

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

O PRINCÍPIO DA UNIFORMIDADE E EQUIVALÊNCIA DOS
BENEFÍCIOS E SERVIÇOS ÀS POPULAÇÕES URBANAS E RURAIS
NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

São Paulo

2006

CLARA ANGÉLICA GONÇALVES DIAS

**O PRINCÍPIO DA UNIFORMIDADE E EQUIVALÊNCIA DOS
BENEFÍCIOS E SERVIÇOS ÀS POPULAÇÕES URBANAS E RURAIS
NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Dissertação apresentada à banca examinadora da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Wagner Balera.

São Paulo

2006

CLARA ANGÉLICA GONÇALVES DIAS

**O PRINCÍPIO DA UNIFORMIDADE E EQUIVALÊNCIA DOS
BENEFÍCIOS E SERVIÇOS ÀS POPULAÇÕES URBANAS E RURAIS
NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

São Paulo, ____/____/____

Dissertação aprovada na Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Wagner Balera.

Orientador

1º Avaliador

2º Avaliador

Dedico este trabalho aos meus pais, pelo amor incondicional.

Ao meu irmão Luis Eduardo pelo incessante apoio.

Ao meu noivo pela paciência e compreensão durante toda a nossa convivência.

E ao Professor Dr. Wagner Balera pela oportunidade e pelo carinho de sempre.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus por me dar saúde, fé e paz em todos os momentos da minha vida.

A meus pais, Aldemário e Antonia Maynard, pelo total apoio, incentivo e amor, elementos imprescindíveis para o desenvolvimento da minha caminhada em busca do saber. Obrigada pela confiança que sempre depositaram em mim. Espero um dia poder retribuir tudo o que fizeram. Saibam que, sem vocês, isso jamais seria possível.

Aos meus irmãos, em especial, a Luis Eduardo G. Dias, que acompanhou sempre de perto todos os meus passos, apoiando-me em todos os instantes da minha vida. Você será sempre mais que um irmão, será sempre um ídolo para mim.

Ao meu noivo Rogério Rodrigues, pelo amor, compreensão e, principalmente, pela paciência, já que, por muito tempo, deixei de estar ao seu lado para que pudesse alcançar esse tão almejado sonho. Mas, pode ter certeza: essa conquista é nossa!

Ao meu ilustre mestre e orientador, Prof. Dr. Wagner Balera, pelo exemplo de competência, dignidade e principalmente, pela paciência e pelo carinho de sempre, pelas maravilhosas orientações que tanto elucidaram as minhas dúvidas no decorrer da elaboração deste trabalho e, ainda, pelos grandiosos ensinamentos que me deixou.

A minha querida professora Dra. Maria Garcia, pelo carinho, pela atenção e apoio que sempre me dispensou e pelas grandes lições que me fez aprender. Foi, verdadeiramente, além de mestra e amiga, a minha grande fonte de inspiração.

A Ana Paula Oriola, Miguel Horvath e Heloisa Derzi, pela atenção e ensinamentos deixados ao longo de todo o curso de mestrado.

Ao Cnpq, por me ter proporcionado uma bolsa de estudos que muito contribuiu para a conclusão do meu curso.

Aos meus tios, Aldemira Gonçalves e José Nascimento Araújo pelo imenso apoio e carinho que sempre me dispensaram durante todo o tempo que estive em São Paulo, cursando o Mestrado. Obrigada por tudo o que vocês fizeram por mim. Tenho certeza absoluta de que sem o carinho, a atenção e o apoio de vocês, não teria chegado aqui.

A minha prima, Joelma Gonçalves e a Valdemir Ângelo Suzin, que foram verdadeiros anjos em minha vida. Sempre me apoiaram e torceram por mim. Valdemir, como sempre, um amigo fiel, de todas as horas. Muito obrigada pelo apoio incomensurável. Sem vocês, o alcance desse sonho seria muito mais difícil.

A minha prima, Ana Flávia Galvão Gonçalves e a José Raimundo Galvão, por terem me auxiliado na revisão final desse trabalho. Vocês foram maravilhosos. Não terei, jamais, como agradecer o que fizeram por mim.

Aos meus fiéis amigos Priscila Tanaca, Fernando Frederico e Carla Noura eternos companheiros, que tanto me ajudaram nesse curso. Muito obrigada pelas alegrias compartilhadas, pelos momentos vividos e ainda por tudo que pude aprender com vocês.

A amiga Kátia Cristine Santos de Oliveira e a sua mãe Ignês Santos de Oliveira pelo apoio no início da caminhada em busca deste sonho.

Por fim, venho agradecer a todos os meus familiares e amigos, já que não há como citá-los aqui, e ainda a todos aqueles que contribuíram direta e indiretamente para a realização desse sonho: a conclusão do curso de Mestrado na PUC/SP.

RESUMO

Nem sempre a proteção social foi concedida a todos os indivíduos indistintamente.

De início, eram apenas os trabalhadores da cidade que usufruíam de proteção social, uma vez que, era nela que se aglomerava a maior parte da população que exercia atividade laborativa devido a grande concentração das indústrias nas áreas urbanas após a explosão da Revolução Industrial.

Com isso, um grande contingente populacional foi ocupando os grandes centros urbanos, incrementando a situação de miséria que já assolava uma grande parte dos indivíduos que viviam em condições subumanas nas grandes cidades.

Os campos se tornavam cada vez mais despovoados. Mesmo com toda a situação de necessidade social instalada nos centros urbanos, os rurícolas ainda cultivavam a esperança de possuir uma melhor condição de vida se passassem a viver e a trabalhar nas cidades, o que, na verdade, não aconteceu.

Os que ainda permaneciam no campo, gozavam de uma proteção social incipiente, que não lhes dava qualquer garantia de existência digna caso fossem acometidos por situação de risco social.

Foi diante deste cenário que o legislador resolveu criar uma norma constitucional, na modalidade de princípio, que garantisse a todos os indivíduos, independente do local onde residissem ou prestassem serviço, uma proteção social digna. Foi por isso expresso no texto da Carta Magna o princípio da Uniformidade e Equivalência dos Benefícios e Serviços às Populações Urbanas e Rurais, com o intuito de conceder o mesmo rol de benefícios e serviços a todos, sem qualquer forma de distinção, sem esquecer, é claro, da expressa proibição quanto à criação de normas que estabelecessem qualquer distinção quanto aos critérios de concessão.

PALAVRAS-CHAVE: Princípio, uniformidade, equivalência, proteção.

ABSTRACT

Not always the social protection was going conceded to all faintly.

At the beginning, they were just the cities workers that uses of social protection, once era in her that was agglomerated most population that exercised activity laborativa due to industries big concentration in the urban areas after the Industrial Revolution explosion.

With that, a big contingent of population was going occupying the big urban centers, increasing the poverty situation that already devastated a big part of individuals that lived in bad human conditions in big cities.

The rural areas became every time more depopulated. Even with all the social need situation installed in the urban centers, and a rural population still cultivated the hope of owning a better life condition had passed to live and to work on the cities, what, actually, didn't happen.

The ones that still remained in the field, they enjoyed of an incipient social protection, that didn't give them any worthy existence warranty case had been going attacked for social risk situation.

It was ahead of this scenery that the legislator solved create a constitutional norm, in the principle modality, that had guaranteed to all of the individuals, regardless of the local where had resided or had rendered service, a worthy social protection. It was because of this express in the Grand Letter text the Uniformity and Equivalence Benefits and Services Principle to the Urban and Rural Populations, with conceding the same benefits and services roll to everybody, without any distinction, without forgetting, is clear, of the expressed prohibition regarding rules creation that had established any distinction regarding the concession criteria.

WORDS-KEY: Principle, uniformity, equivalence, protection.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO I - OS PRINCÍPIOS NA TEORIA GERAL DO DIREITO E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS.....	14
1.1 A NECESSIDADE DA CONSTRUÇÃO DO DIREITO.....	14
1.2 AS REGRAS, AS NORMAS E OS PRINCÍPIOS INSERIDOS DA TEORIA GERAL DO DIREITO.....	16
1.3 CRITÉRIOS DE DISTINÇÃO ENTRE AS REGRAS E OS PRINCÍPIOS JURÍDICOS.....	24
1.4 OS PRINCÍPIOS DENTRO DA SEARA CONSTITUCIONAL E A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL.....	29
1.5 OS PRINCÍPIOS A PARTIR DA ANÁLISE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A SUA NORMATIVIDADE.....	31
1.6 AS VÁRIAS FUNÇÕES DOS PRINCÍPIOS.....	33
1.7 ANÁLISES DOUTRINÁRIAS SOBRE OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS.....	37
1.8 ANÁLISE DE CANOTILHO SOBRE OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS.....	42
CAPÍTULO II – PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SEGURIDADE SOCIAL.....	47
2.1 DADOS INTRODUTÓRIOS.....	47
2.2 OS PRINCÍPIOS SOCIAIS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.....	47
2.3 RUMOS CONSTITUCIONAIS INSPIRADOS NOS PRINCÍPIOS.....	48
2.4 PRINCÍPIOS GERAIS DA SEGURIDADE SOCIAL.....	54
2.4.1 Princípio da Solidariedade.....	55
2.4.2 Princípio da Obrigatoriedade da Filiação.....	57
2.4.3 Princípio da Unidade.....	58
2.4.4 Princípio da Subsidiariedade.....	58
2.4.5 Princípio da Compreensibilidade.....	59
2.4.6 Princípio da Imprescritibilidade do Direito ao Benefício.....	59
2.4.7 Princípio da Unicidade.....	59
2.4.8 Princípio da Automaticidade das Prestações.....	60

2.5 OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SEGURIDADE SOCIAL EM ESPÉCIE.....	60
2.5.1 Universalidade da Cobertura e do Atendimento.....	60
2.5.2 Uniformidade e Equivalência dos Benefícios e Serviços às Populações Urbanas e Rurais.....	64
2.5.3 Seletividade e Distributividade na Prestação dos Benefícios e dos Serviços.....	66
2.5.4 Princípio da Irredutibilidade do Valor dos Benefícios.....	68
2.5.5 Princípio da Equidade na Forma de Participação no Custeio.....	72
2.5.6 Princípio da Diversidade da Base de Financiamento.....	73
2.5.7 Princípio do Caráter Democrático e Descentralizado da Administração, Mediante Gestão Quadripartite, com Participação dos Trabalhadores, Empregadores, Aposentados e do Governo nos Órgãos Colegiados.....	75
2.5.8 A “Regra da Contrapartida”.....	77
CAPÍTULO III – EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROTEÇÃO SOCIAL.....	81
3.1 A NOÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL.....	81
3.2 O ESTADO DE BEM-ESTAR E A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA SEGURIDADE SOCIAL.....	84
3.3 EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	100
CAPÍTULO IV – A PROTEÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO RURAL ANTES DO ADVENTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	119
4.1 INTRODUÇÃO.....	119
4.2 PRORURAL.....	139
4.2.1 Aspectos Gerais.....	139
4.2.2 Prestações do PRORURAL.....	144
4.2.2.1 Benefícios pecuniários.....	144
4.2.2.1.1 Aposentadoria por invalidez.....	145
4.2.2.1.2 Aposentadoria por velhice.....	145
4.2.2.1.3 Auxílio-funeral.....	146
4.2.2.1.4 Auxílio inatividade.....	146
4.2.2.1.5 Pensão por morte.....	147
4.2.2.2 Serviços.....	148

4.2.2.3 Seguros contra acidentes de trabalho.....	149
4.2.2.3.1 Beneficiários do seguro de acidentes do trabalho rural.....	150
4.2.2.3.2 Prestações concedidas aos trabalhadores rurais em caso de acidente ou enfermidade profissional.....	151
4.2.2.4 Análise conclusiva.....	152
CAPÍTULO V - PRINCÍPIO DA UNIFORMIDADE E EQUIVALÊNCIA DOS BENEFÍCIOS E SERVIÇOS ÀS POPULAÇÕES URBANAS E RURAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	154
5.1 INTRODUÇÃO.....	154
5.2 LEI DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E A SUA APLICABILIDADE EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO URBANA E RURAL.....	159
5.2.1 Benefícios Previdenciários.....	162
5.2.2 Serviços.....	192
5.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	194
CONCLUSÕES.....	196
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	206

INTRODUÇÃO

Este trabalho fará uma análise do princípio da Uniformidade e Equivalência dos Benefícios e Serviços às Populações Urbanas e Rurais, constitucionalmente consagrado na Carta de 1988, no artigo 194, parágrafo único, inciso II. É um importante princípio a ser estudado, pois, como veremos no desenvolvimento desta dissertação, foi inserido com a finalidade de fazer desaparecer a discriminação em relação ao tratamento conferido a essas populações desde o início de nossa história previdenciária.

Dessa forma, o trabalho inicia - no Capítulo I – com a análise dos princípios dentro da Teoria Geral do Direito e a sua inserção a nível constitucional, onde ganham *status* de princípios constitucionais. Para tanto, iremos abordar o conceito de regras, normas e princípios, trazidos pela doutrina brasileira e estrangeira que estuda o tema, pois, a partir de então teremos como diferenciá-los dentro do nosso ordenamento jurídico.

No Capítulo II são analisados de maneira pormenorizada os Princípios Gerais e Constitucionais da Seguridade Social. Mas, importante, para tanto se faz analisar a evolução histórica desses princípios de ordem social dentro das constituições ao longo do desenvolvimento da nossa história legislativa. Assim, far-se-á uma análise da inserção desses princípios em todos os textos constitucionais brasileiros, partindo desde a Constituição de 1824 até a nossa atual Carta Social.

O Capítulo III trata da evolução histórica da proteção social, fazendo uma breve abordagem sobre a noção de seguridade social, a evolução do Estado “Guarda-Noturno” para o Estado intervencionista, até chegar à evolução histórica da proteção social no Brasil, que, inicialmente, era baseada na idéia do altruísmo, passando, com o advento da atual Carta Magna, a ser garantida pelo Estado, sem, contudo, deixar de lado o princípio da solidariedade, que a continua sendo característico do programa de proteção social que hoje está instalado.

