



## **SEGURIDADE SOCIAL: BREVE RESUMO DE SUA EVOLUÇÃO NO MUNDO E NO BRASIL**

### **SEGURIDAD SOCIAL: SU BREVE RESUMEN DE ACONTECIMIENTOS EN EL MUNDO Y EN BRASIL<sup>1</sup>**

*Nestor Moreira da Silva<sup>2</sup>*

#### **RESUMO**

Versa o presente trabalho, sem qualquer pretensão de esgotar a matéria, fazer uma breve exposição sobre o contexto histórico da Seguridade Social na esfera mundial, bem como sobre sua evolução no Brasil, dando ênfase às peculiaridades do surgimento e à evolução histórica até o advento da constituição de 1988, que absorveu grande parte das reivindicações do movimento de “Participação Popular na Constituinte”, institucionalizando várias formas de participação da sociedade na vida do Estado. Daí o motivo de a nova Carta Magna receber a denominação “Constituição Cidadã” pelo fato de, entre outros avanços, ter incluído em seu âmbito mecanismos de participação no processo decisório federal e local. O artigo ainda cuida, em passant, da polêmica reforma da previdência social que está prestes a ser apreciada pelo congresso nacional, enfocando as principais alterações e supressões de direitos previdenciários que vêm em seu bojo. Será tratada ainda a reação popular sobre a referida reforma que também conta com a repulsa da classe trabalhadora e de quase toda a sociedade.

#### **PALAVRAS-CHAVE**

Seguridade Social. Previdência social. Reforma.

#### **ABSTRACTO**

Versa este trabajo, sin ninguna pretensión de agotar el tema, hacer una breve presentación sobre el contexto histórico de la Seguridad Social en el escenario mundial, así como su evolución en Brasil, haciendo hincapié en las peculiaridades de la aparición y el desarrollo histórico hasta el advenimiento de constitución de 1988, que absorbió la mayor parte de las reclamaciones del movimiento de "la participación popular en la Asamblea Constituyente," la institucionalización de las diversas formas de participación social en la vida del estado. De ahí la razón de la nueva carta Magna recibió el nombre de "Constitución Ciudadana", ya que, entre otros avances, se han incluido en su ámbito de aplicación de los mecanismos de participación en la toma de decisiones locales y federales. El artículo se ocupa también, de paso, la reforma de la seguridad social polémica que está a punto de ser evaluado por el Congreso Nacional, centrándose en los principales cambios y supresiones de derechos de pensión que vienen a su paso. Se trata todavía de reacción popular en esta reforma, que también se alimentan de disgusto de la clase obrera y casi toda la sociedad.

#### **PALABRAS-CLAVE**

La seguridad social. Seguridad Social. Reforma.

<sup>1</sup> Artigo convidado pela Equipe Editorial.

<sup>2</sup> Especialista em Direito Previdenciário. Procurador Federal, Professor do Curso de Direito da Universidade Regional do Cariri – URCA.

## INTRODUÇÃO

### 1.1 Origem do Direito Previdenciário

Com o advento da revolução industrial, iniciada no século XVIII, tendo se expandido pelo mundo a partir do século XIX, desencadeou-se uma intensa otimização da produção, devido à implementação de máquinas, as quais atuavam em escala significativamente superior ao trabalho humano, substituindo-se, desta forma, a manufatura pela chamada maquinofatura. Formaram-se, com isso, a classe que não mais produzia a partir de sua própria obtenção de matéria-prima, desempenhando todo o processo produtivo, mas, sim, trabalhavam para os donos das máquinas, os quais conquistavam todo o lucro.

Isto foi cada vez mais acentuado em virtude do papel irrefutável da indústria na necessidade de se atender às exigências de um país em expansão.

Contudo, ainda precisava-se que homens operassem estas máquinas, ou seja, era fator irremediável que a mão-de-obra atuasse em conjunto para que as máquinas pudessem operar. Destarte, em virtude das inúmeras ocorrências de acidentes de trabalho, bem como do desenvolvimento da sociedade, percebeu-se não poder um ser humano pôr sua vida e incolumidade em risco, sem que se pudesse resguardar-se de quaisquer infortúnios eminentes. Nesse contexto, a classe operária deu fruto ao Direito Previdenciário.

O período de formação desse novo ramo do Direito, que visa à cobertura dos “riscos sociais, tomada a expressão no seu sentido comum de acontecimento incertus e incertus quando que acarrete uma situação de impossibilidade de sustento próprio e da família”, encerrou-se com o advento da 1ª guerra mundial.

A previdência social não pretende uma função indenizatória, mas de alívio da necessidade social, fornecendo ao trabalhador não prestações equivalentes àquelas que ele tinha antes do evento, mas somente correspondentes a um mínimo vital.

