

# DUAS VERTENTES DA PROTEÇÃO SOCIAL

*JOÃO BOSCO FERREIRA*

*Professor de Direito Previdenciário na  
Faculdade de Direito do Alto Paranaíba  
Auditor Fiscal da Previdência Social*

---

## 1 - Introdução

O Direito Previdenciário, como o Direito em geral, tem origem no fato social. Porém, nem sempre sob a ótica da proteção social, mas para atender parcela da sociedade que se organiza e reivindica seu espaço de agente do processo social.

Nasceu o Direito Previdenciário das relações de trabalho, tendo a mesma *occasio legis* da legislação trabalhista, ou seja, a insatisfação do trabalhador com as suas condições de trabalho e a preocupação com a perda ou redução da capacidade para o mesmo.

A partir do momento em que surge a mecanização do trabalho, através dos teares mecânicos e das máquinas em geral, dois agentes sociais, antagônicos e complementares, se estabelecem: os detentores dos meios de produção e aqueles que sobrevivem da venda de sua força de trabalho. É o capital e o trabalho, em permanente conflito e inseparáveis. Necessários ao progresso das nações e ao bem estar dos cidadãos. Contudo, sem a mediação do Direito e a intervenção do Estado, são capazes de degradar o homem, reduzindo-o à condição análoga a dos escravos.

O instituto da proteção social, visto como "rede de proteção social" contra os infortúnios, tecida permanentemente pelo Estado e pela sociedade, apesar de resultar do pensamento social do Século XIX, só muito lentamente vem sendo incorporado à ordem jurídica dos Estados.

Comenta Russomano, citado por Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari, que *"o mundo contemporâneo abandonou, há muito, os antigos conceitos de Justiça Comutativa, pois as novas*

*realidades sociais e econômicas, ao longo da História, mostraram que não basta dar a cada um o que é seu para que a sociedade seja justa. Na verdade, algumas vezes, é dando a cada um o que não é seu que se engrandece a condição humana e que se redime a injustiça dos grandes abismos sociais".* <sup>(1)</sup>

A proteção social iniciou-se, ora pela assistência social, ora pela previdência social. Até o Século XVII, a única proteção Estatal sistematizada, na forma de assistência social, é a *Poor Law*, editada em 1601, na Inglaterra, que instituiu contribuição obrigatória destinada a fins sociais, de natureza assistencial. Portanto, essa Lei inglesa já adotava o princípio do solidarismo, fundamento que norteia a proteção social em todas as nações.

A Alemanha adota, a partir de 1883, planos previdenciários para os seus trabalhadores. Esses planos davam cobertura compulsória aos infortúnios decorrentes de acidentes do trabalho, com custeio pelo empregador, sustentado na teoria do risco profissional e na culpa objetiva do empresário. Garantia, também, cobertura aos trabalhadores nas contingências de doença, invalidez e morte.

O início da construção do Direito Previdenciário na Alemanha se dá sob a batuta do *Chancelar Bismark*. Contudo, a *ratio legis* era o socialismo, cujas idéias já movimentavam os trabalhadores alemães. Nesta época, ocorrem manifestações dos trabalhadores, com greves e revoltas, em busca de melhores condições de trabalho e de subsistência, reprimidas, violentamente, pelo Estado. Esse contexto, impõe a intervenção do Estado nas relações de trabalho, introduzindo normas para regular as relações entre o capital e o trabalho e para proteção do trabalhador contra os infortúnios.

Segundo os Professores Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari, Bismark, governante alemão daquela época, justificando a adoção das primeiras normas previdenciárias, disse: *"por mais caro que pareça o seguro social, resulta menos gravoso que os riscos de uma revolução"*. <sup>(2)</sup>

## 2 - Evolução do Direito Protetivo

A evolução do direito protetivo segue duas vertentes: a assistencial e a previdenciária. Na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos a prima-

zia é da vertente assistencial, consubstanciada no princípio: “*será prestada a quem dela necessitar*”, financiada por toda população. Na Alemanha e em outros países da Europa Ocidental, prevalece a vertente previdenciária, calcada na contribuição do trabalhador e do empregador e restrita a estes. Porém, nestes países, as vertentes previdenciária e assistencial seguem juntas, desaguando, ainda na década de quarenta, no mar do bem estar social, o *Welfare State*, no qual, a “*rede de proteção social*” está construída de tal forma que, além de proteger a classe trabalhadora atingida pelas contingências que a impeçam de prover sua subsistência e de sua família, tais como: velhice, invalidez, doença, morte, desemprego; ampara todos os hipossuficientes.

O “Estado do Bem Estar Social” é o resultado de políticas públicas e programas sociais nas áreas de educação, emprego, saúde, previdência social e assistência social. Representa o conceito de proteção social plena.