O quarto capítulo trata da proteção social conferida ao homem da cidade e ao homem do campo antes do advento da Carta Constitucional hoje vigente. Tem

a preocupação de enfocar a tardia proteção social conferida ao homem campesino que, durante muito tempo foi deixado à margem do Estado protecionista, já que, antes da atual Constituição Cidadã, não havia qualquer garantia de igualdade de tratamento previdenciário, se levássemos em conta o homem de cidade, que desde o advento da Revolução Industrial, passou a ser protegido. Deixaremos claro, aqui, que apenas com o advento do Estatuto do Trabalhador Rural, datado de 1960 é que o homem do campo passou a ser contemplado com regras de proteção social.

Finalmente, no Capítulo V trataremos especificamente do Princípio da Uniformidade e Equivalência dos Benefícios e Serviços às populações urbanas e rurais, dando *a priori*, enfoque a respeito do conceito doutrinário sobre a uniformidade e a equivalência, a verdadeira função desse princípio inserido dentro do corpo constitucional e o porquê do seu enquadramento como princípio constitucional. São mostrados todos os benefícios e serviços que são atualmente concedidos à população citadina e campesina, bem como todas as suas peculiaridades para então, ao final, demonstrar a conclusão a respeito da observância do princípio constitucional analisado dentro da realidade jurídica brasileira.

CAPÍTULO I

OS PRINCÍPIOS NA TEORIA GERAL DO DIREITO E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Esta dissertação enfoca importante tema da atualidade. Será realizada uma digressão a respeito dos princípios constitucionais e da sua função dentro do ordenamento jurídico e serão analisados os enfoques mais importantes que auxiliarão, sobremaneira, no entendimento do tema central desse trabalho.

1.1 A NECESSIDADE DA CONSTRUÇÃO DO DIREITO

Como se sabe, o Direito tem a sua razão de ser nas relações entre os indivíduos, as quais, são, em suma, relações sociais. E, para permitir que essas relações sociais se desenvolvam da melhor maneira possível, surgiu a necessidade de criação de normas que tivessem o condão de discipliná-las, tendo em vista o fim último colimado pelo Direito, ou seja, a paz social. Para isso, seria necessária a valoração de determinadas condutas que apresentassem relevância e que fossem imprescindíveis para o convívio social. Por isso mesmo, Norberto Bobbio¹ afirma:

Estudar uma civilização do ponto de vista normativo significa, em suma, se perguntar quais ações nessa determinada sociedade foram proibidas, quais foram obrigatórias, quais foram permitidas; significa, em outras palavras, descobrir a direção ou as direções fundamentais para as quais se dirigiu a vida de cada indivíduo (Tradução livre).

Por isso, pode-se constatar que essa visão de sociedade dá sentido à construção jurídica, como se busca, pois, não seria imaginável a existência de um regramento composto apenas de regras morais sendo, assim, a consciência humana a medida para eventuais punições, em caso de descumprimento dessas normas. Segundo Bobbio²:

¹ BOBBIO, N. *Teoría general del derecho*, p. 16.

² BOBBIO, N. *Teoría general del derecho*, p. 120.

Se dice que non son morales aquellas normas cuya sanción es puramente interior. Por 'sanción' se entendiendo siempre una consecuencia desagradable de violación, cuyo fin es el de prevenir la violación o, en el caso que se produzca la violación, eliminar las consecuencias nocivas. La única consecuencia desagradable de la violación de una norma moral es el sentimiento de culpa, un estado de incomodidad, de turbación, a veces de angustia que en lenguaje de la ética se denomina 'remordimiento' o 'arrepentimiento'.

Assim, pode-se dizer que o direito, na verdade, surge onde o homem se associa com outro homem e quando dessa associação passam a surgir conflitos qualificados pela existência de interesses contrários em questão, ou seja, há interesses em conflito.

Pode-se, então concluir que o Direito visa, também, à organização social, sendo ele instrumento de solução de conflitos, possibilitando, assim, a vida em sociedade. Mas, não se pode esquecer de aqui dizer que, mesmo em sociedade, o homem continua mantendo a sua dimensão individual, de modo que, não há como não vislumbrar a necessidade de se manter, dentro do seio social, a proteção à liberdade individual, claro que sempre subordinada ao interesse coletivo.

Por fim, é imperioso afirmar que as transformações sociais são determinantes para a apreciação do Direito. Os anseios sociais se modificam sempre, o que faz do Direito algo em movimento, em constante processo de construção. Daí se poder dizer que o fenômeno jurídico depende do seu tempo, da sua história, do seu espaço e, também, da escolha dos valores³ pela sociedade, que vão nortear e que vão dar à ordem jurídica o contorno de legitimidade.

Aprimorando ainda este pensamento, importa sustentar que a luta pela construção de um Direito justo, tendo por base a chamada justiça social, que venha reparar as desigualdades sociais, é a grande tarefa dos operadores jurídicos. É preciso que se tenha sensibilidade social para que se possa, assim, construir um arcabouço normativo que prime pelo afastamento das necessidades sociais e permita fundar uma sociedade mais justa. E é com este intuito que se vai trabalhar em toda a extensão desse trabalho, ou seja, tentar mostrar que não se tem outro propósito senão demonstrar que, com o atendimento aos preceitos fundamentais e com a concretização da proteção social no mundo fático, tal como preceituou o

³ Quando falamos em valores, queremos dizer que é algo relacionado à moral, à ética, e não ao jurídico, levando-se em consideração, aqui, o enfoque da validade.

legislador constitucional e infraconstitucional, se terá a chance de implantar uma sociedade livre, justa e solidária.

1.2 AS REGRAS, AS NORMAS E OS PRINCÍPIOS INSERIDOS DA TEORIA GERAL DO DIREITO

Depois dessa breve explanação a respeito do surgimento do Direito, pode-se falar, de forma mais detida, a respeito do que vem a ser esse Direito, e na verdade, de que ele é constituído. O Direito é considerado pois, como sendo um conjunto de normas que expressam a vontade geral e que são reconhecidas e aplicadas pelo Estado. Pode-se dizer ainda que o Direito é composto de normas de conduta bilaterais e normas de organização ou estruturação, executáveis coercitivamente⁴.

Diante dessa abordagem geral, firma-se a idéia de que o ordenamento jurídico é composto por uma série de normas jurídicas. Mas, para alguns doutrinadores, normas jurídicas são, a bem da verdade, sinônimo de regras jurídicas. Mas, será isso verdade? Será esse o ponto de investigação a partir desse momento.

Antes de mais nada, é preciso trabalhar não mais com essa idéia, e sim, passar a discriminar as regras, das normas e dos princípios, para, então, saber se há possibilidade de os princípios assumirem um papel de maior relevância em relação aos demais elementos dentro de um contexto jurídico.

Partindo da idéia da imprescindibilidade da análise do cenário social para a construção do Direito, os racionalistas acreditam ser o ordenamento jurídico algo estranho à realidade social. Acreditam eles existirem princípios apriorísticos, eternos e imutáveis que o homem carrega em sua consciência. Portanto, vê-se que essa escola trabalha com aspectos dogmáticos e, sem os quais, sua teoria perde toda a base de sustentação. Do mesmo modo trabalha a escola jusnaturalista, que também

⁴ Sobre esse conceito de Direito, ver: Gusmão, Paulo Dourado de. Introdução do Estudo de Direito. 20. ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

entende que todos os postulados construídos e tidos por verdades absolutas e imutáveis não podem ser mexidos, sob pena de desestruturação.

É bom, contudo, salientar, desde já, que a noção de dogma é bastante perigosa, pois inadmite qualquer crítica que venha a ser construída. Levam, então, a uma verdadeira alienação social, fazendo dos juristas meros cumpridores das determinações contidas num dado ordenamento, sem que, sequer, seja questionada a sua função ou utilidade. Isso ainda não é tudo. Não se pode nos esquecer que, desde o início, não foi aqui mostrada a idéia de pacto social como algo responsável por fundamentar a legitimidade de um ordenamento jurídico então vigente em sociedade.

Pode-se, nesse primeiro momento, concluir que a pretensão das escolas racionalistas e jusnaturalistas não era, na verdade, a elaboração de um ordenamento jurídico dotado de validade, mas sim, uma singela reprodução de algo que já estava determinado anteriormente, ou seja, um conjunto de regras perfeitas e acabadas.

Pois bem, o que deve existir não é a existência de um Direito, mas de direitos comuns dentro de cada sociedade, onde não há como separar, distinguir o verdadeiro Direito, do seio social onde as suas normas vão produzir seus efeitos.

Não se pode deixar de registrar que, mesmo diante de todos os desfavores, houve, contudo, uma grande contribuição deixada pela escola jusnaturalista. Ela conseguiu desvincular do estudo jurídico o fundamento teológico até então predominante naquela seara. Mesmo assim, não houve um grande avanço na construção da teoria jurídica ainda nesse momento, uma vez que o Direito ainda foi visto como algo estático, imutável e universal. O fim do direito continuava fincado no ideal de justiça e os princípios aqui eram, nada mais nada menos, que elementos essenciais na busca desse ideal. Por isso, conclui-se que os princípios carregam grande carga valorativa, tendo em vista a busca pelo ideal de justiça.

Nessa época, apesar de vislumbradas a tamanha importância dos princípios e a sua crescente carga valorativa, ainda não havia a sua normatividade. Por isso, muitos colocavam os princípios totalmente fora do ordenamento jurídico.

Eles eram vistos como elementos transcendentais, verdadeiros dogmas, verdades absolutas e, por isso mesmo, não suscetíveis de qualquer crítica. Entretanto, o ideal é pensar nos princípios como institutos que interagem com o contexto social de tal modo que fundam uma ordem jurídica legítima.

Aborda-se, a seguir, o estudo de outra corrente: o positivismo jurídico. Essa nova corrente positivista deriva de correntes empiristas. Essas são correntes de pensamento que tomam como base a idéia de que o conhecimento jurídico resulta da captação, ou apreensão do objeto pelo sujeito que o analisa. Assim, o conhecimento, na verdade, é oriundo do objeto em análise, podendo ser este, como aqui é visto, produzido num determinado espaço e em uma dada circunstância de tempo, tal como acontece com a norma jurídica.

Constata-se na teoria empirista a preponderância que ela atribui ao objeto em relação ao sujeito, uma vez que o conhecimento decorre daquele. O sujeito figura, apenas, como mero receptor do conhecimento, não podendo, pois, ter qualquer interferência no processo de construção do objeto de conhecimento. Assim, o sujeito não produz o conhecimento, mas, simplesmente, o assimila. Transportando isso para a realidade jurídica, vê-se, na verdade, um excessivo respeito ao ordenamento jurídico, simplesmente porque há uma impossibilidade de interferência do sujeito naquele universo.

Como alicerce do pensamento vislumbrado, seja citado Hans Kelsen, que, ao elaborar a Teoria Pura do Direito, acreditava ser o ordenamento jurídico bastante em si, sendo suficiente e independente de qualquer fator social, político, histórico ou econômico que a ele fosse estranho.

Contudo, essa não é a melhor solução. Separar o estudo do Direito dos seus fundamentos que, logicamente, se relacionam com a sociedade é o mesmo que negar a sua existência. Isso porque, o Direito não tem um fim em si mesmo, não se completa consigo próprio. Ele precisa, sem dúvida alguma, estar relacionado com a sociedade, é preciso que ele seja capaz de se transformar no ritmo ditado pelas expectativas sociais. Se assim o for, a norma passa a ser dotada não só de validade, ou validade, mas também, de justiça.

Hobbes, por sua vez, não distinguia a validade da uma norma jurídica da justiça, pois, para ele, a justiça e a injustiça nascem juntas com o direito positivo, ou seja, ao tempo da validade. Assim, seria oportuno asseverar que, enquanto se vive num estado natural, não há direito válido, nem há justiça; mas, quando o Estado surge, a justiça também aparece junto ao direito positivo. Portanto, ele nos leva a crer que, onde não há direito, também, sem qualquer sombra de dúvida, não haverá justiça. Em contrapartida, se houver a justiça, sabe-se que há, também, um sistema formando um direito positivo.

Entretanto, toda essa confusão tenta ser solucionada por Bobbio⁵, quando aponta como saída para o pensamento positivista, a adoção de uma versão moderada do positivismo ético, onde o direito seria visto como um meio e não como um fim em si mesmo.

A dissertação acima exposta serviu para chegar a uma importante conclusão: Aos princípios, dentro do positivismo jurídico, foi reservada uma posição inferior àquela concedida às normas jurídicas. Estes, pois, delas derivavam e serviam apenas para o preenchimento de lacunas no sistema jurídico, caso houvesse omissão legal.

Naquela época, é constatada a idéia central de que os princípios seriam tratados como regras, caso eles aparecessem de maneira expressa dentro do ordenamento jurídico. Caso contrário, apareceriam na forma de princípios gerais de direito, que teriam a simples função de preencher as lacunas existentes no sistema, caso não existissem regras próprias, que pudessem ser aplicadas na solução de um determinado caso concreto.

Importa analisar, a partir de agora, a verdadeira questão existente na doutrina, que classifica os princípios e as regras como espécies do gênero normas jurídicas. Durante muito tempo foi relacionado o direito justo, próprio da escola jusnaturalista, com o direito seguro, idealizado pela escola positivista.

Contudo, até aqui foi possível analisar a verdadeira despreocupação de ambas as escolas com a visão de ordenamento como sendo um sistema e a

⁵ BOBBIO, N. *Normativismo Jurídico*: lições de filosofia do direito, p. 225.

importância dos princípios nesse diapasão. Canaris, por sua vez, preocupou-se em definir sistema como um conjunto de conhecimentos ordenados segundo princípios⁶.

É preciso, dentro desse sistema, que haja um princípio unificador para que se faça a conexão de todos os seus elementos e se dê, de maneira definitiva, a sua unidade e a sua ordenação, para que assim se possa alcançar o fim para o qual se destina.