O indivíduo, ao longo da história, sempre esteve exposto à indigência, seja individual (ócio, delinqüência) ou social (desemprego, doença, incapacidade para o trabalho etc), daí o sentimento de receio do porvir sempre ter habitado os temores humanos desde as épocas mais remotas, por efeito de seu próprio instinto de sobrevivência.

Em um primeiro momento, a proteção contra infortúnios tinha caráter familiar, ou seja, os novos ajudando os mais idosos.

A visão de proteção como fruto da natureza humana denota um traço individual ou familiar, contudo, certas vezes, as circunstâncias externas ou internas não permitiam a acumulação de recursos para serem utilizados em períodos de necessidade. Introduz-se, então, a importância das técnicas coletivas de proteção social.

## 2 A EVOLUÇÃO NO MUNDO

Deste modo, registram-se ao longo da história vários sistemas, os quais compõem a gênese do Direito Previdenciário, um tanto mais primitivos, se comparados ao nosso complexo sistema contemporâneo, todavia, já demonstrando este receio do infortúnio.

Tem-se como exemplo a Grécia, com a formação das sociedades de mútua ajuda conhecidas como “*éranoi*”. Exigiam contribuições regulares e possuíam a finalidade de conceder empréstimos sem juros aos participantes nos quais se encontravam em necessidade.

Em Roma, havia as associações chamadas “*collegia*” ou “*sodalitia*”, que por contribuições dos associados asseguravam as despesas funerárias dos “*sócios*”.

Ainda em Roma, existia o instituto da *pater famílias*, que tinha como obrigação, prestar assistência aos servos e clientes por meio de uma associação mediante contribuição. Seguindo essa vertente, encontrava-se o exército romano, que guardava duas partes de cada sete do salário do soldado e este, quando se aposentava, recebia as economias junto com um pedaço de terra.

Miguel Horvath, bem como Sérgio Pinto Martins, asseveram, outrossim, a mais remota preocupação com o infortúnio através da celebração do primeiro contrato de seguro marítimo em 1344, posteriormente, surgindo a cobertura de riscos contra incêndios.

A senda evolutiva da seguridade social continuou e atenta-se para a existência do instituto também na baixa idade média, com a *PoorReliefAct*, de 1601, a qual caracterizava-se como uma espécie de lei de amparo aos pobres, constituindo contribuições obrigatórias para fins sociais, tendo a paróquia o dever de auxiliar o indigente, assim como os juízes detinham o poder de lançar um imposto de caridade e designar inspetores para auditar as paróquias. Este é considerado o primeiro ato relativo à assistência social.

Na Prússia, atual Alemanha, em 1883, instituiu-se o primeiro sistema de seguro social pelo chanceler Otto Von Bismarck, tendo caráter eminentemente político. Em decorrência da crise industrial, os movimentos socialistas encontravam-se fortalecidos e a medida visava obter a consagração social. Isto culminou com o surgimento do Código de seguro social alemão em 1911.

As Leis idealizadas por Bismarck foram gradativamente sendo implantadas. Em 1883, a Lei do seguro-doença, custeada pelo empregado, empregador e Estado; em 1884, a Lei do Acidente de trabalho, custeada pelos empregados; 1889, com a Lei do seguro invalidez e idade, custeada pelos trabalhadores, empregadores e Estado.

A Encíclica “RerumNovarum” do Papa Leão XIII, em 1891, analisa a situação dos pobres e trabalhadores nos países industrializados, estabelecendo um conjunto de princípios orientadores para operários e patrões. Outras encíclicas importantes foram a “QadragesimoAnno” (1931) e “DiviniRedemptoris” (1937).

A Inglaterra também seguiu a tendência e promulgou em 1897 o “Workman’sCompensationAct”, constituindo seguro obrigatório contra acidente de trabalho, tendo estabelecido a responsabilidade objetiva do empregador na reparação dos danos por acidentes laborais. E posteriormente, a “Old Age Pensions”, em 1908, concedia pensão aos maiores de 70 (setenta) anos independentemente de contribuição.

O México inaugura, então, uma nova fase, denominada de constitucionalismo social, em que os países começaram a tratar em suas Constituições de Direitos sociais, trabalhistas e econômicos, incluindo-se, não obstante, os Direitos previdenciários. A Constituição mexicana consolidou-se pioneira desta nova fase, em 1917, ao tratar do assunto em seu artigo 123; seguida, no ano seguinte, da Constituição soviética de 1918, que tratava de Direitos previdenciários.

Os EUA, com a influência da política do New Deal (WellfareSate), teve, por seu Congresso, aprovado o Social Security Act, amparando idosos e instituindo, também, o auxílio-desemprego.

