



Normas de Proteção Previdenciária no Brasil e no Mundo - Evolução Histórica

Maria Nazaré Bandeira

*Técnico em Controle Externo
Graduação em Direito UFC
Especializanda em Direito Previdenciário*

Previdência social é um seguro. Um seguro social. O bem segurado é a capacidade laborativa das pessoas. Ocorrendo algo que justifique a incapacidade, o segurado fará jus a uma cobertura enquanto ela perdurar. Partindo do princípio de que previdência é um seguro para cobertura de contingências sociais, é preciso identificar as modalidades de ocorrências que incapacitem uma pessoa para o trabalho, como: idade avançada, doença, gestação, acidente e morte.

Embora no Brasil ainda prevaleça a cultura de que aposentadoria é um prêmio, na realidade, somos um dos poucos países (acompanhado apenas por Irã e Iraque) em que há previsão legal de aposentadoria por tempo de contribuição. Há um entendimento de que a aposentadoria, após a prestação de serviços por 35 ou 30 anos (H/M), respectivamente, por si só, já justifica a presunção da redução ou perda da capacidade laborativa, pois inadmissível seria imaginar que, após tão longo espaço de tempo, o segurado ainda permanecesse apto a competir igualmente com a grande massa trabalhadora que luta para ingressar no mercado de trabalho. Nesse entendimento, portanto, é que a aposentadoria por tempo de serviço/contribuição existente no Brasil também é acobertada pelo sistema previdenciário com a mesma natureza dos demais benefícios concedidos em decorrência de um sinistro incapacitante.

Este, contudo, é o conceito moderno de previdência social. O conceito de seguro e de proteção. Mas como se deu essa evolução e como chegamos no Brasil aos sistemas atuais?

O primeiro país a se preocupar com a pobreza foi a Inglaterra, quando promulgou a Lei dos Pobres, considerada um marco do assistencialismo mundial por proteger os necessitados e carentes. Em seguida, em 1883, foi a vez da Alemanha, quando Otto von Bismarck inovou, ao editar uma lei que determinava a criação de um sistema protetivo e compulsório em favor do trabalhador da indústria, ou seja, dos obreiros doentes. Os dois países buscavam apenas amenizar os efeitos sociais da Revolução Industrial, que descartava do mercado de trabalho grande quantidade de trabalhadores acidentados e de idade avançada, levados à pobreza por força das circunstâncias. Posteriormente, esta norma evoluiu, foi ampliada para dar cobertura aos acidentes de trabalho, à invalidez e à velhice.

As normas criadas sob inspiração de Bismarck serviram de paradigma no mundo inteiro para o sistema de seguro social. Concomitante e paralelamente, a atuação da Igreja,

ARTIGOS/DOCTRINAS

notadamente por meio da encíclica Rerum Novarum, fez com que os governantes repensassem as relações de trabalho e, conseqüentemente, as de proteção no ambiente laboral.

A evolução da proteção social no Brasil seguiu os mesmos caminhos do plano internacional: como origem privada e voluntária, formação de planos mutualistas e intervenção do Estado. Assim o Brasil começou a despertar para a segurança social. Primeiramente, a Igreja, conscientizando a participação da família na proteção do idoso; depois, o próprio Estado, "incentivando" um modo de prevenção em que as pessoas, mediante o mutualismo, reuniam-se de modo voluntário e contribuía com um determinado valor para um fundo de reserva, ao qual qualquer componente poderia ter acesso, usufruindo de um benefício em caso de incapacidade laborativa. O embrião do sistema foi a construção da Santa Casa de Misericórdia de Santos, que, em 1543, prestava serviços assistenciais aos carentes e necessitados. Foi a primeira proteção social voltada para os pobres. A história também registra a criação de montepios (regime mutual privado), entidades beneficentes e ações esparsas do Estado em prol de determinados segmentos sociais. Dessa forma o Brasil iniciou sua participação na preocupação com a proteção social, até a matéria ser realmente disciplinada no âmbito constitucional.

As cartas brasileiras externaram a proteção social, desde a total exclusão de normas sociais, até o amplo sistema criado pela Constituição de 1988, na seguinte ordem:

- 1- a Constituição de 1824 nada tratava do assunto, não fazia qualquer menção à previdência social ou aposentadoria, o que significa dizer que a família, a Igreja e o mutualismo respondiam, na medida de suas condições, pelas contingências sociais geradas pela perda da capacidade laborativa dos idosos, inválidos e acidentados.
- 2- A aparição deste tema somente toma lugar na Constituição Federal de 1891, a primeira a registrar o termo aposentadoria no Brasil, embora, à época, restrita aos servidores públicos inválidos a serviço da Nação. Nas Disposições Transitórias, a Constituição de 1891 também reconhecia o direito à aposentadoria dos magistrados. A exceção destas duas menções, nada existia, não se falava dos demais trabalhadores, e a organização social era restrita à organização estatal.