O direito é, pois, um sistema composto de regras e princípios e, por isso mesmo, é um sistema aberto, fundado em princípios. O que seriam os princípios, então? O termo ‘princípio’ é utilizado, indistintamente, em vários campos do saber humano: filosofia, teologia, sociologia, política, física, direito etc.

O dicionário Aurélio Buarque de Holanda⁷ define “princípio”:

Princípio. [Do lati. principiu.] S. m. 1. Momento ou local o trecho em que algo tem origem (...). 2. Causa primária. 3. Elemento predominante na constituição de um corpo orgânico. 4. Preceito, regra, lei. 5. Base, germe(...). 6. Filos. Fonte ou causa de uma ação. 7. Filos. Proposição que se põe no início de uma dedução, e que não é deduzida de nenhuma outra dentro do sistema considerado, sendo admitida, provisoriamente, como inquestionável. [São princípios os axiomas, os postulados, os teoremas etc.].

Adiante, encontra-se, no mesmo dicionário, o significado de Princípios: “Princípios. [...] 4. Filos. Proposições diretoras de uma ciência, às quais todo o desenvolvimento posterior dessa ciência deve estar subordinado”⁸.

Para o jurista Luis Diez-Picazo⁹, “a idéia de princípio deriva da linguagem da geometria, ‘onde designa as verdades primeiras’ [...]. Exatamente por isso são ‘princípio’, ou seja, ‘porque estão ao princípio’, sendo ‘as premissas de todo um sistema que se desenvolve more geométrico’”.

Antonio Bonival Camargo também dá uma interessante interpretação a respeito do que vem a ser os princípios:

⁶ CANARIS, C.W. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do Direito*. Introdução e tradução de: A. Menezes Cordeiro. 2. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1996.

⁷ Cf. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986, p. 1.393.

⁸ Cf. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986, p. 1.393.

⁹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, p. 228-229.

[...] não se revestem de palavras, mas de idéias. Não são cogentes, mas se impõem pela razão; não obrigam pela imposição, mas pela nobreza do convencimento. Os princípios constituem a alma do *corpus juridicus*. De uma ou outra forma fazem-se sempre presentes e atuantes na lei. Estão para a lei, como a alma está para o corpo. As normas, as leis, as regras se alteram de acordo com os ventos políticos, e pelas influências filosóficas, os princípios se fazem inalterados. Como premissa maior, com sede na razão, são perenes. As regras, as leis, as normas não são mais que roupagens e acidentes dos princípios, que tal como a lei suprema, donde procedem, permanecem inalteráveis. *Postulados de índole moral, que a razão aceita como verdade, que conduzem o homem à propositura do bom direito*¹⁰.

E, continua o autor:

*Os princípios não são agregados pelo homem, porém, existem muito antes e muito acima dele. Não se originam nem da lei, nem da vontade, mas da ética e da moral que se disseminam em forma de pílulas, cujas partículas nucleares são os princípios. Assim concebidos sempre existiram. São inspiradores da Lei. E o que é Lei? – É a fonte do Direito inspirada nos Princípios que se manifesta de forma solene e cogente [...] As leis, no entanto, são estáticas imóveis, já os princípios, de seu turno, trazem o dinamismo, isto é, trazem o molejo, de adaptação às circunstâncias e acidentes surgidos no caminho da vida. Daí ser dinâmica a aplicação dos princípios, por contornarem facilmente as dificuldades encontradas no processo jurídico em que o direito é produzido, aplicado e vivido. [...] Os princípios são universais e necessários. Necessários porque impossível ao homem praticar qualquer ato sem deles se valer, consciente ou inconscientemente. Universais, porque são ínsitos e caracterizam a razão em toda a sua universalidade [...], e se impõem a toda a inteligência, divina ou humana [...]*¹¹.

Por isso, aqui já é possível concluir que os princípios servem de fundamento para o sistema jurídico. Segundo Bobbio¹², princípios são, na verdade, normas imperativas generalíssimas ou fundamentais dos sistemas. A idéia de princípio, então, designa uma estruturação de um determinado sistema de idéias. E é essa a concepção do direito.

Fundamenta-se esse pensamento com a opinião de Eros Roberto Grau¹³: “[...] um sistema ou ordenamento jurídico, não será jamais integrado exclusivamente por regras. Nele se compõem, também, princípios jurídicos ou princípios de Direito”.

Portanto, extrai-se de tudo o que até aqui foi visto, que os princípios são proposições básicas e fundamentais, que servem de fundamento ao sistema jurídico.

¹⁰ CAMARGO, A.B. *Princípios e Ideologias aplicados na relação de emprego*, p. 30.

¹¹ CAMARGO, A.B. *Princípios e Ideologias aplicados na relação de emprego*, p. 38.

¹² BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, p. 21.

¹³ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica)*, p. 117.

Eles explicam o ordenamento jurídico, ou parte dele, o que permite integrá-lo e interpretá-lo. Mesmo diante de toda essa discussão, ainda importa distinguir com mais vagar as normas das regras jurídicas, pois se assim não se fizer, não se terá como sustentar, com segurança, a normatividade de que os princípios (expressos ou implícitos, e eis aqui o cerne da questão) são dotados.

Como é de bom alvitre salientar, a lei é nada mais que uma expressão formal que permanece inalterada até que sobrevenha um ato legislativo que a modifique ou retire do ordenamento.

A norma, pois, é produto do intelecto humano, já que é extraída, na verdade, da interpretação¹⁴ que o operador do direito faz do texto. Assim, fica clara a idéia de que é possível construir tantas normas quantas forem as cabeças que trabalhem em cima de uma regra dotada de juridicidade. Há, pois, a possibilidade de criação de várias normas em cima de apenas uma única regra de direito.

A regra, para Ascensão, pode ser classificada em regra de conduta e regra de decisão¹⁵. Para ser de conduta, a regra jurídica deve estabelecer critérios fundantes das condutas humanas. Para ser de decisão, precisa fornecer critérios para o intérprete resolver casos, a partir da sua aplicação. Dessa maneira, a regra jurídica seria, pois, uma regra de decisão, a ser utilizada pelo intérprete na solução de casos concretos levados ao seu exame; e também uma regra de conduta (em menor proporção que a primeira), pois tem o poder de orientar certas condutas humanas.

Desse modo, pode-se concluir que a lei (que aparece na forma de texto ou enunciado) traz consigo uma regra (critério de valor), da qual, por meio da interpretação, cria-se uma norma para o caso que está sendo analisado.

Outro ponto merece atenção: Sabe-se que nem todos os princípios encontram-se expressos no ordenamento jurídico (princípios positivos de direito).

¹⁴ O ato de interpretar consiste em atribuir um significado a um ou mais símbolos lingüísticos escritos em um enunciado normativo.

¹⁵ ASCENÇÃO, J. de O. *O direito – introdução e teoria geral: uma perspectiva luso-brasileira*. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1977.

Existem, pois, muitos que não estão positivados (princípios gerais de direito), mas que mesmo assim, têm uma enorme importância dentro da conjuntura jurídica.

Eros Roberto Grau entende que os princípios gerais do Direito¹⁶ não constituem “criação” jurisprudencial porque já se acham em estado de latência no ordenamento. O agente jurídico apenas os encontra e os “declara”¹⁷. Por sua vez, essa “declaração” não significa que os princípios sejam anteriores e superiores ao direito positivo, mas, ao revés, que o intérprete-aplicador pesquisa e descobre os princípios já implícitos no ordenamento, de modo que apenas os “declara” e não os “cria”.

Assim, os princípios, inclusive os princípios gerais do Direito – que se encontram em estado de latência na ordem jurídica – possuem sempre um respaldo no próprio sistema jurídico e servem, na verdade, de arcabouço do sistema jurídico e do sistema político de um Estado. Encontram-se no seio da própria sociedade, como é o caso do princípio democrático, que deriva do princípio republicano. Esses podem, inclusive, ser utilizados pela jurisprudência para fundamentar decisões. Por isso, seria oportuno dizer aqui que o princípio geral do direito é um princípio que ainda não foi positivado, mas que pode ser formulado pela jurisprudência.

A importância da subsistência desses princípios implícitos encontra-se no fato de que é possível vê-los imunes mesmo após qualquer crise social que tente desestruturar a figura do Estado. Isso seria muito mais difícil se todos esses

¹⁶ A bem da verdade, o tema dos princípios gerais do direito é bastante inflamável, suscitando posições divergentes. Entre os debates travados, é de se registrar, por exemplo, a questão da própria nomenclatura utilizada, apesar da difusão e grande aceitação da expressão “princípios gerais do direito”.

Alguns autores consideram tautológica a referida locução “princípios gerais do direito”. É suficiente falar em princípios jurídicos. Todo o princípio já é uma generalidade. Embora reconheça a existência de princípios mais gerais do que outros, Norberto Bobbio (apud Luis P. Sanchís, op. cit., p. 18) informa que na Itália houve a substituição da duvidosa expressão princípios gerais do Direito pelos princípios gerais do ordenamento jurídico do Estado. Segundo Eros Roberto Grau (ob. cit. p. 117) não se confundem os princípios gerais do Direito com os princípios teóricos formulados em nível conceitual pela Teoria Geral do Direito, tais como: ordenamento jurídico, sujeito de direito, direito subjetivo, obrigação, competência, etc.”. Também é de se mencionar a ausência de concordância com relação ao conceito veiculado pela expressão. Maria Helena Diniz (1995: 419), indicando seis diferentes correntes, aponta que o princípio geral de direito é uma diretriz para a integração das lacunas estabelecidas pelo próprio legislador, mas é vago em sua expressão, reveste-se de caráter impreciso, uma vez que o elaborador da norma não diz o que se deve entender por princípio. “Por esse motivo, os princípios gerais de direito são diversamente concebidos pelas escolas jurídicas que buscam o sentido desse vocábulo”.

¹⁷ GRAU, E. R. A ordem econômica na Constituição de 1988. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

princípios estivessem expressos na Constituição, já que, diante de um golpe popular, por exemplo, eles poderiam ter a sua estrutura afetada.

Isso não acontece, como foi visto, com os princípios implícitos, pois, como não residem expressamente no texto constitucional, eles não têm tanta fragilidade a ponto de deixarem de existir caso fosse “rasgada”, “esquecida”, a norma constitucional diante daquele fato social.

Sem dúvida alguma, é importante salientar que, quando o operador do direito se utiliza de princípios implícitos, esses não são criados de maneira arbitrária por ele; pelo contrário, eles são buscados no seio da sociedade, onde residem. O que o intérprete tem possibilidade de criar são as normas, mas nunca, os princípios. Na verdade, ele assim o faz a partir do momento em que interpreta um determinado texto jurídico, que lhe serve também de limite à sua atuação interpretativa.

Assim, nesse primeiro momento, pode-se concluir que, na verdade, princípios e regras são elementos distintos, apesar de servirem de base para a criação de normas.

1.3 CRITÉRIOS DE DISTINÇÃO ENTRE AS REGRAS E OS PRINCÍPIOS JURÍDICOS

Até aqui, foi demonstrada a diferença clara entre regras e princípios de direito. Prossegue a análise do que são, objetivamente, Mas, agora, passaremos a analisar, quais são, objetivamente, os critérios que auxiliam na demonstração dessa distinção doutrinária.

O sistema jurídico é formado por uma reunião de regras e princípios, já que a ausência de qualquer um deles o tornaria insuficiente. Isso porque, caso fossem consideradas apenas as regras, não se teria maleabilidade ideal dentro do sistema, tendo em vista a relação direta que é estabelecida entre as regras e os casos da vida que ela disciplina.

A regra, existindo para ser aplicada, direta e especificamente naqueles casos que ela própria disciplina, traria um dano ao sistema, pois, sujeitaria os indivíduos a certas situações de vida que não receberam qualquer disciplina legal. Por outro lado, um sistema apenas composto de princípios também não seria viável, já que não seria possível trabalhar somente com enunciados gerais, abstratos e pouco precisos. Isso geraria dúvidas a respeito de como agir em determinadas situações. Eis porque adotar como primeiro critério diferenciador entre regras e princípios a generalidade ou abstração. Os princípios têm como visto, um grau de generalidade e abstração muito maior que as regras, que têm, por sua vez, uma abstração relativamente reduzida. Isso é constatado até mesmo pela abertura textual dos princípios, que, por ser tão ampla, necessita de uma integração pelo intérprete.

Isso não quer dizer, porém, que o princípio seja vago, impreciso. A sua generalidade está relacionada com a sua abrangência, ou seja, a possibilidade de situações que os princípios podem abranger, ou seja, são capazes de comportar uma série indefinida de aplicações. Já a regra é geral porque é estabelecida para um número de atos ou fatos. Contudo, é também especial, na medida em que regula tais atos ou fatos, ou seja, é editada, apenas, para ser aplicada a uma situação determinada.

Isso posto, ressalte-se que o gênero norma, que inclui em seu âmbito as regras e os princípios, pode ser preciso no seu significado, como o é, porém, pode ser genérica quanto ao seu alcance.

Esteja sempre evidente, porém, que tanto a regra quanto o princípio são dotados de generalidade, são abstratos, em maior ou menor proporção, o que permite concluir que o mencionado critério parte de um ponto cinzento de distinção. Isso quer dizer que, na essência de ambos, há, pois, a abstração, o que não permite que se tenha certeza na distinção.

Daí pode-se constatar que o critério da abstração ou da generalidade se mostra insuficiente, seja por ser a abstração característica tanto da regra quanto do princípio, seja por não se ter elementos suficientes para se determinar o quanto deva ser um princípio abstrato para ser princípio ou regra.

Canotilho¹⁸ adota um outro critério, denominado normogenético. Segundo esse critério, os princípios são fundamentos de regras, ou seja, são normas que estão na base, que constituem a *ratio* de regras jurídicas, e desempenham, por isso, uma função normogenética fundamentante. Por isso, as regras teriam apenas uma função: a de realizar os princípios, pois, na verdade, todas as regras devem decorrer de um princípio, pois são fundamentos dele. Assim, é preciso que se diga que se está diante de um princípio, para, então, se exigir das regras a conformidade a ele.