O período de universalização da Previdência corresponde, obviamente, ao seu período de expansão geográfica, tendo como ápice o Tratado de Versalhes de 1919, que criou a OIT (Organização Internacional do Trabalho).

Foi em meio a Segunda Guerra Mundial que se deu início ao período de consolidação da Previdência Social, na medida em que havia a necessidade de reconstrução dos países envolvidos no conflito e de assegurar-se o mínimo de bem-estar social. Neste período, um grande exemplo é o plano Beveridge, que reestruturou o sistema inglês de previdência, criando um conceito mais abrangente de previdência.

Esse plano surgiu de um relatório de mesmo nome e caracterizou-se como a gênese da seguridade social, na medida em que o Estado não mais zelava apenas do seguro social, mas das ações na áreas de saúde e assistência social.

Finalmente, em um estágio mais atual, destaca-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, dispondo em seus artigos 22, 25 e 28 o Direito à segurança social.

E, em 1952, a Convenção nº 102 da OIT (Organização Internacional do Trabalho, criada em 1919), a respeito de normas mínimas para a seguridade.

### **3 A EVOLUÇÃO NO BRASIL**

Far-se-á, nessa oportunidade, uma exposição cronológica a respeito da evolução da seguridade social em nosso país.

Em 1543, é fundada a Santa Casa de Misericórdia de Santos, por Brás Cubas, a qual visava à entrega de prestações assistenciais. Paralelamente, foi criado o plano de pensão para seus empregados que estendeu-se para as Santa Casas do Rio de Janeiro e de Salvador, abrangendo, ainda, os empregados das Ordens Terceiras e outras que mantinham hospitais, asilos, orfanatos e casas de amparo a seus associados e desvalidos.

Posteriormente, o Príncipe Regente D. João VI aprova, em 23 de setembro de 1793, o Plano dos Oficiais da Marinha que assegurava pensão às viúvas dos oficiais falecidos. Além disso, tinha custeio equivalente a desconto de um dia de vencimento, vigorando por mais de cem anos.

Em 1821, Dom Pedro de Alcântara concedeu aposentadoria aos mestres e professores, após 30 (trinta) anos de serviço, não obstante, assegurou abono de  $\frac{1}{4}$  dos ganhos aos que continuassem em atividade.

#### **3.1 A Constituição de 1824**

A Constituição Pátria de 1824 não dispunha de específicas cláusulas de seguridade social, até porque, nesta época, não se havia adentrado na fase do constitucionalismo social inaugurado pelos mexicanos, em 1917, conforme já dito anteriormente. Há uma única disposição de mera pertinência no artigo 179, tratando dos socorros públicos para a assistência da população carente.

Segundo Horvath Júnior, esta previsão constitucional, não teve aplicação prática, servindo apenas no plano filosófico para remediar a miséria criada pelo dogma da liberdade e da igualdade.

Em 10 de janeiro de 1935, foi expedido decreto que aprovou os Estatutos do Montepio da Economia dos Servidores do Estado (MONGERAL), sendo relevante sua citação, haja vista ter sido a entidade de previdência privada no país.

A Lei nº. 3.397, de 24.11.1888, trata das despesas gerais da Monarquia para o exercício subsequente e prevê a criação de uma caixa de socorros para os trabalhadores das estradas de ferro de propriedade do Estado.

Em 1889, após a proclamação da República, inicia-se um movimento de proteção associativa de vários segmentos da sociedade brasileira, surgindo o Montepio obrigatório para os empregados dos Correios, com a edição do decreto nº 9.212-1 de 1889. Logo em seguida, o Decreto nº 221 de 26.02.1890 estabeleceu aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil.

### **3.2 A Constituição de 1891**

A Constituição de 1891 assegura socorros públicos em caso de invalidez no serviço da Nação.

Nesse sentido, a Lei nº 3.724 de 15.01.1919, importante aquisição legislativa, na medida em que promulgou a consagração do acidente de trabalho, tornou obrigatório o pagamento de indenização pelos empregadores em decorrência dos acidentes de trabalho sofridos por seus empregados. Não obstante, determinou a responsabilidade objetiva do empregador, ou seja, independe de culpa ou dolo.

O Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, conhecido como Lei Eloy Chaves (daí porque o dia 24 de janeiro é o dia da previdência social), foi a primeira norma a instituir no Brasil a Previdência Social. Determinava a criação de caixas de aposentadoria e pensões para os empregados ferroviários de nível nacional. Isso se deu pela importância do setor naquela época, já que havia a necessidade de apaziguar as manifestações gerais dos trabalhadores da época. Previa aposentadoria por invalidez ordinária (equivalente à aposentadoria por tempo de serviço), pensão por morte e assistência médica.