Após o primeiro ingresso na proteção social, somente em 1919, com a edição do Decreto Legislativo nº 3.724, foi criado o primeiro seguro privado de acidente de trabalho custeado pelo empregador contra o acidente em favor de seus empregados. Mas o marco da previdência social se deu com a publicação do Decreto Legislativo nº 4.682, de 24.01.23 Lei Eloi Chaves, que previa o sistema de caixa de aposentadoria e pensão para cada empresa do ramo ferroviário, a qual deveria ser organizada seguindo o exemplo de Bismarck e cobriria alguns riscos sociais, como invalidez, acidente de trabalho e incapacidade temporária.

Na realidade, as caixas não beneficiavam todos os que trabalhavam nas estradas de ferro, mas apenas os empregados ou operários que executavam serviços permanentes

ARTIGOS/DOCTRINAS

(mais de seis meses de serviços contínuos). Menos de seis meses não assistia qualquer seguro.

3 - A Constituição Federal de 1934 avançou nas garantias sociais (posterior a Lei Elói Chaves), ao prever a competência privativa da União para legislar sobre assistência social (Art. 5º), proteção ao trabalhador, gestante e, ainda, determinava a "instituição de previdência mediante contribuição igual à da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, invalidez, maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte" (Art. 121). Foi a primeira Constituição a tratar de previdência, instituir fonte tríplice de custeio e estender os benefícios aos servidores públicos que, de acordo com a Constituição, deveriam constar do Estatuto dos Funcionários Públicos (Art. 170).

4 - A Lei Magna de 1937 não trouxe mudanças, apenas previu "instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e para os casos de acidente de trabalho" - (Art. 137).

5 - A Lei Máxima de 1946 dava competência à União para legislar sobre "seguro e previdência social" (Art. 5º) e previa a obrigatoriedade de "previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as conseqüências da doença, da velhice, da invalidez e da morte" (Art. 157). Inovou, também, ao assegurar ao servidor público a aposentadoria aos 35 anos de serviço. Assim estava criada a primeira modalidade de aposentadoria desvinculada de uma contingência social agravante. Bastava o tempo de serviço.

Em 1965, a Constituição Federal de 1946 foi emendada para evidenciar que "nenhuma prestação de serviço de caráter assistencial ou de benefício compreendido na previdência social seria criada, majorada ou estendida, sem a correspondente fonte de custeio total".

6 - A Constituição Federal de 1967, tal qual a de 1946, manteve a competência da União para legislar sobre normas de "seguro e previdência social" (Art. 8º). Acrescentou o direito aos trabalhadores 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" - (Art. 158).

O dispositivo acrescentado na Constituição Federal de 1946, no que diz respeito a custeio, foi mantido na Constituição de 1967.

A Emenda Constitucional de 1969 manteve todas as regras de 1967, inclusive o direito de o servidor aposentar-se voluntariamente aos 35 anos de serviço.

7 - A Constituição Federal de 1988 introduziu o conceito de seguridade social, por meio do qual o legislador definiu o novo sistema como um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência.

Com a promulgação da Constituição cidadã, a previdência social passou a constituir uma espécie do gênero seguridade social (previdência, assistência e saúde), organizada sob a modalidade de Regime Geral (art.201), mediante contribuição, de filiação obrigatória, com o objetivo de congregar todos os trabalhadores da iniciativa privada, os quais, por força de os

ARTIGOS/DOCTRINAS

lei, são compulsoriamente contribuintes, e também os facultativos que desejarem ingressar no sistema. Dentre os seus princípios, destacam-se o da universalidade, benefício definido, e o da preservação do valor real. Com relação aos servidores públicos, não tivemos nenhum progresso a respeito do custeio das aposentadorias na Constituição de 1988, pois, além de outras modalidades de aposentadorias terem sido acrescentadas, ensejando inativações precoces e com proventos superiores à remuneração em atividade, o legislador constituinte não teve a preocupação de definir a fonte de custeio.