Um outro critério, denominado densidade axiológica, dispõe que todos os princípios teriam uma carga, uma densidade axiológica maior que as regras, o que possibilitaria diferenciá-los com maior clareza. O valor e os princípios estariam ligados, pois, em verdade, seriam a personalização, a verdadeira expressão daquele.

Existe ainda o critério da densidade normativa. Aqui, os princípios e regras são diferenciados a partir das funções que desempenham dentro do ordenamento jurídico. Desse modo, as regras são vistas como normas que prescrevem imperativamente uma exigência que pode ou não ser cumprida. Já os princípios “são normas impositivas de uma otimização do sistema, compatíveis com vários graus de concretização, consoante os condicionamentos fáticos e jurídicos¹⁹”. Daí ser possível afirmar que os princípios seriam dotados de tipos abertos; ao passo que as regras, de tipos fechados.

Parte da doutrina que adota esse critério aduz que os princípios seriam normas de otimização do sistema, comportando diversos graus de concretização, ao contrário das regras, que seriam mais fechadas e sempre ligadas à idéia de tipicidade.

Toda essa discussão leva a pensar num outro ponto que merece ser analisado e que até o presente momento, não houve empenho em fazê-lo: a validade. Como já foi dito antes: as regras, na verdade, dispõem sobre fatos que, se verificados, as tornam aplicáveis naquele exato momento. Contudo, as regras não poderão trazer, para o mesmo caso, duas determinações antinômicas, já que, se

¹⁸ CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional*, p. 166.

¹⁹ SCHIER, P. R. *Direito Constitucional: anotações nucleares*, p.104.

isso ocorrer, uma delas deverá ser expurgada do ordenamento, que não comporta a coexistência de regras em conflito.

O mesmo, todavia, não acontece com os princípios, já que eles podem, livremente, conviver dentro do ordenamento, mesmo que, para uma determinada situação não sejam aplicados concomitantemente. Conseguem conviver em harmonia, sem a necessidade de que aquele afastado da aplicação ao caso concreto num determinado momento deixe de existir. Não há a necessidade de exclusão de um princípio ou outro, como se pode ver. O que há, apenas, é a suspensão de um pelo outro, a depender do caso concreto.

Diante disso, constata-se que o problema de conflito entre princípios é, na verdade, resolvido pelo critério do peso ou da importância que a eles são atribuídos. Assim, pode-se dizer que os princípios têm uma dimensão que falta nas normas: a dimensão do peso ou da importância. Quando os princípios se interferem, quem deve resolver o conflito tem que levar em consideração o peso relativo de cada um.

Por essa perspectiva, as regras seriam aplicadas na forma conhecida pela doutrina do “tudo ou nada”, ou seja, desde que verificada a hipótese prevista, dar-se-ia a aplicação. Depois, em se tratando de duas regras opostas, uma delas não deveria ser válida, o que faria com que a antinomia entre elas fosse resolvida pela aplicação dos diversos critérios de solução adotados pela doutrina (cronológico, especialidade e hierárquico). Por isso, aqui, não há como afirmar que, dentro de um sistema de normas, uma regra venha ser mais importante que outra, de modo que, em havendo conflito, prevalece a que tem o peso maior. Assim, conclui-se que essas suscitam problemas de validade apenas, ao contrário dos princípios, que além de validade, suscitam também a questão do peso.

Já em se tratando dos princípios, a sua aplicação não se daria nestes termos, sendo perfeitamente possível, sob esse ponto de vista, um princípio que não se aplica à solução de um determinado caso ser mantido no sistema para posterior aplicação. Haveria, portanto, convivência de princípios opostos no sistema; o que não poderia ocorrer com as regras, dada a necessidade de exclusão imediata de uma delas ou até mesmo de ambas, dentro do sistema.

Por isso se diz que a solução do conflito entre os princípios se daria no campo do peso ou da importância, analisado a cada caso individualmente. Assim, diante de uma decisão judicial, não se poderá deixar de lado a liberdade que o julgador tem aqui para julgar. Liberdade exercida a partir da interpretação. Vê-se, pois, que isso não quer dizer que há discricionariedade na atividade jurisdicional, pois esta está intimamente ligada à legalidade em que deve pautar-se o juiz ao interpretar as regras e princípios de direito e ao escolher, dentre os princípios opostos, qual deles deve ser aplicado ao caso concreto.

Quanto às regras, deve-se adotar, no caso de solução de conflitos entre elas, qualquer um dos critérios que a doutrina oferece, ou seja, os critérios cronológico, hierárquico, da especialidade etc., e, a partir de então, excluir a regra que não se coaduna com aquela realidade vivida.

Por tudo o que aqui se buscou mostrar, chega-se à conclusão de que a doutrina sempre procurou buscar um critério seguro, na medida do possível, para diferenciar as regras dos princípios jurídicos, para isso, analisando diversos pontos que pudessem determinar a existência de um elemento diferenciador entre eles. Toda essa digressão doutrinária feita serviu para que, a partir de agora, se chegue a um conceito de princípios, que é tema central desse trabalho dissertativo.

Alguns doutrinadores consideram princípios como algo que está no lugar do antes. São eles que dão fundamento à ordem jurídica, e também à ordem como um todo como, por exemplo, à ordem de uma determinada sociedade em um dado momento histórico. A ordem jurídica, porém, é responsável por tornar os princípios anteriores a ela, princípios jurídicos, a partir do momento em que nelas ingressam.

Por isso mesmo, é impossível pensar apenas na existência e na validade dos princípios constitucionais, mas, sim, há que se pensar na existência de vários outros princípios externos e antecedentes ao próprio ordenamento. A Constituição é, pois, apenas uma passagem para os princípios.

1.4 OS PRINCÍPIOS DENTRO DA SEARA CONSTITUCIONAL E A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL

Foi dito que as correntes juspositivistas e jusnaturalistas se preocuparam em demonstrar o verdadeiro sentido e alcance dos princípios. Essa questão, no entanto, ganhou mais importância a partir do momento em que começam esses princípios a ser adotados pelos textos constitucionais, o que foi possível a partir das últimas décadas do século passado.

Com essa adoção dos princípios nas disposições do texto constitucional, eles passaram a ganhar uma força normativa vinculante, coisa que não acontecia com as teorias passadas. E essa força normativa aqui aludida, foi a responsável por lhes garantir o mais alto grau de densidade.

Isso posto, entende-se que os princípios não são apenas elementos de integração do sistema, que procuram pôr fim à vagueza ou obscuridade presente na norma, nem tampouco são entes superiores sem normatividade. Constituem, na verdade, fonte primária de direito e são colocados num patamar mais alto, ou seja, na própria constituição.

Não nos custa lembrar que a normatividade aqui tratada não se estende apenas aos princípios que aparecem expressos no texto constitucional, mas sim, abrangem também aqueles que ali estão de maneira implícita, assim como prevê o próprio art. 5º, §2º da Carta Constitucional Brasileira, que assim dispõe: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (grifo nosso).

A enumeração dos direitos e garantias expressos na Constituição não é taxativa, mas sim, exemplificativa. Isso ocorre, pois, o texto da Constituição determina que existem tantos outros direitos e garantias que não apenas aqueles que se encontram ali expressamente inseridos. Contudo, todos eles têm, sem qualquer dúvida, que partir dos princípios por ela adotados.

Assim, podem existir não só direitos e garantias implícitos no texto constitucional, mas também, tanto outros princípios que irão, de alguma maneira,

servir de fundamento a uma grande quantidade de direitos e garantias aos indivíduos, tudo isso em respeito a tal normatividade a eles consagrada.

Mas, hoje, como se está vivendo na era do Estado Democrático de Direito, um dos principais princípios a ter em mente, e que irá fundamentar todo o estudo previdenciário, daqui para frente, será o princípio da proibição do retrocesso na ordem social posta. E, para sustentar esse pensamento, Canotilho²⁰, assim escreve:

O princípio da democracia econômica e social aponta para a proibição do retrocesso social. A idéia aqui expressa também tem sido designada como proibição de 'contra-revolução social' ou da 'revolução reacionária'. Com isto quer dizer-se que os direitos sociais e econômicos (ex: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez alcançados ou conquistados, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjetivo. Desta forma, e independentemente do problema 'fático' da irreversibilidade das conquistas sociais [...], o princípio em análise justifica, pelo menos, a subtração à livre e oportunística disposição do legislador, da diminuição dos direitos adquiridos (ex: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio da proteção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito econômico, social e cultural.

Para que isso tudo realmente seja viável, é preciso que a Constituição ganhe uma efetividade plena permeada, é lógico, pela observância irrestrita aos princípios.

Isso tudo, conduz a uma importante conclusão em relação aos princípios: Na verdade, eles não possuem apenas função positiva expressa na normatividade, o que lhes impõe uma coercibilidade maior em relação aos seus preceitos e uma obrigatoriedade perante o seu destinatário de maneira imediata, mas também, comporta uma outra função; a negativa, ou seja, não é permitida, em qualquer hipótese, a contrariedade àquilo sobre o que eles dispõem.

Posto isso, imperativo reconhecer que os princípios são o verdadeiro fundamento da ordem jurídica estabelecida e têm a sua origem no pacto social. Eles representam aquilo que está antes do ordenamento jurídico, mas, nem por isso são dogmas, pois, evoluem historicamente, sempre levando em consideração os verdadeiros anseios da sociedade. Por tudo isso é que todas as regras jurídicas lhes devem respeito. São eles (os princípios) ainda, elementos de decisão judicial.

²⁰ CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional*, p. 468-469.

Importa constatar que a ordem jurídica é, na verdade, a verdadeira responsável por tornar jurídicos os princípios que já existiam anteriormente a ela. E eles, contudo, são os responsáveis por atribuir fundamento à ordem jurídica e política do Estado.

1.5 OS PRINCÍPIOS A PARTIR DA ANÁLISE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A SUA NORMATIVIDADE

Doutrinariamente, hoje, já se reconhece aos princípios jurídicos o *status* conceitual e positivo de norma de direito, norma jurídica. E têm eles positividade, vinculatividade, obrigatoriedade e, têm tanto uma eficácia positiva (que através da hermenêutica, que conduz a determinadas soluções em cada caso) quanto negativa (determinando que qualquer decisão, regra, ou mesmo subprincípio, que se contraponham aos princípios jurídicos, serão inválidos).

A normatividade dos princípios foi bem retratada, recentemente, por Ricardo Guastini, citado por Paulo Bonavides²¹, que, baseado em análises jurisprudenciais e doutrinárias, formulou várias distinções sobre princípios:

Em primeiro lugar, o vocábulo 'princípio' [...] se refere a normas [...] providas de um alto grau de generalidade. Em segundo lugar [...], os juristas usam o vocábulo 'princípio' para referir-se a normas providas de alto grau de indeterminação e que por isso requerem concretização por via interpretativa, sem a qual não seriam suscetíveis de aplicação aos casos concretos. Em terceiro lugar [...], os juristas empregam a palavra 'princípio' para referir-se a normas [...] de caráter 'programático'. Em quarto lugar [...], o uso que os juristas às vezes fazem do termo 'princípio' é para referir-se a normas [...] cuja oposição na hierarquia das fontes de Direito é muito elevada. Em quinto lugar [...], os juristas usam o vocábulo 'princípio' para designar normas [...] que desempenham uma função 'importante' e 'fundamental' no sistema jurídico ou político unitariamente considerado, ou num ou noutro subsistema do sistema jurídico conjunto. Em sexto lugar [...], finalmente, os juristas se valem da expressão 'princípio' para designar normas [...] dirigidas aos órgãos de aplicação, cuja específica função é fazer a escolha dos dispositivos ou das normas aplicáveis nos diversos casos.

Assim também fez Bobbio quando escreveu Teoria do Ordenamento Jurídico:

²¹ BONAVIDES, Paulo *Curso de Direito Constitucional*, p. 230-231.

Os princípios gerais são, a meu ver, normas fundamentais ou generalíssimas do sistema, as normas mais gerais. O nome de princípios induz em engano, tanto que é velha questão entre juristas se os princípios são ou não são normas. Para mim, não há dúvida: os princípios gerais são normas como todas as demais [...]. Para sustentar que os princípios gerais são normas, os argumentos vêm a ser dois e ambos válidos: antes de tudo, se são normas aquelas das quais os princípios gerais são extraídos, através de um procedimento de generalização sucessiva, não se vê por que não devam ser normas também eles [...]. Em segundo lugar, a função para a qual são abstraídos e adotados é aquela mesma que é cumprida por todas as normas, isto é, função de regular um caso. Para regular um comportamento não regulado, é claro: mas agora servem ao mesmo fim para que servem as normas expressas. E por que então não deveriam ser normas?²²

Para que este status de normatividade fosse alcançado, foi preciso, porém, que a doutrina passasse por um longo trabalho, tentando afastar as radicais tendências deixadas pelas escolas juspositivistas e jurnaturalistas.

A escola jurnaturalista reconhecia os princípios como inspiradores de um ideal de justiça. A sua eficácia encontrava respaldo na dimensão ético-valorativa do direito. E, para eles, não havia normatividade. As leis eram tidas apenas como “um conjunto de verdades objetivas derivadas da lei divina e humana”²³.

Já na escola juspositivista, os princípios entraram nos Códigos para servir de fonte normativa subsidiária da inteireza dos textos legais. Traziam segurança, pois garantiam a preponderância absoluta da lei. Eram deduzidos das leis, para lhes suprirem os vazios que elas mesmas não conseguiram banir. O valor deles estava exatamente no fato de derivarem das leis, fato que tornava a sua construção normativa muito precária, já que, aos princípios, fora dada apenas a tarefa de integrar o direito quando apenas, ocorrerem os vazios legais²⁴.