## 2.1 - Lei Eloy Chaves

No Brasil, nasce e evolui a vertente previdenciária. A Lei Eloy Chaves, Decreto Legislativo n. 4.682, de 24/01/23, que criou as Caixas de Aposentadorias e Pensões nas estradas de ferro existentes, com contribuição tripartite: do trabalhador, da empresa e do Estado, assegurando aposentadoria aos trabalhadores e pensão aos dependentes em caso de morte do segurado; é o marco inicial da Previdência Social no Brasil.

Aqui, como alhures, o Direito Previdenciário nasce e cresce volta-do para o trabalhador. Contudo, inicialmente, só para algumas categorias de trabalhadores: aquelas que se organizaram e, em consequência, detinham poder de mobilização, capazes de pressionar por direitos através de greves ou de votos.

Por isso, a previdência brasileira nasce para os ferroviários, a maior e mais bem organizada categoria de trabalhadores da época. Vai, progressivamente, se estendendo a outras categorias de trabalhadores que conseguem se organizar.

## 2.2 - Institutos de Aposentadorias e Pensões - IAPs.

No início da “Era Vargas” surgem os IAPs - Institutos de Aposentadorias e Pensões. A estrutura previdenciária passa a ser organizada por categoria profissional, são os institutos de classe: dos marítimos, dos comerciários, dos bancários, dos industriários, dos servidores do Estado, dos transportes e cargas.

Os IAPs mantêm a lógica da distribuição do poder entre as organizações sociais: os mais ricos têm mais e melhores benefícios, como *verbi gratia* o IAPB - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários, que financiava imóveis subsidiados para os seus segurados. Outras categorias, como a dos trabalhadores rurais, dispersas e desorganizadas, nem IAP tiveram.

Assim, a despeito do avanço que os IAPs representaram, instalou-se na proteção dos trabalhadores a distinção de classes: trabalhadores com mais direitos e trabalhadores com menos direitos, dependendo da categoria profissional a que pertenciam.

Em 1960, a legislação é unificada através da LOPS - Lei Orgânica da Previdência Social - n. 3.807/60, uniformizando o amparo aos segurados e aos dependentes dos vários IAPs existentes. Na mesma data é criado o Ministério do Trabalho e Previdência Social. Como esclarece Antonio Carlos de Oliveira, citado por Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazarri, *“através da LOPS estabeleceu-se um único plano de benefícios, amplo e avançado, e findou-se a desigualdade de tratamento entre os segurados das entidades previdenciárias e seus dependentes”*.<sup>(3)</sup>

## 2.3 - O FUNRURAL

Contudo, os trabalhadores rurais e domésticos continuavam excluídos da cobertura previdenciária. Em 1963, a Lei 4.214 - Estatuto do Trabalhador Rural - cria o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural - FUNRURAL - Esta Lei prevê, em seu art. 164, a concessão de diversos benefícios ao trabalhador rural. Estabelece o custeio em 1% incidente sobre o produto rural comercializado ou industrializado. No entanto, quando foi regulamentada, através do De-

apresenta o cerne da proteção social brasileira. Esta, por sua vez, possui um conceito mais amplo, abrangendo praticamente todo o Título VIII da Constituição, que trata da Ordem Social. Logo, a Seguridade Social, inserida no contexto dos direitos sociais, possui conceito próprio e mais amplo que o conceito de previdência social.

## **2.7 - A Década de 90**

Essa década é marcada por políticas neoliberais, cuja prioridade não se assenta sobre os direitos sociais. Conseqüentemente, os desequilíbrios financeiros endêmicos que sempre existiram na previdência social, por falta de adoção de critérios atuariais sérios, são utilizados para convencer a sociedade da necessidade de suprimir direitos sociais. Além de direitos trabalhistas, vários direitos previdenciários são extintos: natalidade e funeral; pecúlios por morte e por invalidez decorrentes de acidentes do trabalho; pecúlio pelo retorno ao trabalho após a aposentadoria; aposentadorias especiais – jornalista profissional, jogador profissional de futebol, juizes classistas temporários, além da aposentadoria por tempo de serviço. Limitou a percepção do salário família e do auxílio reclusão ao segurado com renda igual ou inferior a 3/10 avos do limite máximo do salário de contribuição; inseriu limite de idade para a aposentadoria de funcionário público.

Além disso, a novel Lei 9.876, de 29 de novembro de 1999, estabeleceu a aplicação do Fator Previdenciário, que consiste numa fórmula matemática, cujo desiderato é reduzir o valor do benefício daquele que resolver aposentar-se com menos de sessenta anos de idade.