Embora o regime geral (RGPS) seja mais amplo, por ser responsável pela proteção da grande massa de trabalhadores brasileiros, o sistema previdenciário no Brasil, na realidade, comporta os regimes básicos e complementares. Os regimes básicos de filiação obrigatória são o RGPS (Regime Geral de Previdência Social) e os RPPS (regimes próprios de previdência social dos servidores públicos). Os complementares, de ingresso facultativo, abrangem os segmentos privados (aberto e fechado) e o segmento público (exclusivamente fechado), voltado para os servidores públicos vinculados à RPPS (é a previdência complementar).

O RGPS é administrado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social INSS, e os RPPS, são mantidos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em favor de servidor público e militar titular de cargo efetivo. É importante esclarecer aqui que a remissão à titularidade do cargo efetivo contida no texto das emendas reformadoras do sistema previdenciário funcional, a princípio, ensejou controvérsias, visto ainda haver na Administração Pública como um todo milhares de servidores que não detêm a efetividade. Em virtude do Parecer no GM 030, de 04 de abril de 2002, do Advogado Geral da União, aprovado pela Presidência da República e publicado no D.O.U. de 03 de abril de 2003, foi adotado, com força vinculante no âmbito da Administração Federal, o entendimento de que tais sistemas abrangem servidores efetivos, isto é, que ingressaram mediante concursos, tenham ou não ainda adquirido a efetividade, e também os não efetivos que tenham passado a ter os mesmos direitos dos efetivos, por força de Regime Jurídico Único. São excluídos do RPPS somente os empregados públicos, servidores exclusivamente ocupantes de cargos em comissão e ocupantes de cargos temporários.

Falar de um sistema ou de um regime de previdência dos servidores públicos, no sentido exato de instituição, somente faz sentido após a promulgação da Emenda Constitucional nº 20/98, que alterou o art. 40 da Constituição Federal, traçando, pela primeira vez, as normas atinentes à previdência dos servidores públicos de todas as esferas de governo.

Na Administração Pública Federal, por exemplo, muito embora diversas categorias de servidores contribuíssem para o seu sistema previdenciário, a obrigatoriedade da contribuição somente foi determinada a partir da Emenda Constitucional nº 03/93, que modificou o § 6º do art. 40 da Constituição Federal prevendo que "as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei". Antes, diversas categorias nas esferas estadual e municipal sequer contribuía com qualquer valor. Como o art. 149 da CF, em sua redação original, não exigia a contribuição de forma obrigatória, mas apenas dizia que poderia ser cobrada, é

correto dizer que a contribuição, quando cobrada, destinava-se apenas à pensão, já que benefícios como aposentadoria eram custeados pelos respectivos tesouros à conta de impostos gerais.

O fundamento dos RPPS está contido no art. 40 da Constituição Federal. No mesmo dispositivo, também estão elencadas as condições para aposentadorias e pensão por morte. Com o advento das Emendas Constitucionais nºs. 20/98, 41/03 e 47/05, foram extirpadas as benesses introduzidas pela Constituição Federal promulgada em 1988, ou seja, além de haver, no momento, a exigência de sistemas de previdência para os servidores públicos, os RPPS estão sendo reformulados no plano de concessão de benefícios. Na realidade, quando promulgada em 1988, a nossa Carta Magna, ao trazer direito a benefícios anteriormente inexistentes, sem a contraprestação de custeio necessária, estava na contramão da história, visto que antes já havia sido despertada a preocupação mundial de reformular os sistemas de previdência, havendo, na América Latina, o exemplo do Chile, que havia transformado um regime público e compulsório de repartição em outro, igualmente compulsório de capitalização em conta individual, sem contribuição patronal e com aposentadoria apenas por idade.

A história nos mostra que a evolução do assistencialismo, do desemprego e da informalidade, a extensão de benefícios a uma escala cada vez maior da população, seja pela pobreza, seja pela concessão de benefícios precoces ou pelas contingências sociais, estavam esgotando toda a previsão de sustentabilidade dos sistemas, que passaram a originar déficits cada vez maiores. Partindo dessas e de outras dificuldades congêneres, o mundo inteiro passou a repensar em uma nova previdência capaz de sustentar a si própria, de originar benefícios e de cumprir seu papel de seguro social. Esta preocupação atingiu desde os países do Leste Europeu até a nossa vizinha Argentina, que fizeram reformas pioneiras e radicais, com a conseqüente diminuição do Estado na administração de contribuições e no pagamento de benefícios. Comparadas às reformas previdenciárias realizadas no Brasil, em curso desde dezembro de 1998, forçoso é reconhecer que o nosso País resistiu às pressões do Banco Mundial e realizou reformas paramétricas, buscando ajustar e fortalecer o sistema de repartição, objetivando aumentar a sua cobertura, desenvolver e democratizar a previdência complementar voluntária e homogeneizar os regimes próprios e geral.

