispensável um planejamento mais seguro, mais consciente, mais honesto e sincero, mais técnico e perfeito.

As paixões, os interesses pessoais, imediatistas, as divisões de classes ou categorias, precisam ficar de lado. As improvisações, as "criações aéreas", as demagogias, têm de ser abandonadas,

com vistas a um trabalho realmente produtivo e eficiente.

É perfeitamente possível, no Brasil, implantar-se um regime legal previdenciário que funcione corretamente, que venha trazer um amparo efetivo a todos os necessitados, que contribua, de forma real, para melhor e maior segurança de todos, dentro de um clima de PAZ SOCIAL, tão desejada.

Muitas medidas se impõem, a fim de que a Previdência Social possa cumprir com as suas finalidades, possa dar a todo cidadão o amparo a que êle anseia e faz jus desde o seu nascimento. Até mesmo a preparação da juventude, das novas gerações, deve ser levada em conta, ensinando-se a todos, através de um trabalho sistemático de divulgação, o verdadeiro significado de Previdência Social, que só pode existir na base da "solidariedade social", que é uma interdependência entre todos os membros do organismo social da Nação, da vida de um povo. Só assim poderá ser mudada a mentalidade até então existente: a de obter mais vantagens, mais direitos, a de conseguir "arranjos". Não é só receber, é saber também dar. A correção dos erros, evidentemente, virá beneficiar a todos, uma vez que proporcionará uma redistribuição mais correta e perfeita dos recursos financeiros nos eventos que realmente precisam ser atendidos.

Mas, cumpre frisar, isso só será possível se realizado em bases técnicas, perfeitas, pois, as falhas, os erros, as deficiências, só trazem o oposto: a demoralização, o descrédito, o descontentamento popular. E essa base técnica pode ser adquirida.

Como já foi visto, existem organizações internacionais que, anos a fio, estudam êsses problemas, buscando a solução mais correta e adequada para cada caso, para cada situação. O Brasil, por sua vez, possui técnicos do mais

alto padrão, do mais alto nível intelectual. Nada impede, assim, que se juntem êsses elementos — técnicos nacionais e estrangeiros — e, após a realização do trabalho dos primeiros, se peça o estudo e opinião dos segundos.

Não há qualquer desdouro em solicitar ajuda técnica especializada de outros, especialmente se são componentes de organizações de caráter internacional, das quais o Brasil faz parte, e cujo objetivo último é o de obter soluções mais justas e adequadas às reais necessidades do ser humano, com vistas à implantação da Justiça Social entre os povos. Essa Justiça Social que, no dizer do Dr. LÚCIO MENDIETA Y NUÑES<sup>(32)</sup> "es la que trata de elevar las condiciones materiales y morales de existencia de los sectores desvalidos de la sociedad, la que intenta borrar o cuando menos atenuar al máximo las desigualdades sociales; la que da a todos los seres humanos las mismas posibilidades para el disfrute de los bienes de la vida y de la cultura."

Como se vê, o amparo ao ser humano, através dos tempos, vem evoluindo sem cessar, as instituições vão se transformando continuamente, desde as suas formas primitivas até as mais modernas, num justo anseio dos homens em obter, para todos, o que, modernamente, se denomina "segurança social", cujo conceito, sem dúvida, é idealístico. Mas, com o trabalho sincero, honesto, desinteressado e impessoal dos homens de bem, com o pensamento voltado um pouco mais para a coletividade e menos para os seus interesses pessoais, será algum dia alcançado.

Sòmente dessa forma, através de um serviço contínuo, de um pensamento ativo e dinâmico, de uma ação constante e construtiva, poder-se-á remodelar

32) Dr. LÚCIO MENDIETA Y NUÑES, *Introducción a la Sociología de la Seguridad Social*, *Revista Seguridad Social*, México, n.º 24, novembro/dezembro de 1964.

o Brasil, com vistas a dar ao povo brasileiro tudo aquilo a que êle faz jus e merece, porque é um povo bom e jovem a habitar um país imenso, de enormes possibilidades, que se encontra em desenvolvimento constante, apesar dos pesares.

E, só assim, com fé no porvir, com fé no povo e na Pátria Brasileira, planejando e trabalhando com sinceridade, poder-se-á construir, progredir, caminhar e, finalmente, alcançar, algum dia, a tranqüillidade, o progresso e o bem-estar por todos tão desejado.