O supracitado Decreto recebeu essa denominação pelo fato de o Engenheiro William John Sheldon ter trazido da Argentina um sistema de proteção social aos trabalhadores. Essa Lei foi minuciosamente estudada e adaptada para a realidade brasileira.

Em 4 de julho de 1921, na cidade de Jundiaí, os trabalhadores marcaram uma reunião com o Inspetor Geral da Companhia Paulista de Estradas de Ferro, Francisco Pais Leme

Monlevade, que levou o anteprojeto de lei ao então Deputado paulista Eloy Chaves. Este, em um discurso filosófico e quase que poético apresentou o projeto de lei que se transformou na Lei que Leva o seu nome.

Esse Decreto autorizava cada empresa ferroviária existente no país a criar sua Caixa de Aposentadoria e Pensões, bem como concedia o direito de estabilidade aos ferroviários (real objetivo de seu bojo) que tivessem dez anos de empresa, só podendo ser dispensados mediante inquérito para apuração de falta grave, presidido pelo engenheiro da estrada de ferro. Os diaristas de qualquer natureza que executassem serviços de caráter permanente também eram beneficiários.

Nesse mesmo diapasão, os trabalhadores recolhiam 3% sobre seus salários e 1,5% era recolhido pelos usuários de transportes, sendo que o Estado não participava do custeio. Os professores vinculados às escolas mantidas pelas empresas também eram beneficiários.

Por conseguinte, o Decreto Legislativo nº 5.109, de 26.12.1926, estendia os benefícios da Lei aos empregados portuários e marítimos

A partir da década de trinta o sistema previdenciário deixou de ser estruturado por empresa, passando a abranger categorias profissionais.

O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários foi criado pelo Decreto nº 24.615 de 09 de junho de 1934.

### **3.3 A Constituição de 1934**

Faz a primeira menção expressa aos Direitos Previdenciários. Em seu art. 121, § 1º alínea “h”, previa o custeio tripartite entre trabalhadores, empregadores e Estado, vinculação obrigatória ao sistema com gestão estatal.

Outrossim, a alínea “c”, do inciso XIX, do art. 5º, estabelecia competência da União para fixar as regras de assistência social, enquanto que a competência de zelar pela saúde e assistência públicas era dos Estados-membros, conforme o art. 10, inciso II.

A aposentadoria compulsória, à época, para os funcionários públicos, abrangia os que atingissem a idade de 68 (sessenta e oito) anos, ex vi do art.170, § 3º. O mesmo artigo assegurava a aposentadoria por invalidez, com salário integral, ao funcionário público, o qual detivesse no mínimo 30 (trinta) anos de trabalho (art. 170, § 4º) e o Direito a benefícios integrais ao funcionário público acidentado (art. 170, § 6º).

Nesse período, já existia o princípio de que os proventos da aposentadoria não poderiam exceder os vencimentos da atividade.

Também havia a possibilidade de cumulação de benefícios, desde que houvesse previsão legal, para as pensões de montepio e vantagens de inatividade, ou se resultassem de cargos legalmente acumuláveis.

Com a criação do Instituto de Aposentadoria e pensões dos industriários (IAPI), pela Lei 367 de 1936, os empregados eram segurados obrigatórios, sendo os patrões facultativos.

### **3.4 3.4. A Constituição de 1937**

Há a concepção de que a Lei Maior de 1937 regrediu na questão previdenciária ao considerar que o instituto da Previdência Social estava previsto em apenas duas alíneas do art. 137. Na alínea “m”, tratava-se dos seguros por idade, invalidez, de vida e em casos de acidente de trabalho. A alínea “n”, obrigava as associações de trabalhadores a prestar auxílio ou assistência aos seus associados, no que concerne às práticas administrativas ou judiciais relativas aos seguros de acidentes de trabalho e aos seguros sociais.

Foi omissa quanto à participação do Estado no custeio do sistema. Além disso, previa Direitos que pela omissão supracitada nunca puderam ser implantados.

### **3.5 A Constituição de 1946**

Com a Constituição de 1946, iniciou-se uma “sistematização constitucional da matéria previdenciária”. Constava inclusa no mesmo artigo no qual tratava sobre o Direito do Trabalho (art. 157).

Nesta Constituição, é que surge pela primeira vez a expressão “previdência social”, ao invés de “seguro social”.

O inciso XVI do art. 157 consagrava a previdência mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em prol da maternidade e para se remediar as consequências da velhice, da invalidez, da doença e da morte.

Esta forma de custeio tríplice foi usada novamente nas Constituições posteriores.