## **3 - A Vertente Assistencial**

Nossa assistência social sempre foi prestada por particulares, com alguma subvenção pública. As políticas públicas de assistência social raramente saíam do papel. Os poucos programas desenvolvidos eram descontínuos, episódicos, marcados por notícias de corrupção e de propósitos eleitoreiros.

Em 1942, através do D. Lei 4.890/92 é instituída a LBA - Legião Brasileira de Assistência, cuja finalidade era prestar assistência soci-

al à população carente, mediante programas de desenvolvimento social e de atendimento às pessoas. Posteriormente, é criada a FUNABEM para atendimento aos menores carentes.

Avanço considerável na Assistência Social ocorre com a Lei 6.179, de 11/12/74, que criou o amparo previdenciário para os maiores de setenta anos ou inválidos, no valor de meio salário mínimo. Entretanto, contrariando sua natureza assistencial, essa Lei continha a exigência de fazer prova do exercício de atividade remunerada por no mínimo cinco anos. Tal exigência excluía do benefício nela previsto os portadores de invalidez congênita ou de invalidez adquirida na infância.

A atual Carta Política trata da Assistência Social, nos artigos 203 e 204, inseridos no Capítulo que dispõe sobre a Seguridade Social. O seu princípio basilar está insculpido no art. 203, nos seguintes termos: *"A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuições à seguridade social ..."*. A regulamentação dos dispositivos Constitucionais que tratam da Assistência Social inicia-se através da Lei 8.742/93 - LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social.

A LOAS altera as condições previstas para a concessão do amparo previdenciário, instituído pela Lei 6.179/74 e mantido na Lei 8.213/91 com o nome de renda mensal vitalícia. Universaliza o benefício, estendendo-o a todos os idosos e deficientes carentes, conforme exige o princípio fundamental da Assistência Social.

São criados: o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, os Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais, aos quais compete elaborar e executar as políticas e programas de assistência social. É também instituído o Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, que conterà os recursos necessários às ações assistenciais.

## **4 - Os Fundamentos da Previdência Social**

Os fundamentos da Previdência Social estão expostos no artigo 201 de nossa atual Constituição Federal.

### **4.1 - O Risco Social**

Segundo a teoria do risco social, os bens e serviços produzidos

pelo trabalho são usufruídos por toda a sociedade. Portanto, cabe a ela arcar com os riscos decorrentes do trabalho. Logo, é responsabilidade da sociedade prover o sustento daquele que, por qualquer motivo, ficar impossibilitado de trabalhar. Assim, abandona-se a responsabilidade subjetiva ou aquiliana do empregador para adotar-se a responsabilidade objetiva de toda a sociedade. É também o princípio do solidarismo, de cunho cristão.

## **4.2 - A Solidariedade Social**

O individualismo, de natureza egoísta, afirma que cabe ao trabalhador arcar com os resultados de seu infortúnio. Deve ser previdente: preparar-se para a adversidade através da constituição de poupança ou ser assistido pela família ou pela caridade alheia. Ocorre que a incapacidade para o trabalho advém de causas e situações imprevisíveis, como aquela em que o jovem, no seu primeiro dia de trabalho, acidenta-se e fica incapaz para o resto da vida.

Contudo, o que mais justifica a solidariedade, a nosso ver, é a redistribuição de renda. A igualdade não existe no plano material, mas somente no plano jurídico. Assim, numa nação como a nossa, onde o trabalho é mal remunerado e o trabalhador vive “da mão para a boca”, a solidariedade impõe a redistribuição da renda.

A Previdência Social redistribui renda entre pessoas e entre regiões: daquele de maior poder contributivo para o de menor capacidade de contribuição; das regiões mais ricas para as mais pobres. É o papel que a Previdência Social representa na redução das desigualdades sociais e econômicas. É o pilar que sustenta a sua universalidade e cujo fim é a justiça social.

## **4.3 - O Caráter Contributivo e a Filiação Obrigatória**

Previdência pressupõe contribuição. Contrário é o campo da Assistência. A poupança compulsória se justifica por duas razões: primeira - raramente há excedentes resultantes do trabalho; segunda - “miopia social”: ausência de prevenção de necessidades futuras (é o homem imprevidente). Conseqüentemente, a filiação obrigatória decorre destes dois fatores e impõe a intervenção do Estado.

A função precípua do Estado é a justiça social, o bem comum. Cabe ao ente Estatal editar as normas jurídicas para regular as relações econômicas e mediar as relações de trabalho. O mercado é falho: ao empregador somente interessa um trabalhador produtivo; ao sistema financeiro e de seguros, somente trabalhador bem remunerado. Logo, a intervenção do Estado é necessária para amparar os trabalhadores excluídos do mercado. É o conceito de “repartição”, onde o Estado arrecada as contribuições e distribui os benefícios seletivamente, conforme a necessidade de cada um. Onde a geração ativa contribui para a subsistência da geração inativa. É o pacto social entre as gerações.