Nas últimas décadas do século XX e no início deste, passou-se a adotar uma nova fase chamada pós-positivista, que resguarda a hegemonia axiológico-normativa dos princípios que a partir de então, passaram e se encontrar normatizados nos textos constitucionais. Aqui, os princípios ganham o *status* de normas jurídicas vinculantes, vigentes e eficazes. Paulo Bonavides assevera:

A passagem dos princípios da especulação metafísica e abstrata para o campo concreto e positivo do direito, com baixíssimo teor de densidade

²² BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, p. 236.

²³ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, p. 234.

²⁴ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, p. 235-236.

normativa; a transição crucial da ordem jusprivatista [...] para a órbita juspublicística [...]; a suspensão da distinção clássica entre princípios e normas; o deslocamento dos princípios da esfera da jusfilosofia para o domínio da Ciência Jurídica; a proclamação da sua normatividade; a perda de seu caráter de normas programáticas; o reconhecimento definitivo de sua positividade e concretude por obra, sobretudo das Constituições; a distinção entre regras e princípios, como espécies diversificadas do gênero norma, e, finalmente, por expressão máxima de todo esse desdobramento doutrinário, o mais significativo de seus efeitos: a total hegemonia e preeminência dos princípios²⁵.

Diante de tudo isso, constata-se que os princípios passaram por uma grande transformação normativa, pois, na verdade, eles saíram dos Códigos e passaram a ingressar nas Constituições. E isso tudo ocasionou uma grande alteração nas funções dos princípios dentro do ordenamento jurídico, pois eles deixaram de ter um mero teor supletório em relação às regras e passaram a atuar como verdadeiros fundamentos da ordem jurídica, ganhando, assim, a qualidade de princípios constitucionais. Colocados na esfera constitucional, passam a encabeçar o sistema normativo, guiando e fundamentando todas as normas que o ordenamento institui.

1.6 AS VÁRIAS FUNÇÕES DOS PRINCÍPIOS

Apesar de já se ter falado rapidamente sobre algumas das funções que os princípios exercem dentro do ordenamento, é chegada a hora de aprofundar esse tema.

Como cada doutrinador tem o seu próprio critério de classificação quanto a essas funções, foram utilizadas aqui as palavras de Paulo Bonavides²⁶ sobre esse tema. Para ele, os princípios cumprem três funções relevantes dentro do sistema jurídico: fundamentadora, interpretativa e supletiva.

Pela função fundamentadora, os princípios ganham uma eficácia derogatória e diretiva, ou seja, as normas que se contraponham aos núcleos de irradiação normativa assentados nos princípios constitucionais perderão sua

²⁵BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, p. 265.

²⁶BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, p. 254-255.

validade (no caso da eficácia diretiva) e/ou sua vigência (no caso da eficácia derogatória), em face de contraste com normas de caráter constitucional.

Por meio da função interpretativa, os princípios cumprem o papel de orientarem as soluções jurídicas a serem processadas diante dos casos submetidos à apreciação do intérprete. Cumprem, pois, função orientadora do trabalho interpretativo, através dos núcleos do sentido deduzíveis dos princípios jurídicos.

E, por intermédio da função supletiva, eles realizam a tarefa de integração do direito, suplementando os “vazios” regulatórios da ordem jurídica ou ausências de sentido regulador constatáveis em regras ou em princípios de maior grau de densidade normativa.

Assim, partindo da idéia do sistema jurídico como ordem global, e de subsistemas, como ordens parciais, afirma-se que os princípios, (enquanto normas) desempenham, como visto, a função de dar fundamento material e formal aos subprincípios que deles decorrem, e às demais regras integrantes da sistemática normativa. Existem, na verdade, para dar fundamento material e formal a todos. Aqui, é adotada a idéia de que o sistema jurídico é composto pela integralidade do direito positivo e os subsistemas são as suas ramificações normativas (ex: Direito Civil, Penal, Previdenciário etc.).

E assim, constata-se que o sistema jurídico forma vários subsistemas, cujas normas constitutivas não vivem isoladas, mas sim, fazem parte de um subsistema jurídico onde os princípios positivos ou gerais do direito atuam como vínculos mediante os quais elas se congregam de tal maneira que passam a constituir um bloco sistemático. Contudo, é no Direito Constitucional que a concepção de fundamento da ordem jurídica se otimiza.

Assim, os princípios estatuídos nas Constituições, na qualidade de princípios constitucionais, ganham postos no mais alto ponto da escala normativa. Eles mesmos, sendo normas, se tornam as normas supremas do ordenamento. Servindo de pautas ou critérios por excelência para a avaliação de todos os conteúdos constitucionais e infraconstitucionais, os princípios, desde o momento em que sofreram a constitucionalização, ou seja, a positivação no seu mais alto grau,

recebem a categoria constitucional, dotada de hegemonia própria das normas inseridas na Lei Maior. Por isso mesmo, os princípios são chamados por alguns doutrinadores, de normas das normas. Seguindo essa linha, Paulo Bonavides²⁷ leciona:

Fazem eles (os princípios constitucionais) a congruência, o equilíbrio e a essencialidade de um sistema jurídico legítimo. Postos no ápice da pirâmide normativa elevam-se, portanto, ao grau de Normas das normas, de Fonte das fontes. É qualitativamente a viga mestra do sistema, o esteio da legitimidade constitucional, o penhor da constitucionalidade das regras de uma Constituição.

Na mesma esteira, Carmem Lúcia Antunes Rocha²⁸ escreve:

Os princípios constitucionais são conteúdos primários diretores do sistema jurídico-normativo fundamental de um Estado. Dotados de originalidade, e superioridade material sobre todos os conteúdos que formam o ordenamento constitucional, os valores firmados pela sociedade são transformados pelo Direito em princípios. Adotados pelo constituinte, sedimentam-se nas normas, tornando-se, então, pilares que informam e conformam o Direito que rege as relações jurídicas no Estado. Assim, as colunas mestras da grande construção do Direito, cujos fundamentos se afirmam no sistema constitucional [...]. As decisões políticas e jurídicas contidas no ordenamento constitucional obedecem as diretrizes compreendidas na principiologia informadora do sistema de Direito estabelecido pela sociedade organizada em Estado. [...] e são eles as opções identificadoras das raízes do sistema constitucional. Neles estão o espírito e os fins do sistema. Indicam eles - ou antes demonstram - a tendência ideológica do sistema jurídico, determinando primária e originariamente a concretização do que eles expressam no conjunto de normas jurídicas. [...] o princípio sediado na norma constitucional é que objetiva o conteúdo do Direito a ser observado na sociedade estatal [...]. Assim, o princípio constitucional predica-se diferentemente de qualquer outro princípio ou valor prevalente na sociedade, mas não juridicizado, por carecer da normatividade que o torna impositivo ao acatamento integral. [...] a norma que dita um princípio constitucional [...] põe-se à observância do próprio poder público do Estado e de todos os que à sua ordem se submetem e da qual participam.

Para ela, então, os princípios constitucionais têm características próprias, que bem denotam a natureza singular dos princípios, enquanto normas constitucionais. São, pois, objetivos, ou seja, têm conteúdo próprio, o que impede que seus aplicadores deles extraiam vários sentidos num determinado momento de vigência do sistema jurídico.

Por isso é que se afirma que a objetividade dos princípios constitucionais se contrapõe à subjetividade criadora de sentidos contrários ao conteúdo próprio e à

²⁷ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, p. 265.

²⁸ ROCHA, C. L. A. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*, p.25-26.

identidade singular que eles conferem à ordem jurídica. Ela, na verdade, se vincula diretamente às idéias de segurança e de certeza jurídicas enquanto garantias asseguradas à pessoa humana, em face dos conteúdos de seus direitos objetivados no direito posto.

Além de objetivos, esses princípios têm transcendência, ou seja, eles superam a elaboração normativa constitucional formal, já que os seus conteúdos normativos ultrapassam o conjunto literalizado de significados principialistas no texto da Constituição. Normatizam os comportamentos, não só do Estado, expressos através de atos do Executivo, Legislativo, Judiciário ou até mesmo do legislador, mas também, dos indivíduos de uma forma geral, através da ação dos movimentos e grupos sociais atuantes, no cenário político-jurídico da nação.

Incide sobre eles a atualidade. Com ela, torna-se possível atualizar os conteúdos principialistas das normas constitucionais. Essa é uma garantia de eficácia e efetividade do sistema normativo balizado numa Constituição, pois, aqui, é necessário que haja uma sincronia entre as normas modeladoras do sistema e o ideário político e jurídico do povo num dado momento histórico. Não há como não manter aqui uma coerência entre os princípios constitucionalmente firmados e as aspirações e ideais projetados pelo povo (destinatário direto das normas) num determinado momento.

Cabe aqui uma pergunta: Como se dá esse trabalho de atualização de que tanto se falou?

Essa atualização se manifesta através da força interpretativa que sofre o texto no contexto constitucional, que é capaz de fornecer novos significados políticos e jurídicos aos princípios, dando-lhes uma nova vida, uma nova roupagem, sempre tendo em vista as aspirações populares. São eles poliformes, ou seja, podem assumir várias formas, já que são mutáveis e sempre procuram se adaptar às novas contingências sociais.

É por isso que a Constituição assume uma multiplicidade de sentidos, dando ao sistema, uma eficácia social e jurídica permanentes, subtraindo-lhe o emperramento, fato que garante a eficiência constitucional. Têm vinculabilidade, ou

seja, são veiculados por normas jurídicas que apresentam qualidade impositiva, coercitiva. Esta se expressa no sentido de que todas as regras constitucionais ou infraconstitucionais se vinculam ao que está principiologicamente definido na Constituição. Não alcança apenas a ação do legislador, mas também atinge o juiz e todos os demais destinatários da ordem jurídica. Por isso, é adequado afirmar que os princípios não atingem apenas o caráter interpretativo, mas também alcançam a legitimidade dos atos praticados pelo Estado e pelo cidadão.

Têm como característica, também, a aderência, ou seja, não pode existir qualquer comportamento, ou estatal ou particular, que não se coadune com o que foi constitucionalmente positivado nas normas constitucionais. Também não pode haver qualquer produção normativa por parte do Estado ou da sociedade, que não venha a aderir ao preceito constitucional, sob pena de invalidade. A informatividade também é uma outra característica. Sendo assim, os princípios constituem-se fontes de todas as ordenações jurídicas. A principiologia constitucional é vista como de todas as estruturas e instituições jurídicas.

Pela complementariedade, outra característica exposta pela autora em análise, tem-se que, é pela conjugação dos princípios constitucionais que se forma um modelo fundamental que funda toda a construção jurídico-normativa da sociedade. Assim, a reunião de todos eles é que é responsável pela formação de um todo coordenado.

Por fim, a última característica delineada para os princípios constitucionais é a normatividade. É ela que confere aos princípios constitucionais a qualidade de norma, de norma do direito, de juridicidade. Aqui, os princípios são verdadeiras leis, preceitos de regulação abstrata e geral, diferente das regras, mas que, assim como elas, são normas jurídicas dotadas de aplicabilidade e vinculabilidade.

1.7 ANÁLISES DOUTRINÁRIAS SOBRE OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Ultrapassada toda essa fase, passa-se ao posicionamento de alguns doutrinadores a respeito da importância e da função atribuídos aos princípios dentro da nossa ordem jurídica. A nossa breve análise começa pelo constitucionalista

brasileiro José Afonso da Silva, autor de dois textos sobre o assunto: O primeiro deles foi editado em 1968 e reeditado em 1982, intitulado *Aplicabilidade das Normas Constitucionais* e o segundo, bem mais recente, é conhecido como *Curso de Direito Constitucional Positivo*.

O primeiro texto é considerado o trabalho mais clássico aqui encontrado e trata especificamente das normas constitucionais. Foi, pois, o primeiro trabalho a cuidar especificamente dos princípios editado aqui no Brasil, ainda que de maneira bastante superficial. Ali, apenas afirmava que os princípios que eram insertos dentro de uma Constituição adquiriam uma dimensão jurídica²⁹.

Mas, a orientação doutrinária da época era focada no sentido de reconhecer uma eficácia plena e uma aplicabilidade imediata à maioria das normas constitucionais³⁰. Por isso, aos princípios eram conferidos valor jurídico e caráter normativo. Delineava o autor, que existiam três usos diferentes para a expressão 'princípios'. A primeira "normas constitucionais de princípio" era subdividida em "normas de princípio institutivo" e "normas de princípio programático"; a segunda "normas-princípio" e a terceira, "princípios gerais de direito constitucional".

As normas de princípio institutivo eram aquelas, através das quais o legislador constituinte traçava esquemas gerais de estruturação e atribuição dos órgãos, entidades ou institutos, fornecendo meios para que o legislador ordinário os estruturasse, mediante lei³¹.

As normas constitucionais de princípio programático eram aquelas através das quais o constituinte se limitou a traçar os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos, tendo em vista a realização dos fins sociais do Estado³².

O segundo uso atribuído aos princípios por José Afonso da Silva considera as normas-princípio como normas fundamentais, das quais derivavam as normas particulares, responsáveis por regular, imediatamente, as relações e situações específicas da vida. Elas continham princípios gerais informadores de toda

²⁹SILVA, J. A. da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, p.03.

³⁰SILVA, J. A. da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, p. 76.

³¹SILVA, J. A. da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, p. 116.

³²SILVA, J. A. da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, p. 129.

a ordem jurídica nacional (como o princípio da legalidade, princípio da irretroatividade). Deveriam, pois, todas elas estar inscritas na constituição e positivada no texto magno e ter, também, eficácia plena e aplicabilidade imediata³³.

Por fim, os princípios gerais de direito constitucional designavam os temas de uma “teoria geral de direito constitucional”, pois envolviam conceitos gerais, relações, objetos que pudessem ter o seu estudo destacado da dogmática jurídico-constitucional. São, pois, extraídos de uma realidade histórico-social. São verdadeiros princípios, induzidos de um conjunto de normas, e não apenas normas positivas³⁴. E foi assim que José Afonso da Silva, nesse primeiro momento, referiu-se aos princípios na órbita jurídica.