A Lei nº 3.807 de 1960, Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), unificou a legislação previdenciária entre todos os institutos previdenciários.



A LOPS promoveu a eliminação legislativa das diferenças históricas de tratamento entre os trabalhadores; igualdade no sistema de custeio com a unificação das alíquotas de contribuição incidentes sobre a remuneração do trabalhador (entre 6% e 8%).

O Brasil foi considerado, nessa época, o país de maior proteção previdenciária, na medida em que havia 17 (dezesete) benefícios de caráter obrigatório e estendeu a área de assistência social a outras categorias profissionais.

Algumas diferenças ainda persistiram, como, por exemplo, as prestações relativas à assistência médica, que dependiam da capacidade orçamentária dos respectivos institutos. Ressaltando que a unificação legislativa antecedeu a unificação administrativa dos institutos.

É importante salientar que a LOPS sofreu várias modificações com o Decreto-lei nº 66 de 1966, principalmente quanto à sistemática dos segurados autônomos, prevendo a contribuição da empresa que utiliza o trabalho autônomo.

Ainda assim não se enfrentou de forma satisfatória a questão da exclusão social. Poucos tinham acesso à seguridade social.

### **3.6 A Constituição de 1967**

A Constituição de 1967 não inovou em matéria previdenciária, repetindo as disposições da Constituição de 1946. Nesse sentido, o artigo 158 reproduziu as mesmas disposições do art. 157 da Carta Magna de 1946.

A Lei 5.316 do mesmo ano estatizou o seguro contra acidente de trabalho (SAT), que substituiu o sistema tradicional, em que ao dano sofrido deve corresponder uma indenização, a cargo do empregador, e transferível à entidade seguradora, mediante contrato de seguro obrigatório, sendo que este risco era em sua maioria controlado por seguradoras privadas.

A exceção consistia nos Institutos dos Marítimos e dos empregados de Transporte de Carga que administravam diretamente o risco acidente do trabalho, funcionando também como seguradoras.

O nosso sistema deixou de ser de risco social para, a partir de 1967, ser de seguro social, abandonando a idéia de contrato de seguro do Direito Civil.

O Decreto-lei nº 367 de 1968 tratou da contagem do tempo de serviço dos funcionários públicos da União e das autarquias.

Em 1971, a Lei Complementar nº 11 criou o PRORURAL, regulamentando a proteção aos trabalhadores rurais, sendo alterada pela LC nº 16 de 1973.

A seguir, em 1972, a Previdência Social incluiu os empregados domésticos como segurados obrigatórios.

A década de 70 representou período de conquista para os idosos, indivíduos da “terceira idade”, ao contemplar, com as Leis nº. 6.179 e nº 6.243, o amparo previdenciário para os maiores de 70 anos ou inválidos, no valor de um salário mínimo e a concessão de pecúlio ao aposentado que retornava à atividade ou que ingressava na Previdência Social após completar 60 anos de idade, respectivamente.

A Lei nº 6.439 de 1977 instituiu o SINPAS (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social), tendo como objetivo a reorganização da Previdência Social.

O SINPAS destinava-se a integrar as atividades da previdência social, da assistência médica, da assistência social e de gestão administrativa, financeira e patrimonial, entre as entidades vinculadas ao Ministério da Previdência e da Assistência Social.

O SINPAS era composto pelos órgãos:

- a) IAPAS – Instituto de Administração Financeira de Previdência e Assistência Social;
- b) INPS – Instituto Nacional de Previdência Social;
- c) INAMPS – Instituto Nacional de Assistência médica da Previdência Social;
- d) DATAPREV – Empresa de processamento de dados da Previdência Social;
- e) LBA – Fundação Legião Brasileira de Assistência;
- f) CEME – Central de Medicamentos;
- g) FUNABEM – Fundação Nacional de Assistência e Bem Estar do Menor.

Por fim, o Decreto-lei nº 2.283 de 1986, instituiu o Seguro-desemprego.

#### **4 A CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Promulgada em 05.10.1988, teve todo um capítulo que trata da Seguridade Social, estendendo-se do artigo 194 ao 204.

Conhecida como a Constituição da solidariedade e do Bem Estar Social, manteve o custeio tripartite entre a União, Estados, Municípios e Distrito Federal; e entre Trabalhadores e Empregadores.

Apresenta três áreas de atuação: assistência social, assistência à saúde e previdência social.

Em 1990, o SINPAS foi extinto com o Programa de reforma administrativa do governo Collor que unificou o Ministério do trabalho e Previdência Social (MTPS). Ao MTPS ficaram

vinculados a DATAPREV e o INSS (Instituto Nacional do Seguro Social – Autarquia Federal criada pelo Decreto nº 99.350, de 27.06.1990).