Esta foi, portanto, a evolução do sistema de proteção social no Brasil e no mundo sintetizada na seguinte ordem cronológica:

- *1543 - Brasil - Criação da Santa Casa de Misericórdia de Santos;
- *1601 - Inglaterra - Lei dos Pobres;
- *1808 - Brasil - Criação de montepio para a guarda pessoal de D. João VI;
- *1881 - Alemanha - Otto Von Bismark :
 - Lei do Seguro Enfermidade;
 - Lei do Seguro de Acidentes de Trabalho; e
 - Lei dos Seguros de Invalidez e Velhice.
- *1835 - Criação do MONGERAL Montepio Geral dos Servidores do Estado;
- *1850 - Código Comercial obrigou os patrões a indenizar, com três meses de salário, os empregados que sofreram acidentes de trabalho;

ARTIGOS/DOCTRINAS

- *1872 - Instituição de pensão para as viúvas dos militares que morreram na Guerra do Paraguai;
- *1891 - Constituição Federal aposentadoria para os servidores públicos inválidos, custeada pela União;
- *1919 - Decreto legislativo nº 3.724 - seguros de acidentes do trabalho;
- *1923 - Decreto-Lei nº 4.682 - Lei Eloy Chaves - criação de caixas de aposentadorias e pensões para os ferroviários;
- *Entre 1923 e 1930 - criação de inúmeras Caixas de aposentadorias e pensões por empresas;
- *1934 - Constituição Federal instituição de previdência mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e dos casos de acidentes de trabalho ou de morte; aposentadoria para servidores públicos de acordo com o previsto no Estatuto;
- *Entre 1930 e 1940 - unificação das Caixas em Institutos IAPTEC, IAPB, IAPC, IAPI, IAPM e IAPFESP;
- *1937 - Constituição Federal criação da expressão "seguro social";
- *1946 - Constituição Federal utilização da locução "Previdência Social"; aposentadoria para servidor público que contasse com 35 anos de serviço;
- *1960 - Lei nº 3.807 LOPS (Lei Orgânica da Previdência Social) traçou os delineamentos gerais da Previdência Social;
- *1963 - Lei nº 4.214 Instituição do FUNRURAL;
- *1966 - Decreto-Lei nº 72 criação do INPS (unificação dos Institutos);
- *1967 - Constituição Federal seguro desemprego, proteção da maternidade e, nos casos de doença, velhice, invalidez e morte.
- *1977 - Lei nº 6.439 - Criação do SINPAS (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social), congregados pelo INPS, INAMPS, LBA, FUNABEM, DATAPREV, IAPAS e CEME;
- *1988 - Constituição Federal opção pela Seguridade Social como gênero, tendo a Previdência Social (pagamento de benefícios mediante contribuições) a Saúde e a Assistência (para quem necessitar e de forma gratuita) como espécies;
- *1990 - Lei nº 8.029 surgimento do INSS;
- *1991 - Edição das Leis nºs. 8.212 e 8.213 custeio e benefícios do RGPS;
- *1992 - Criação do Ministério da Previdência Social;
- *1998 - Emenda Constitucional nº 20 - reformou o regime geral e modificou as condições de aposentadorias nos regimes funcionais;
- *1999 - Decreto nº 3.048 regulamenta as Leis 8.212 e 8.213;
- *2003 - Emenda Constitucional nº 41/03 - Alterou os cálculos de proventos nos regimes próprios aproximando as regras pertinentes aos servidores públicos aos trabalhadores da iniciativa privada;
- *2005 - Emenda Constitucional nº 47 (PEC PARALELA) Ameniza os efeitos da EC nº 41/03.

Concluindo, é necessário reconhecer que a proteção social nasceu da

preocupação em dar assistência aos necessitados. Evoluiu, gerou a previdência social. Modernamente, a previdência social, ao lado da assistência e da saúde (universal após a Constituição de 1988) é apenas uma espécie do gênero seguridade social.

Bibliografia:

BORGES, Mauro Ribeiro. **Previdência funcional & regimes próprios de previdência**. Curitiba: Juruá, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988**. 22.ed. São Paulo: NDJ, 2004.

BRASIL. **Constituições do Brasil: de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações**. Brasília: Senado Federal, 1986.

IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.

MACEDO, Jose Leandro Monteiro e DIAS, Eduardo Rocha. **A Nova previdência social do servidor público: de acordo com a emenda constitucional 41/2003**. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

OLIVEIRA, Lamartino França de. **Direito Previdenciário**. Coleção: Manuais para Concursos e Graduação, V.4. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.