Mas foi na sua segunda obra³⁵ que eles (os princípios) receberam uma atenção especial. Aqui, o autor tratou os princípios constitucionais como não homogêneos e que possuíam natureza e configurações diferentes um dos outros. Citando Canotilho, enumera os princípios constitucionais em duas categorias: princípios político-constitucionais e jurídico-constitucionais. Os primeiros “constituem-se daquelas decisões políticas fundamentais concretizadas em normas conformadoras do sistema constitucional positivo”, ou seja, manifestam-se como princípios constitucionais fundamentais, positivados em normas-princípio³⁶.

Já os princípios jurídico-constitucionais para o autor, “são princípios constitucionais gerais informadores da ordem jurídica. Decorrem de certas normas constitucionais e, não raro, constituem desdobramentos [...] dos fundamentais” (ex: princípio da legalidade, da isonomia etc.)³⁷.

Finalmente, é importante ainda mostrar a preocupação que o autor esboçou quando sublinhou, com base em Jorge Miranda, a “função ordenadora dos princípios fundamentais”³⁸, bem como a função que eles tinham de servir de critério para a integração e interpretação das demais normas que compõem a sistemática constitucional e a ordem jurídica global.

³³ SILVA, J. A. da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, p.108.

³⁴ SILVA, J. A. da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, p. 108-109.

³⁵ SILVA, J. A. da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

³⁶ SILVA, J. A. da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 85-87.

³⁷ SILVA, J. A. da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 85-86.

³⁸ SILVA, J. A. da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 88.

Um outro autor que trouxe um grande avanço à construção de um conceito sobre princípios foi Eros Roberto Grau. Ele foi o primeiro a trabalhar com a questão dos princípios nos moldes teórico-jurídicos atuais em seu texto *Princípios e Regras Jurídicas*³⁹. Ali, inicia as suas colocações ressaltando que existem princípios jurídicos que, embora não enunciados, expressamente, em textos de direito positivo, têm positividade e existência jurídicas inquestionáveis. Refere-se aos princípios gerais do Direito como princípios implícitos, que são, por sua vez, descobertos e deduzidos da própria ordem jurídica, por processos metódico-jurídicos de interpretação e concretização do Direito.

Afirma ainda que os sistemas jurídicos jamais poderiam ser compostos apenas por regras, pois também se compõem de princípios jurídicos expressos e implícitos, ou seja, positivos e positivados. E é a partir daí que ele sente a necessidade de distinguir os chamados “princípios positivos do direito” dos “princípios gerais de direito” que, sem dúvida, também aparecem expressos no texto constitucional.

Foi Eros Grau também quem primeiro tratou da distinção entre regras e princípios jurídicos, colocando-os como espécies do gênero norma jurídica⁴⁰. E, a partir dessa análise, passou-se a determinar que os princípios não se colocavam, como muitos pensavam até então, acima ou além do direito, mas, faziam parte daquele complexo normativo. Por isso, não há como não vincular o intérprete da constituição aos princípios ali elencados. E é esse o pensamento que norteia, até os atuais dias, a balizada doutrina contemporânea que cuida da seara principiológica.

Geraldo Ataliba foi um outro grande estudioso que dedicou parte dos seus ensinamentos aos princípios. Foi ele quem considerou o princípio constitucional republicano como sendo “o princípio mais importante do nosso direito público”⁴¹. Para ele, este princípio era tido como o fundamental e básico informador de todo o sistema jurídico pátrio. A idéia da República dominava não só a legislação, como também dominava inteiramente o próprio texto da constituição, penetrando, inclusive, em todos os seus institutos.

³⁹ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, p. 92-133.

⁴⁰ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, p.107.

⁴¹ ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*, p. XI.

Daí restava clara a sua importância dentro do sistema normativo, pois era até mesmo capaz de influir, de maneira decisiva, na interpretação dos princípios e demais regras constitucionais. Todas as leis que viessem existir precisavam, antes de mais nada, ter a sua exegese conformada às exigências por ele (princípio republicano) delineadas, a começar pelo próprio texto constitucional. Para Ataliba, o sistema era estabelecido mediante uma hierarquia, segundo a qual “algumas normas descansavam em outras, as quais, por sua vez, repousavam em princípios que, de seu lado, se assentam em outros princípios mais importantes.” Continua: “Dessa hierarquia decorre que os princípios maiores fixam as diretrizes gerais do sistema e subordinam os princípios menores. Estes subordinam certas regras que, à sua vez, submetem outras [...]”.

Mesmo no nível constitucional, há uma ordem que faz com que as regras tenham sua interpretação e eficácia condicionadas pelos princípios. Estes se harmonizam, em função da hierarquia entre eles estabelecida, de modo a assegurar plena coerência interna ao sistema⁴².

Assim, o autor conclui que nenhum poder constituído adotará medida normativa conflitante com os princípios constitucionais, ou seja, não é permitida, em qualquer hipótese, a produção de atos jurídicos contrários às enunciações dos princípios constitucionais. Esses, pois, prefixam tanto negativa quanto positivamente, o limite e o conteúdo das regras infraconstitucionais.

Por fim, o último autor que aqui merece destaque é Roque Antonio Carrazza. Diz o autor:

[...] os princípios são encontráveis em todos os escalões da pirâmide jurídica⁴³. Desse modo, existem princípios constitucionais, princípios legais e até mesmo princípios infralegais, mas, de todos, os princípios constitucionais são os mais importantes, pois, além de fundamentar todos os demais, ainda auxiliam na interpretação, compreensão e aplicação até mesmo das regras constitucionais [...] Não é por outras razões que, na análise de qualquer problema jurídico – por mais trivial que seja (ou pareça ser) – o cultor do Direito deve, antes de mais nada, alçar-se ao altiplano dos princípios constitucionais, a fim de verificar em que sentido eles apontam. Nenhuma interpretação poderá ser havida por boa (e, portanto, por jurídica)

⁴² ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*, p.04 -05.

⁴³ CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 5 ed, p. 29.

se, direta ou indiretamente, vier a afrontar um princípio jurídico-constitucional⁴⁴.

Acrescenta ainda mais adiante: “as próprias normas constitucionais, sempre que possuírem pluralidade de sentidos devem ser interpretadas e aplicadas de modo consentâneo com os princípios da Carta Fundamental [...]”⁴⁵.

Portanto, o que se extrai da sua análise é que ele sustenta a tese de que os princípios jurídico-constitucionais fundamentam o sistema jurídico. São, pois, diretrizes supremas desse sistema hierarquizado. São verdadeiramente genéricos e que, por isso mesmo, condicionam os mais particularizados dos princípios e até as mais específicas normas jurídicas. Assim sendo, todas as leis que tenham dispositivos conflitantes com os princípios expressos ou implícitos na Constituição, serão consideradas inconstitucionais⁴⁶.

1.8 ANÁLISE DE CANOTILHO SOBRE OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Canotilho é um dos maiores constitucionalistas portugueses que estuda, de forma veemente, os princípios constitucionais. Seus textos nos fornecem elementos teóricos suficientes para compor um conceito sobre os princípios constitucionais e sua obra muito auxilia nos estudos de grande parte da doutrina moderna e contemporânea ocupada em decifrar a principiologia do direito constitucional.

Ele se propõe a analisar o direito constitucional através da sua dogmática principialista estruturante, ou seja, a partir da dogmática assentada nos princípios, aqui encarados como elementos estruturantes da ordem jurídica. Estes princípios estruturantes possuem duas importantes dimensões: uma dimensão constitutiva e uma declarativa. Pela dimensão constitutiva, os princípios têm o condão de exprimir, de indicar, de constituir uma compreensão global da ordem constitucional. Pela declarativa, os princípios assumem algumas vezes, a natureza de ‘superconceitos’ utilizados para exprimir a soma de outros ‘subprincípios’.

⁴⁴CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 5 ed, p. 29.

⁴⁵CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 5 ed, p. 29.

⁴⁶CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 5 ed, p. 34.

Parte da idéia de que existem princípios constitucionais estruturantes, que são, na verdade, os princípios fundamentais. São vistos como princípios concretos, consagrados numa ordem jurídico-constitucional em determinada situação histórica⁴⁷. São tanto estes, quanto os subprincípios, juridicamente vinculantes, e não obstante se encontrarem muitas vezes em um título específico da constituição, “não significa que eles só aí venham consagrados, devendo procurar-se no conjunto global normativo da Constituição as revelações e manifestações concretas desses mesmos princípios”⁴⁸.

Trazendo isso para a realidade brasileira, pode-se dizer, em outros termos, que tanto podem os princípios constitucionais existir positivamente em outras partes do texto da Constituição brasileira, como também podem ser deduzidos da sua narrativa textual. Daí, conclui-se que existem, na verdade, tanto princípios explícitos, quanto princípios implícitos também no sistema jurídico-constitucional brasileiro. Essa é, pois, a tendência do direito constitucional brasileiro e também do direito constitucional contemporâneo.

Canotilho explica essa existência de princípios no sistema constitucional, focando inicialmente a sua análise em cima do conceito de Direito. E, a partir desse ponto, analisa o sistema jurídico como um todo. Diz que o direito constitui um sistema quando se reconduz, formal e procedimentalmente, a uma idêntica norma fundamental, ou seja, a Constituição. O direito é, pois, um sistema dinâmico de normas.

Trata-se de um sistema que não pode ser apenas formado por regras, pois o deixaria com uma limitada racionalidade. Exigir-se-ia desse sistema, uma exaustiva e completa disciplina legislativa que fixasse, em termos definitivos, a premissas e os resultados das regras jurídicas. Assim, conseguir-se-ia um sistema de segurança, contudo, não haveria qualquer espaço livre para complementação e desenvolvimento de um sistema constitucional, que seria, por natureza, aberto. Um legalismo estrito de regras não permitiria a essa realidade constitucional a introdução de conflitos, das concordâncias, do balanceamento de valores e interesses próprios de uma sociedade pluralista.

⁴⁷ CANOTILHO, J. J. G. *Curso de Direito Constitucional*, p.345-346.

⁴⁸ CANOTILHO, J. J. G. *Curso de Direito Constitucional*, p. 348.

Também, para ele, não seria ideal ter um sistema baseado unicamente em princípios (“normas que exigem a realização de algo, da melhor forma possível, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas. Eles não proíbem, permitem ou exigem algo em termos de ‘tudo ou nada’; impõem a otimização de um direito ou de um bem jurídico, tendo em conta a ‘reserva do possível’, fática ou jurídica” ⁴⁹), pois, isso traria consequências bastante gravosas. A indeterminação, a inexistência de regras precisas, a coexistência de princípios conflitantes, a dependência do possível fático e jurídico, segundo Canotilho, só poderiam conduzir a um sistema falho de segurança jurídica e tendencialmente incapaz de reduzir a sua própria complexidade⁵⁰.

Contudo, em sua opinião, os princípios constitucionais precisam ter uma referência positiva, que os reconduza ao bojo do sistema de normas postas. Deve-se, portanto, partir de um ponto de vista positivo-normativo do texto constitucional para então se chegar aos princípios constitucionais expressos ou implícitos consignados na constituição.

Por fim, classifica os princípios constitucionais em quatro grandes grupos. Fala-se em princípios políticos constitucionalmente conformadores, princípios jurídicos fundamentais, princípios constitucionais impositivos e princípios-garantias⁵¹.

Os princípios políticos constitucionalmente conformadores são princípios fundamentais, no sentido de representarem as decisões políticas fundamentais sobre a particular forma de existência política da nação. São dotados de eficácia plena e aplicabilidade imediata, orientando a interpretação e a integração do sistema jurídico constitucional. Em geral, seu conteúdo versa sobre a forma de Estado, a estrutura do Estado, as estruturantes do regime político, e são caracterizadores da forma de governo e da organização política em geral. São princípios constitucionais que explicitam as valorações políticas fundamentais do legislador constituinte. Esses princípios, pois, refletem a ideologia da Constituição.

Tal como acontece com os princípios jurídicos gerais, os princípios políticos constitucionalmente conformadores são princípios normativos, que todos os

⁴⁹ CANOTILHO, J. J. G. *Curso de Direito Constitucional*, p. 545.

⁵⁰ CANOTILHO, J. J. G. *Curso de Direito Constitucional*, p. 174-176.

⁵¹ CANOTILHO, J. J. G. *Curso de Direito Constitucional*, p.345-346.

órgãos encarregados da aplicação do direito devem ter em conta, seja em atividades interpretativas, seja em atos inequivocamente conformadores (leis, atos normativos)

⁵².

Os princípios jurídicos fundamentais são princípios constitucionais gerais, informadores da ordem jurídica nacional, manifestando-se como desdobramentos (ou princípios derivados) dos princípios fundamentais, fornecendo sempre diretivas materiais de interpretação das normas constitucionais. Mais do que isso, vinculam o legislador no momento de produção da norma, de modo a poder dizer-se ser a liberdade de conformação legislativa positiva e negativamente vinculada a esses princípios jurídicos gerais.

Canotilho considera os princípios jurídicos fundamentais como:

[...] princípios historicamente objetivados e progressivamente introduzidos na consciência jurídica e que encontram uma recepção expressa ou implícita no texto constitucional. Pertencem à ordem jurídica positiva e constituem um importante fundamento para a interpretação, integração, conhecimento e aplicação do direito positivo⁵³.

No texto constitucional brasileiro, exemplificativamente, podem-se citar: o princípio da supremacia constitucional e o conseqüente princípio da constitucionalidade; o princípio da isonomia; o princípio da autonomia individual, decorrente da Declaração dos Direitos; o princípio da proteção da família, do ensino, da cultura; o princípio da autonomia municipal; os princípios-garantias (art. 5º, incisos XXXVIII a LX), entre outros.

Os princípios constitucionais impositivos ou imperativos dizem respeito às tarefas que a Carta incumbe ao Estado, geralmente para o atendimento de necessidades coletivas de natureza econômica, social e política. Muitas vezes, são designados por preceitos definidores dos fins do Estado ou por normas programáticas, definidoras de fins ou tarefas. Daí, o princípio socialista, o princípio da socialização dos meios de produção etc.