Mediante a fusão do IAPAS e do INPS, com a criação do INSS, este passa a ter a finalidade de cobrar as contribuições e pagar os benefícios, não se tendo mais dois órgãos para cada finalidade, mas apenas um só.

A edição da Lei 8.212 de 1991, que dispõe sobre a organização da seguridade social, instituiu o plano de custeio. Enquanto que a Lei nº 8.213 de 1991 dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social.

Somente com a publicação das duas leis supracitadas é que restou regulamentada a matéria constitucional que trata da previdência. A partir das referidas Leis, não mais se encontravam distintos os dois regimes, urbano e rural, passando a se falar apenas no Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

A Lei nº 8.689 de 1993 extinguiu o INAMPS, sendo suas funções conferidas ao SUS. No mesmo ano, publicou-se a Lei nº 8.742 que versou sobre a organização da Assistência social.

A LBA e a CBIA (antiga FUNABEM) foram extintas pela Medida Provisória nº 813 de 1995 e depois convertida na Lei 9.649/98. A mesma Medida Provisória extinguiu o Ministério da Previdência Social, criando no seu lugar o Ministério da Previdência e Assistência.

Ainda naquele ano, a Lei nº 9.032 efetivou uma minirreforma previdenciária, com a extinção de alguns benefícios (ex. salário-natalidade e a figura do dependente designado) e alterou a forma de cálculo de outros (ex. o auxílio acidente teve suas alíquotas unificadas em 50% do salário benefício).

Em 25 de novembro de 1998, foi promulgada a Lei nº 9.715 Dispõe sobre as contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP.

Efetivada a Reforma da Previdência Social, por intermédio da Emenda Constitucional de nº 20 de 15.12.1998, foi estabelecida a aposentadoria por tempo de contribuição e não mais por tempo de serviço, exigindo-se, assim, trinta e cinco anos de contribuição do homem e trinta da mulher. O salário-família e o auxílio-reclusão passaram a ser devidos apenas ao dependente do segurado de baixa renda.

A Lei nº 9.876 de 1999, complementa a reforma previdenciária e cria o fator previdenciário, prevendo a expectativa de vida do segurado para cálculo do benefício, tendo como objetivo alcançar o equilíbrio financeiro e de atuação do sistema.

Com efeito, a Lei nº 9.983 de 2000, inseriu vários artigos no Código Penal elencando os crimes previdenciários que, de forma geral, tratam de estelionato, concussão e sonegação fiscal.

As Leis Complementares de nº 108 e 109 vieram regulamentar a previdência complementar.

Não obstante, a Lei nº 10.403 de 2002 alterou as Leis 8.212 e 8.213. No entanto, sua principal alteração foi a inversão do ônus da prova para a comprovação dos requisitos legais para efeito de concessão dos benefícios previdenciários.

Nesse contexto, a MP nº 83 de 2002 (convertida na Lei 10.666/2003), que prevê contribuição adicional para as empresas tomadoras de serviços de cooperado, também vem estabelecer de forma pertinente que a perda da qualidade de segurado não será considerada para a concessão de aposentadoria por idade, tempo de contribuição e especial.

A Medida Provisória nº 103 de 2003, (convertida na Lei nº 10.683/2003) veio fracionar o Ministério da Previdência e Assistência Social em Ministério da Assistência e Promoção Social; e Ministério da Previdência Social.

A Lei nº 10.676/2003 veio dispor sobre o PIS/PASEP (Programa de Integração Social, Formação do Patrimônio do Servidor Público) e da Contribuição para a Seguridade Social (COFINS), devidas pelas sociedades cooperativas em geral.

O salário-maternidade, devido à empregada segurada gestante, passou a ter seu pagamento, por parte da empresa, sendo desta a inteira responsabilidade de comprová-lo, depois do advento da Lei nº 10.710/2003.

Ocorre a Emenda Constitucional nº 41 em 31 de dezembro de 2003, estabelecendo nova reforma previdenciária que atingiu, em primeiro plano, os funcionários públicos.

Esta Emenda previu a substituição da aposentadoria integral pelo Regime proporcional de aposentadoria que não retira, em verdade, a possibilidade de o servidor gozar aposentadoria de acordo com sua última remuneração.

Os servidores públicos ingressados efetivamente antes da promulgação da EC nº 41 terão direito à aposentadoria integral.

A Emenda Constitucional nº 47 é uma reforma paralela à Emenda nº 41 e fez alterações no art. 201 da Carta Magna, além de tratar da maior parte das regras previdenciárias dos funcionários públicos.