## **5 - Conclusão**

### **5.1 - As Reformas**

O crescimento demográfico negativo e o aumento da longevidade das pessoas impuseram, nos países centrais, a necessidade de reforma de suas previdências sociais, adequando os planos de benefícios a essas necessidades, mormente quanto a idade para a aposentadoria.

O impacto social, entretanto, é insignificante, pois, já haviam atingido o estágio do “bem estar social” e os seus trabalhadores, bem remunerados, são capazes de produzir poupanças individuais.

Os países periféricos aproveitaram os ventos e também reformaram os seus regimes previdenciários. Aqui, as razões foram econômicas. Enredados em dívidas públicas impagáveis e tendo que gerar enormes superávits fiscais primários para pagamento de juros das dívidas internas e externas, esses países, ou suprimiram direitos sociais ou extinguíram suas previdências sociais.

O exemplo de supressão de direitos sociais é encontrado aqui, onde, na década de noventa diversos direitos trabalhistas e previdenciários tiveram fim. O exemplo de extinção da previdência social é encontrado no Chile, onde o Governo assumiu o passivo previdenciário, privatizou as receitas das contribuições, criando uma poupança compulsória privada e remeteu para a assistência social aqueles que não conseguiram poupar. A poupança privada compul-

sória chilena é uma aberração jurídica: representa a intervenção do Estado em benefício do particular (o mercado financeiro).

## 5.2 - O Financiamento

O financiamento da previdência social é feito através da folha de pagamento, art. 195, I, "a", e II, da Constituição. A Assistência Social é custeada pelas demais contribuições previstas no art. 195, citado.

Atualmente, interesses poderosos vêm trabalhando para "desonerar" a folha de pagamento, alegando o desgastado e falacioso "Custo Brasil". O argumento utilizado para convencer a sociedade, mormente, os trabalhadores, é o aumento do emprego. No entanto, as tentativas já feitas para aumentar o emprego formal em alguns segmentos, com a substituição da base de cálculo da contribuição previdenciária da folha de pagamento para o produto rural comercializado, no caso dos produtores rurais, e para o faturamento, no caso do SIMPLES, foram infrutíferas. Como demonstram as estatísticas do Ministério do Trabalho, existentes em seu endereço eletrônico ([www.mtb.gov.br](http://www.mtb.gov.br)), nos anos de 93, 94 e 97, quando ocorreram as substituições, não houve redução das taxas de desemprego.

A alegação de que os encargos sociais tornam excessivamente cara a mão de obra no Brasil não encontra respaldo nas estatísticas. *"Em 1994, o custo total da mão-de-obra industrial no Brasil, com todos os encargos tributários e trabalhistas, era de US\$2,7 por hora. Na Alemanha, este custo era nove vezes maior, ou seja, de US\$24,8; nos Estados Unidos, US\$16,4; em Taiwan, US\$5,1 e na Coreia do Sul US\$4,9".* <sup>(5)</sup>

O desemprego é um problema de crescimento econômico que, por sua vez, decorre de investimentos, principalmente, em infra-estrutura. Como o país gasta, aproximadamente, 40% do seu orçamento no pagamento de juros, quase nada sobra para investir. Quanto aos investimentos particulares, estes foram inibidos pelo aumento da carga tributária que saltou, nos últimos dez anos, de 22% para 30% do PIB - Produto Interno Bruto.

## 5.3 - Os Excluídos

A Previdência Social acoberta somente aqueles que contribuem.

A Assistência Social, apenas os idosos e deficientes e, eventualmente, os flagelados pela seca nordestina, e, raramente, outros grupos em situações calamitosas.

As estatísticas do IBGE e do Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS - demonstram que 45% dos trabalhadores ativos do País não se encontram vinculados aos Regimes de Previdência Social. Estão na economia informal: são empregados sem registro, empresários informais, trabalhadores por conta própria que não conseguem gerar renda suficiente para contribuir.

O "Mercado" gerou estes excluídos, que a sociedade brasileira, solidária por natureza, terá que amparar quando atingidos pelas contingências que os impedirão de prover sua própria subsistência. Este, sim, é o verdadeiro "Custo Brasil" com o qual devemos nos preocupar.

## **BIBLIOGRAFIA:**

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de, e LAZARRI, João Batista, *Manual de Direito Previdenciário*, Ed. LTr, São Paulo:2001.

ETEPHANES, Reinhold, *Previdência Social. Uma solução gerencial e estrutural*, Porto Alegre:1993.