Finalmente, os princípios-garantias, que serão tratados amiúde no desenvolvimento desse trabalho, traduzem-se em garantias imediatas para os

⁵²CANOTILHO, J. J. G. *Curso de Direito Constitucional*, p.345-346.

⁵³CANOTILHO, J. J. G. *Curso de Direito Constitucional*, p. 1038.

cidadãos, condensadas em regras diretamente aplicáveis, isto é, como *lex* e não como *ratio lex*. Daí serem chamados de “princípios em forma de norma jurídica”. A eles é atribuída a densidade de autêntica norma jurídica e uma forma determinante positiva e negativa. Os exemplos dos princípios constitucionais da Seguridade Social a serem trabalhados a seguir e que estão contidos no artigo 194, § Único e seus incisos da Constituição.

CAPÍTULO II

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SEGURIDADE SOCIAL

2.1 DADOS INTRODUTÓRIOS

Antes mesmo de adentrar especificamente na análise dos princípios elencados na Constituição, no título da Ordem Social, considerados por Canotilho como princípios-garantia, que têm o poder de irradiar a sua força por toda a ordem jurídica, vamos fazer um breve apanhado da proteção social nas Constituições brasileiras vigentes antes dessa nossa atual Carta Magna. Mas, é claro que não podemos esquecer que foi a nossa Carta de 1988 que demonstrou, de maneira mais clara possível, a verdadeira preocupação do constituinte com a promoção do bem-estar e justiça social, resguardando de maneira sólida o primado do trabalho.

2.2 OS PRINCÍPIOS SOCIAIS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

A Constituição de 1988 é alimentada em seus anseios, pelos magnos princípios que visam, de maneira indubitável, garantir a plena dignidade do homem, como meio para o alcance do bem-estar e da justiça social.

Como se sabe, os princípios sociais, elencados na Nossa Carta Constitucional, de outra coisa não cuidam, que não seja das garantias de uma existência saudável e digna, tanto do trabalhador, como daqueles que dele dependem, direta e indiretamente, elevando-os assim, ao pedestal de direito. Contudo, esse não foi um favor que a Constituição lhes prestou. Foi uma mera aplicação da justiça, uma execução concreta e efetiva da força inspirada nos princípios.

A tradição constitucional brasileira incluía os direitos dos trabalhadores no capítulo da “Ordem Econômica e Social”, procurando, sempre, vincular o social ao econômico. Porém, na verdade, o homem, como ser humano, constitui uma unidade incindível, em que o individual é completado pelo social. A orientação do texto de

1988 merece, portanto, júbilos, em face do relevo que ele atribui aos direitos sociais, como fonte de atingimento da dignidade humana, na sua mais ampla expressão.

Podemos afirmar, portanto, que o nosso texto constitucional encerra, definitivamente, a fase transitória do imperialismo, e estampa a ampla democracia, onde todos podem e devem ser tratados, de maneira igualitária, pela lei. Contudo, o nosso papel, neste momento, não é propriamente, traçar os detalhes na Constituição Histórica, mas sim, mostrar a evolução das garantias sociais, de uma maneira bastante breve, nas nossas Constituições, que se elevaram ao longo dos tempos.

2.3 RUMOS CONSTITUCIONAIS INSPIRADOS NOS PRINCÍPIOS

Autônomo e independente, o Direito Previdenciário, por força dos princípios que dão coesão ao sistema jurídico, tem íntima e cerrada relação com as mais variadas disciplinas jurídicas, e, principalmente com a Constituição. Houve, é bem verdade, de acordo com as exigências dos tempos, maiores empenhos constitucionais em prol dos indivíduos e do trabalhador. Isso foi visto, em largas passadas, seguindo os rumos constitucionais do nosso país. O início de tudo se deu com a Constituição de 1824, onde a monarquia constitucional, na pessoa de D. Pedro II, já perseguia a idéia de bondade e solidariedade como hábeis ao alcance do bem-estar e da justiça social.

Foi exatamente nesse período, também, que o homem passou a fugir do campo, pois eram lá, muitas vezes, tratados pelos nobres como escravos, e se agrupar nas cidades. Começaram, então, a se agrupar em grupos, que mais tarde passaram a ser chamados de corporações de ofício. Contudo, essa ainda não foi uma boa solução, já que a opressão aqui ainda continuava. Mesmo assim, a Constituição de 1824 reservou-se como o primeiro passo social crivado nas letras constitucionais do país. Mas, foi em 1889 que tivemos o rompimento do monarquismo vigente, com o advento da revolução republicana. Foi aí que surgiu a primeira constituição da República, datada de 1891.

Nessa época, a economia nacional era comandada pelo cultivo do café. A classe social em apogeu passou a ser, então, a aristocracia rural. A produção industrial era ainda insipiente e voltada, apenas, para um consumo interno diminuto, inexistia uma massa suficiente de trabalhadores urbanos que pudesse exercer

pressão no sentido de provocar o surgimento de uma legislação protetiva. Foi por isso que nessa Carta, ainda não havia uma preocupação em disciplinar a ordem econômica e social. Aliás, na concepção doutrinária e ideológica que vicejava na época, tais matérias deveriam ser tratadas pelo legislador ordinário.

As grandes revoluções em prol do social, como, aliás, mais se acentuavam em vários e diversos cantos da terra, fizeram-se notórias com a voz forte do papa dos operários, Leão XIII, pela encíclica *Rerum Novarum* (maio de 1891). Clamando pela união entre capital e trabalho, à vista de se fazerem um para o outro, ou um não existir sem o outro: “imperiosa necessidade um do outro; não pode haver capital sem trabalho nem trabalho sem capital. (...) A relação entre o capital e o trabalho que, pela sua própria natureza, são chamadas a colaborar e a usufruir, segundo as normas da justiça, das riquezas por ambos criada”⁵⁴.

Aqui no Brasil, os primeiros embates sociais surgiram a partir de 1930, com a chegada de Getúlio Vargas ao poder. Esses, por sua vez, trouxeram uma contribuição decisiva para os rumos a serem seguidos de então para cá. Foi promovida, no campo econômico, uma mudança substancial na estrutura do país. Passou-se a dar mais espaço às grandes potências industriais da época, mudando um pouco o perfil daquele Brasil semi-feudal de até então. Mas, a questão social foi deixada de lado, afligindo o país.

Houve, aqui, a verdadeira expansão da indústria, provocada pelo acúmulo de capitais gerados com o setor exportador. A classe operária se mostrava cada vez mais crescente, e que, de certa forma exercia pressão, fazendo transformar a questão social em uma verdadeira questão de preocupação estatal.

Não podemos esquecer da grande influência que o Brasil sofreu, em face dos grandes acontecimentos políticos ocorridos na Europa após a Primeira Guerra Mundial, onde passou a se pregar uma verdadeira difusão dos direitos sociais, os quais passaram a ser constitucionalizados.

Assim, a revolução de 1930, então, passou a atender os anseios sociais que até então eram ignorados. Havia, nessa época, uma notória semelhança entre a Alemanha do século XIX e o Brasil da década de 30: desenvolvimento tardio do capitalismo, projeto de modernização da sociedade, a busca de legitimação

⁵⁴ GESTEL, Van. *A Igreja e a Questão Social*, p. 114.

populista pela via de uma legislação social e ainda, a tentativa de construção de um Estado burocrático-social⁵⁵. Foi criado o Plano da Caixa Geral do Estado com o intuito de proteger os riscos de enfermidade, falta de trabalho, invalidez e morte.

Para Celso Barroso Leite⁵⁶, esse documento não foi apenas o primeiro documento, mas, o mais específico que tratou de cuidar do que hoje se conhece por seguridade social, elaborado onze anos antes do Relatório de Beveridge. Foi daí que, em 1934, foi dado ao povo brasileiro, um novo modelo constitucional, renegando o antigo regime imperialista, e sob a influência e impulso de Vargas, como vimos, voltaram-se as leis para o social. Inclusive, nessa carta constitucional, um de seus capítulos trazia exatamente, o nome de: Ordem Econômica e Social, de clara inspiração na Constituição de *Weimar*.

Essa idéia se faz mais clara quando analisamos o conteúdo do preâmbulo dessa Constituição, que declara a intenção dos constituintes de organizarem um regime democrático para assegurar à nação, a unidade, liberdade, justiça e o bem-estar social e econômico. Assim, passa o Estado a assumir determinados compromissos no que tange à organização da sociedade, dispondo-se a amparar os cidadãos que não conseguem, apenas pelo seu próprio esforço, obter uma colocação no mercado que seja apta a lhes assegurar uma situação compatível com a dignidade humana.

A preocupação social, inicialmente expressa com a adoção dos princípios sociais, começou, realmente, a ganhar fôlego, como se vê nitidamente. O artigo da Magna Carta de 34, o de nº. 115, está assim redigido, com relevo para o social: “A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos a existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica”. Incluem-se, aqui, de forma expressa, os princípios da vida e da existência digna, lembrando o Estado-Providência⁵⁷. Evidente que esses princípios são o primeiro calço de cunho constitucional onde, a partir de então, se estribam os trabalhadores.

⁵⁵ WOLKMER, A. C. *Constitucionalismo e Direitos Sociais no Brasil*, p. 23-26.

⁵⁶ LEITE, Celso Barroso e VELLOSO, Luis Paranhos. *Previdência Social*, p. 188/189.

⁵⁷ “Os princípios norteadores do Estado-Providência são os seguintes: 1) não há bem-estar sem renda satisfatória oriunda do trabalho; 2) incumbe ao Estado assegurar, por via de política fiscal, redistribuição de renda; 3) o Estado deve ser o principal responsável por riscos sociais como doenças, invalidez, desemprego; 4) as aplicações de numerários em favor de grupos sociais mais vulneráveis podem ser feitas de vários modos: prestações diretas do Estado; subvenções que visem a diminuição de preços de bens e produtos essenciais, como transporte, saúde, educação”.

Outro ponto que é importante ressaltar é que, foi a partir daqui que começaram a se tornar evidentes os inconvenientes do regime de filiação por empresa, já que estavam a se proliferar as pequenas Caixas. Por isso, tornou-se necessária a criação entre 1933 e 1938 dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, que eram responsáveis por conceder, a partir de então, proteção social a toda uma categoria profissional.

Em 1937, é outorgada uma nova Constituição. Essa Carta, pela sua própria natureza, era concisa no tocante aos direitos individuais. Era inspirada, segundo alguns historiadores, pela Constituição da Polônia e do Rio Grande do Sul, sem esquecer dos movimentos nazista e fascista, fato que impulsionavam os trabalhadores na busca dos direitos econômicos, sociais e culturais. Aqui ainda não havia a previsão dos direitos sociais dentro do capítulo que cuidava dos Direitos e Garantias Individuais. Foram eles inseridos, de forma bastante tímida, no Título da Ordem Econômica. Já eram aqui concedidos alguns benéficos, como o repouso antes e depois do parto para a gestante, seguros de invalidez, velhice, dentre outros.

Com crise do Estado Novo, o empresariado passou também a defender a proteção social, por temer represálias dos obreiros, que passaram a se organizar em sindicatos, que eram cada vez mais fortes. Contudo, com essa crescente crise que culminou na queda do Estado Novo, concebido por Vargas, e também por força da inércia política e intelectual, as questões sociais não ganharam ainda, a atenção que merecia lhes ser dispensada, nesse período da nossa história.

Assim sendo, tanto a Constituição de 1934 quanto a de 1937, indicavam um rol de direitos já previstos anteriormente, tais como: a assistência médica e higiênica ao trabalhador e à gestante, assegurada a esta, sem prejuízos dos salários, repouso antes e depois do parto, a instituição de seguros-velhice, de invalidez, de vida, para os casos de acidente de trabalho, dentre outros. Tudo isso diz respeito e constitui a legislação social, empalmada na Carta Política de 1937 (art. 127), na esteira da de 1934. “Tudo o que nela se contém é legislação social. Ou o texto constitucional será vazio de sentido”⁵⁸.

A Constituição de 1946 procurou restaurar o quadro traçado na Constituição de 1934. A preocupação com a questão social era intensificada em

⁵⁸ *Princípios de Legislação Social e Direito Judiciário do Trabalho*, Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1939, Vol. II, p. 384/385.

escala mundial nas democracias liberais, pois era parte de um plano ideológico destinado a contrapor-se aos projetos fascistas e socialistas de planificação social, demonstrando que a democracia liberal também tinha alternativas para o enfrentamento dos problemas sociais⁵⁹. Através desse prisma, ficou assentado que a Ordem Econômica passaria a ser organizada conforme os ditames da justiça social.

Essa carta, além de trazer alguns benefícios previdenciários em espécie, como por exemplo, os seguros contra a doença, invalidez, morte, a proteção à gestante, ainda inovou quando manifestou uma preocupação com os desempregados. Por isso, fica latente a paulatina ampliação do contingente de pessoas protegidas pelo seguro social. A proteção do rurícola aparece com a instituição do FUNRURAL em 1963, pela Lei nº. 4.214. Entretanto, essa constituição permaneceu vigente até o “golpe de 1964”, assumido o militarismo o governo, até a volta da democracia plena, com a instalação da Nova República. Mesmo durante esses mais de vinte anos de governo militar, as mudanças sofridas em relação à legislação social não tiveram um caráter significativo.

A Constituição de 1967, por seu turno, passou a resumir as alterações institucionais operadas na Constituição de 1946⁶⁰. Formalmente, essa Carta previa os mesmos direitos e garantias individuais da anterior, mas permitia a suspensão dos mesmos. Foram utilizados nesse período, instrumentos discricionários e foram praticados atos pelo Poder Revolucionário, os chamados Atos Institucionais, o que explica, de maneira clara, o porquê da suspensão dos direitos.