O Decreto nº 6.765, de 10 de fevereiro de 2009, reajustou o teto dos benefícios do RGPS para R\$3.218,90, que é o topo do salário de contribuição. O salário-benefício não poderá, todavia, ser inferior a um salário mínimo (art. 29, § 2º da Lei 8.213/91).

## **5 PERÍODOS DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL**

### **5.1 Período de Implantação ou de Formação**

A implantação da seguridade social no Brasil remonta à Lei Eloy Chaves culminando com o Decreto nº 20.465 de 1931, se constituindo no 1º sistema amplo de seguros sociais, cobrindo riscos de invalidez, velhice e morte, concedendo, ainda, assistência hospitalar e aposentadoria ordinária. (tempo de serviço e idade).

### **5.2 Período de Expansão**

Este período se caracterizou quando, não mais havia apenas os montepios dos servidores estatais, mas começaram a se instituir por categoria (marítimos comerciários, bancários, industriários) até a LOPS.

### **5.3 Período da Unificação**

Deu-se, de início, com a Lei orgânica da Previdência Social (LOPS), que cumpriu a missão de unificar a legislação aplicável ao sistema previdenciário pátrio. Todavia, a unificação plena só ocorreu com a formação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

### **5.4 Período de Reestruturação**

Com a criação do SINPAS (Sistema Integrado Nacional de Previdência Social) em 1977, até a promulgação da Constituição de 1988, a qual implantou o sistema de seguridade social. Dispõe a atual carta em seu artigo 194 e seguintes:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;
- VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

- a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
- b) a receita ou o faturamento; c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

§ 1º - As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.

§ 2º A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

§ 3º A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

§ 4º A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.

§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

§ 6º As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, "b".

§ 7º São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.

§ 9º As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-deobra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.

§ 10. A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos.

§ 11. É vedada a concessão de remissão ou anistia das contribuições sociais de que tratam os incisos I, a, e II deste artigo, para débitos em montante superior ao fixado em lei complementar.

A Carta Constitucional de 1988 apresenta ainda diversos preceitos referentes à Seguridade Social, a saber:

a) direitos sociais: Arts. 6º e 7º, incisos II (seguro-desemprego), VIII (décimo-terceiro salário), XII (salário-família), XVIII, XIX (licença à gestante, salário-maternidade e licença-paternidade), XXII (redução dos riscos inerentes ao trabalho), XXIII (adicionais pelo exercício de atividades penosas, insalubres e perigosas), XXIV (aposentadoria), XXV (assistência aos filhos até seis anos de idade em creches e pré-escolas), XXXIII (proteção ao trabalho do menor), XXXIV (igualdade de direitos dos trabalhadores avulsos), parágrafo único (direitos dos trabalhadores domésticos);

b) matéria de competência legislativa privativa da União (Art. 22, XXIII): seguridade social;

c) matéria de competência concorrente da União, dos Estados e do DF (Art. 24, XII e XIV): previdência social, proteção e defesa da saúde, proteção e integração das pessoas portadoras de deficiência;

d) competência exclusiva da União para instituir contribuições sociais (Art. 149, caput);

e) competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para instituir contribuição cobrada de seus servidores para custeio de sistemas de previdência e de assistência social (Arts. 149, Parágrafo Único, e 40, parágrafo 6º);

Portanto, não há como negar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 representou um grande avanço na área de seguridade social. Com o advento da carta magna atual ocorreram mudanças principiológicas nos valores e no alcance da proteção social no Brasil. O sistema passou a ser regido, dentre outros, pelo princípio da universalidade da cobertura e do atendimento. A proteção foi estendida a todos os integrantes da sociedade, fazendo, desta forma, os direitos previdenciários, não mais exclusividade de trabalhadores, mas de todos os integrantes da sociedade brasileira, surgindo, por exemplo, o segurado facultativo (toda e qualquer pessoa maior de 16 anos que, independentemente do exercício de atividade remunerada, por meio de sua vontade, se vincula à Previdência Social).

## 6 DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Princípios norteadores da seguridade social:

**6.a.-Da Universalidade da cobertura e do atendimento e a uniformidade e a equivalência dos benefícios e serviços (entre trabalhadores urbanos e rurais)**, cuja prestação deverá obedecer a critérios de seletividade e distributividade. Estabeleceu-se a irredutibilidade do valor dos benefícios, a equidade na forma de participação no custeio, a diversidade da base de financiamento e o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa.

A previdência social brasileira cobre os riscos decorrentes dos seguintes eventos:

- doença; - invalidez; - morte; - idade avançada; - proteção à maternidade, especialmente à gestante; - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; e, - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e aos dependentes.

Todos os riscos sociais básicos previstos na Convenção 102/1952 da OIT (Padrões Mínimos da Seguridade Social) são cobertos pelo sistema previdenciário brasileiro. Na seara previdenciária, os princípios da seguridade materializam-se da forma seguinte.