### BIBLIOGRAFIA

- 1) Prof. MIGUEL RUERTA MALDONADO, *Revista Seguridad Social* N.º 24, novembro-dezembro, México, 1963.
- 2) ARISTÓTELES, *A Política*, Edições de Ouro, Clássicos de Bölsö, tradução de Nestor Silveira Chaves.
- 3) PAUL DURAND, *La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale*, DALLOZ, 1953.
- 4) JACQUES DOUBLET e GEORGES LAVAU, *Sécurité Sociale*, THÉMIS, 1961.
- 5) ARNALDO SUSSEKIND, *Previdência Social Brasileira*, Rio, 1955.
- 6) CESARE RODDI, *L'Assistenza Sociale*, Giuffrè, 1954.
- 7) JEAN JACQUES DUPEYROUX, *Sécurité Sociale*, Précis DALLOZ, 1965.
- 8) ARMANDO DE OLIVEIRA ASSIS, *Compêndio de Seguro Social*, Fundação Getúlio Vargas, 1963.
- 9) CARLOS G. POSADA, *Los Seguros Sociales Obligatorios en España*, Madrid, 1943.
- 10) VLADIMIR RYS, *Sociologia da Segurança Social*, *Revista Mexicana del Trabajo* n.º 3-4, de 1965, *Revista Iberoamericana de Seguridad Social* n.º 2, de 1966, *Revista Industriários* n.º 101, de outubro de 1963.
- 11) RICARDO R. MOLES: a) *Historia de la Previsión Social en Hispanoamerica*, Buenos Aires, 1962; b) *Instabilidade Política, Desenvolvimento Económico e Seguridade Social na América Latina*, *Revista Industriários* n.º 83, outubro de 1961.
- 12) ALFREDO GAETE BERRÍOS, *Manual de Seguridad Social*, Santiago, 1949.
- 13) ENZO CATALDI, *La Previdenza Sociale Nelle Legislazione Straniere*, Giuffrè, 1953.
- 14) MARIO DE LA CUEVA, *Derecho Mexicano del Trabajo*, México, 1961, Tomo II.
- 15) GARCIA OVIEDO, *Tratado Elemental de Derecho Social*, Madrid, ed. 1934.
- 16) MOACYR VELLOSO CARDOSO DE OLIVEIRA, *A Previdência Social Brasileira e a Sua Nova Lei Orgânica*, Rio, 1961.
- 17) B. MIRKINE-GUÉTZÉVITCH, *Les Constitutions Européennes*, Presses Universitaires de France, 1951.
- 18) ANTONIO ZAMORA, *Digesto Constitucional Americano*, Buenos Aires, 1958.
- 19) *A Constituição da República Árabe Unida*, Serviço de Imprensa da Embaixada da República Árabe Unida, edição 1964.
- 20) *Constitution de la République Populaire de Bulgarie*, tradução de Stantcho Djoumaliev, Sofia, 1964.
- 21) *Constitución de la República de Costa Rica* (7 de noviembre de 1949), Imprenta Nacional, 1965.
- 22) *Constitución de la República Popular Húngara*, *Revue Hongroise*, Imprenta Universitaria Budapest, 1959.
- 23) *The Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia*, Beograd, 1963.
- 24) *Constitution de la République Populaire de Pologne*, éditions POLONIA, Varsóvia 1964.
- 25) *Lei Fundamental para a República Federal da Alemanha*, texto em vigor em 1.º de março de 1965, Embaixada da República Federal da Alemanha.
- 26) ERNESTO KROTOSCHIN, *Instituciones de Derecho del Trabajo*, Buenos Aires, 1947.
- 27) MANUEL DE VIADO, *Tendências da Seguridade Social na América Latina*, *Revista Industriários* n.º 34, agosto de 1953.
- 28) BERYL FRANCK, *A Seguridade Social na América Latina. Suas Relações com o Desenvolvimento Económico*, *Revista Industriários* n.º 87, junho de 1962.
- 29) ESTANISLAU FISCHLOWITZ, *Problemas Crúciais da Previdéncia Social Brasileira em 1964*, Fundação Getúlio Vargas, 1964.
- 30) DR. LÚCIO MENDIETA Y NUÑES, *Introducción a la Sociologia de la Seguridad Social*, *Revista Seguridad Social* n.º 24, novembro-dezembro, México, 1964.