**6.b - Princípio da contributividade e da universalidade da cobertura e do atendimento:**

Na condição de seguro social, o sistema da previdência é organizado sob a forma de um regime de caráter contributivo. No entanto, como os riscos sociais atingem a todos democraticamente, a totalidade da sociedade sem distinção de profissões e categorias sociais tem o direito à proteção contra esses riscos, mediante contribuição ao sistema previdenciário (universalidade de cobertura). O princípio da universalidade permite que o Estado imponha a obrigatoriedade de adesão ao sistema, de tal forma que a proteção seja estendida a todos.

**6.c- Princípio da obrigatoriedade:**

O princípio da obrigatoriedade estabelece que todos aqueles que exercem atividade remunerada devem contribuir com um percentual de sua renda para a Previdência Social, princípio este decorrente da universalidade e que leva em conta, sobretudo, a estabilidade social do Brasil.

**6.d- Princípio do equilíbrio financeiro e atuarial:**

O subsistema da previdência social deve conter regras que garantam a sua sustentabilidade. Esse equilíbrio entre a receita e o passivo atuarial (quanto se paga anualmente de aposentadoria) é necessário não apenas para dar segurança às pessoas que contribuem mensalmente para o sistema, mas também para assegurar o pagamento dos benefícios àqueles que contribuíram no passado (ou tiveram contribuições creditadas ou orçadas ou garantidas em seu nome).

**6.e. - Princípio da equivalência dos benefícios e serviços às populações rurais e urbanas:**

De acordo com este princípio, as regras de seguridade social não devem privilegiar uns em detrimento de outros. A uniformidade diz respeito aos eventos que serão cobertos, enquanto a equivalência refere-se ao aspecto pecuniário ou de atendimento de serviços, sem a exigência de que estes ou os benefícios sejam iguais, mas sim, equivalentes.

**6.f- Princípio da equidade:**

Diz respeito à contribuição ao sistema de Seguridade Social, que deve ser estabelecida de acordo com a capacidade de cada indivíduo, da mesma forma que a retribuição ao segurado deve ser proporcional à sua contribuição.

**6.g- Princípio da solidariedade entre gerações:**

Fundamenta-se no pressuposto de que toda a sociedade economicamente ativa e o Estado devem contribuir para o pagamento dos inativos de hoje, de forma a garantir, não apenas

a estabilidade social do país, como também cumprir o primado da função social da aposentadoria.

## CONCLUSÃO

Por falta de interesse político e também pela ausência de cobrança efetiva da sociedade às instituições constituídas, a Seguridade Social, como centro do sistema de proteção social brasileiro, não teve oportunidade de ser devidamente implantada, tanto do ponto de vista organizacional como financeiro. Principalmente no tocante à previdência social que, desde a promulgação da constituição de 1988, vem sofrendo frequentes reformas. E o mais grave: pouco se conhece sobre o seu equilíbrio financeiro e atuarial, nem mesmo o próprio ministério da previdência. Os responsáveis pela gestão da previdência social no Brasil, historicamente, demonstram desconhecer a real situação financeira da instituição. E como se tratasse de uma caixa preta ainda não aberta. Com efeito, uns dizem que a previdência é deficitária; já outros dizem ao contrário. Seja como for, forçoso convir, não há clareza e muito menos transparência na gestão da previdência social neste país. Vejamos o caso da reforma que será apreciada pelo congresso nos próximos dias. Trata-se de um projeto de emenda constitucional elaborado por parcela de um ministério no qual oito dos seus membros estão sendo investigados por cometimento de ilícitos eleitorais e por outros mais. Até agora o governo não ensejou qualquer discussão com os conselhos de previdência e muito menos com a própria sociedade. Se aprovada da forma em que se encontra redigida, a reforma previdenciária provocará uma exclusão social sem precedentes, penalizando ainda mais às camadas sociais economicamente menos favorecidas.

## REFERÊNCIAS

BALERA, Wagner. **Sistema de Seguridade Social**. São Paulo: LTr, 2006.

Constituição da República Federativa do Brasil.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 7ª ed. Rio de Janeiro, Editora Impetus, 2006.

JÚNIOR, Miguel Horvath. **Direito Previdenciário**. 5ª ed. São Paulo. Ed. QuartierLatin, 2005.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Reforma Previdenciária**. 2ª ed. São Paulo. Ed. Atlas, 2006.

\_\_\_\_\_. **Direito da Seguridade Social**. 26ª ed. São Paulo. Ed. Atlas, 2008.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Retenção Previdenciária do Contribuinte Individual**. São Paulo: LTR, 2003.