Consoante o magistério de José Afonso da Silva, essa Constituição, a rigor, teria durado muito pouco, pois a Emenda Constitucional nº. 01/69 que, na verdade, não se tratou de uma emenda, mas de uma nova constituição, reformulou integralmente as suas disposições. Essa Carta, contudo, manteve os direitos sociais até então vigentes, repetiu o princípio da precedência do custeio para a criação, majoração ou extensão de benefício previdenciário, surgido em 1965, conhecida por Balera⁶¹ como “Regra da Contrapartida”. Trouxe, a título de inovação, a criação do salário-família, a proteção aos desempregados mediante a concessão do seguro-

⁵⁹ OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo e TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. *(IM) Previdência Social: 60 anos de História da Previdência no Brasil*, p.117.

⁶⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 88.

⁶¹ BALERA, Wagner. *A Seguridade Social na Constituição de 1988*, p. 27.

desemprego. Entretanto, um retrocesso foi evidente aqui em 1967. Foi retirada do rol constitucional a proteção acidentária concedida ao trabalhador desde a Carta de 1934. Mas, em 1969 (já com a Emenda Constitucional nº. 01/69) esse direito passou a fazer parte, novamente, da seara constitucional.

O FUNRURAL foi aperfeiçoado e implementado efetivamente em 1973. Tratava-se de um regime de caráter nitidamente assistencial e não-contributivo, na medida em que os segurados não recolhiam as contribuições.

Em 1985 abrem-se novos caminhos democráticos que se consagram na nova Carta dada à sociedade brasileira em 04 de outubro de 1988. Essa nova Carta, chamada por Ulysses Guimarães como a “Constituição Cidadã” representou o ponto culminante do processo de restauração do Estado Democrático de Direito. Nela, a proteção social galgou excepcional relevância em nosso ordenamento jurídico: além de contemplar dentro do título concernente aos Direitos e Garantias Fundamentais um capítulo próprio para os Direitos Sociais, a ordem social foi emancipada da ordem econômica, como até então não havia acontecido.

Para o professor Wagner Balera⁶², essa nova Carta republicana instituiu um autêntico Sistema Nacional de Seguridade Social, qual configura um conjunto normativo integrado por um sem-número de preceitos de diferente hierarquia e configuração. Dentro de um contexto no qual o trabalho é a pedra angular da ordem social⁶³, exsurge a seguridade social como elemento de relevância nuclear para o desenvolvimento e manutenção da dignidade da pessoa humana, sendo-lhe atribuída a tarefa de garantir a todos um mínimo de bem-estar nas situações geradoras de necessidades.

Romita ainda afirma em sua obra que a tradição constitucional brasileira incluía os direitos do homem trabalhador no capítulo da “Ordem Econômica e Social”, tentando demonstrar uma subserviência do social ao econômico. Na verdade, o ser humano, para ele, era fruto de uma unidade incindível, em que o individual é completado pelo social. A orientação do texto de 1988 merece, portanto, aplausos, porque o relevo por ele atribuído aos direitos sociais confere eminente dignidade ao ser humano e constitui inegável fonte de inspiração para o legislador

⁶² BALERA, Wagner. *Sistema de Seguridade Social*, p. 11.

⁶³ BALERA, Wagner. *A Seguridade na Constituição de 1988*, p. 32.

infraconstitucional⁶⁴.

Nessa esteira, iremos ver que algumas normas constitucionais são plenamente eficazes e de aplicação imediata; outras, contudo, são de eficácia mais reduzida, pois que dependem de legislação posterior que lhes habilite o alcance e o sentido de sua incidência. Por isso, se presume que muitas de suas normas precisam ser regulamentadas, complementadas, por uma legislação complementar que lhe venha deferir o alcance desejado pela constituinte. E é essa a função do Direito Previdenciário; tornar ainda mais viva a idéia de justiça social em prol da dignidade do homem.

A eficácia jurídica de todas as normas constitucionais, mesmo as programáticas, tem que ser observada. O que ocorre, na verdade, é uma maior ou menor eficácia de umas normas constitucionais em relação a outras (as programáticas, por exemplo). Porém, não podemos deixar de lado, o importante papel que as normas programáticas exercem na ordem jurídica e no regime político do país.

Por isso, continuamos afirmando aqui, o que dissemos lá atrás: Os princípios são a força motriz de todas as ciências. Quando se identificam com determinado instituto, passam por assumir a forma desse mesmo instituto. A Constituição traz inovações de nota, ficando em realce três de ordem prática e uma de ordem teórica, di-lo Romita, no seu excelente “os direitos sociais na constituição e outros estudos”, donde colhemos o seguinte: “A novidade teórica introduzida pela Constituição consiste na inserção dos Direitos Sociais no título dedicado aos “Direitos e Garantias Fundamentais”, ao lado dos “Direitos Individuais e Coletivos”.

2.4 PRINCÍPIOS GERAIS DA SEGURIDADE SOCIAL

Antes de adentrar, especificamente na seara dos Princípios Constitucionais da Seguridade Social, iremos fazer uma breve exposição sobre os princípios que a doutrina chama de gerais e que também integram o nosso sistema de seguridade. Esses princípios constituem as proposições e idéias básicas que servem de fundamento, de alicerce da seguridade social, compondo-lhe o sentido e

⁶⁴ Romita, Arion Sayão. *Os Direitos Sociais na Constituição e outros Estudos*, p. 12.

lhe dando identidade, condicionando e orientando a sua compreensão, seja para a sua aplicação e integração, assim como para a elaboração de novas normas⁶⁵.

2.4.1 Princípio da Solidariedade

Como já foi dito alhures, a seguridade social constitui um “instrumento protetor, preventivo e assistencial, cujo objetivo é amparar os membros da sociedade de qualquer contingência social”. Por isso, a característica da seguridade reside no fato de ela ser um verdadeiro direito subjetivo do necessitado em face do Estado. Esse, por sua vez, tem o dever de prestar proteção social àquelas pessoas necessitadas. Daí vê-se que a seguridade constitui um verdadeiro ato de solidariedade, é o verdadeiro reconhecimento de que a ação individual não é suficiente para debelar as necessidades decorrentes das contingências sociais. É por isso que todos os membros da sociedade devem trabalhar no sentido de efetivar a proteção social em face dessas necessidades.

Aqui, a solidariedade é que vai permear toda a seguridade social, seja no momento da sua instituição, seja no modo de contribuir, seja no amparo, seja na participação da maioria da população em prol de uma minoria necessitada⁶⁶. É esse princípio considerado como o vetor de todo o arcabouço da seguridade social, aplicável tanto na interpretação quanto na aplicação de suas normas, servindo, pois, de inspiração para o legislador e de diretriz para o administrador. Entendimento outro não é o de Pedro Vidal Neto⁶⁷ quando afirma que:

[...] o princípio da solidariedade é o princípio fundamental, pois a solidariedade social está nas raízes da Seguridade Social, impelindo todas as pessoas a conjugarem esforços para fazer face às contingências sociais, por motivos altruístas ou não, desde que os males que afligem cada indivíduo podem vir a ser sofridos pelos demais e, de qualquer modo, atingem toda a comunidade.

O início mais remoto da solidariedade social é natural. Quando o homem primitivo deixou a horda como aglomeramento humano e organizou-se no grupo

⁶⁵ MACÊDO, José Leandro Monteiro de. *Breves considerações sobre os princípios da seguridade social*. In *Revista de Previdência Social*, LTR, v. 25, n. 251, p. 710, out/ 2001.

⁶⁶ MACÊDO, José Leandro Monteiro de. *Breves considerações sobre os princípios da seguridade social*. In *Revista de Previdência Social*, LTR, v. 25, n. 251, p. 710, out/ 2001.

⁶⁷ VIDAL NETO, Pedro. *Natureza Jurídica da Seguridade Social*, p. 85.

preparatório da sociedade, teve de observar a mútua ajuda, ser solidário. A solidariedade social é projeção do amor individual exercitado entre parentes e estendido ao grupo social. Mas a origem foi mesmo na assistência, onde era latente o mutualismo. Ele aparece, de maneira expressa na Constituição, no artigo 3º, I, que reza que a nossa Carta Magna estabelece que um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Segundo lições de Miguel Horvath Junior⁶⁸, “a solidariedade social significa a contribuição do universo dos protegidos em benefício da minoria”. E, continua:

“Precisamos eliminar a idéia de que os benefícios previdenciários só são concebidos a quem esteja em situação de impossibilidade de obtenção de recursos para o sustento pessoal e de sua família, pois, isto não corresponde à totalidade de situações. O sistema protetivo visa amparar necessidades sociais que acarretem a perda ou a diminuição dos recursos, bem como situações que provoquem o aumento de gastos. No momento da contribuição é a sociedade quem contribui, no momento da percepção da prestação é o indivíduo que usufrui. Daí vem o pacto de gerações ou princípio da solidariedade entre gerações. Os não necessitados de hoje, contribuintes, serão os necessitados de amanhã, custeados por novos não necessitados que surjam”⁶⁹.

O mesmo autor citando Severino Aznar⁷⁰, diz que a solidariedade humana é uma lei fatal, natural, é um fato indiscutível. Quando há solidariedade há vida em nossos membros; quando essa solidariedade se rompe, com ela se rompe a vida e vem a morte.

Almansa Pastor reza que um sistema de seguridade social não lastreado na solidariedade nacional não passa de um artifício técnico sem verdadeira raiz comunitária⁷¹. Para ele, a solidariedade social pode ser classificada da seguinte maneira: direta e indireta, levando-se em consideração o vínculo entre as partes; interpessoal, intergrupar, segundo os sujeitos envolvidos; ética ou jurídica, em razão das suas fontes ou, finalmente, total ou parcial, quando se considera a sua extensão de acordo com os valores das partes vinculadas. Portanto, partindo dessa classificação, chega-se à conclusão que é com base na solidariedade coletiva que o

⁶⁸ HORVATH JUNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*, p. 60.

⁶⁹ HORVATH JUNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*, p. 60/61.

⁷⁰ HORVATH JUNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*, p. 61.

⁷¹ PASTOR, José Manuel de Almansa. *Derecho de la Seguridad Social*, p. 121.

sistema nacional confere a saúde e a assistência social a todos e, ao contrário dessas, garante a previdência baseado na solidariedade interpessoal, a qual exige o pagamento de contribuições.

Não podemos esquecer de analisar a solidariedade com base no custeio do sistema. Isso posto, veremos que a aplicação subsidiária do princípio da capacidade contributiva aqui se faz necessária, pois, é exigido pelo sistema daqueles que ganham mais, um pagamento de contribuição maior em relação àqueles que ganham menos ou mesmo em relação aos que não têm, sequer, a mínima condição de verter contribuições. Isso é vislumbrado quando, por exemplo, as empresas urbanas vertem contribuição para o sistema de previdência rural.

Para Patrício Novoa Fuenzalida citado por Wladimir Novaes Martinez⁷², a solidariedade social é matizada pelos seguintes aspectos: 1) antes de tudo, o seguro social é um empenho de toda a comunidade, realizado em seu próprio benefício; 2) para esse empenho de todos, e cada qual, segundo sua capacidade e possibilidade, devem contribuir; 3) o de cada pessoa deve ser considerado como uma exigência do bem comum e não como uma prestação prévia para desde logo o órgão gestor outorgar a correspondente contraprestação.

2.4.2 Princípio da obrigatoriedade da filiação

Por esse princípio, a participação dos membros da coletividade nas ações de seguridade social, para que esta efetivamente atinja os seus objetivos deve ser obrigatória. Por isso se diz que a seguridade social adquire o seu grande desenvolvimento quando imposta por via legal, de maneira obrigatória. É no reconhecimento da necessidade de participação de toda a coletividade na empreitada da proteção social e da imprescindível subordinação do interesse individual ao interesse coletivo, que se institui a participação compulsória dos

⁷² MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Princípios de Direito Previdenciário*, p. 66.

membros da comunidade como mecanismo de obtenção das metas da solidariedade social instituída pela técnica da seguridade social.

Para Horvath Junior⁷³, esse princípio é fundamentado na necessidade do cálculo atuarial e do caráter cogente da relação jurídica previdenciária em relação aos segurados que desenvolvem relação de trabalho. Essa obrigatoriedade é, pois, essencial para a caracterização do seguro social que é custeado pelas contribuições dos trabalhadores, empregadores e o Estado. É, para o autor, “necessária a formação de um lastro contributivo que garanta segurança ao sistema”.

2.4.3 Princípio da Unidade

Por esse, entende-se que para que seja efetiva a proteção social almejada pela seguridade, é necessária uma unidade de esforços de toda a coletividade. Além disso, o Estado deve estar respaldado ainda numa unidade legislativa, administrativa e financeira. Essas também visam eliminar qualquer forma de discriminação entre os integrantes da comunidade, dando apoio para a verdadeira concretização do princípio da igualdade. Em suma, diz Alfredo Lopes Ruprecht⁷⁴:

[...] considera-se que, havendo unidade de diversos aspectos ou elementos que constituem a seguridade social, consiga-se uma melhor, mais rápida, menos custosa, e um resultado menos conflitante, poupando gastos trâmites e suprimindo privilégios, pois as separações em diversos organismos, com princípios normas e benefícios diferentes estabelecem uma verdadeira discriminação.

2.4.4 Princípio da Subsidiariedade

Reza esse princípio que a participação do Estado, substituindo o particular em suas atividades é subsidiária. Por isso, a proteção social oferecida pelo Estado somente deve ser deflagrada de maneira supletiva em relação à atividade individual.

⁷³ HORVATH JUNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*, p. 60.

⁷⁴ RUPRECHT, Alfredo Lopes. *Direito da Seguridade Social*, p. 40.

Assim sendo, é dever e obrigação do indivíduo cuidar tanto da sua subsistência como também da sua família e tomar todas as medidas para atender todas as necessidades que, por ventura, vierem a aparecer, face à efetivação de um risco social.

Somente quando ele mesmo não pode minimizar os efeitos dessa contingência, imprimindo esforços próprios é que, então, deve a seguridade intervir. Importante frisar que, aqui, não deve a “seguridade social cobrir totalmente as carências do indivíduo em face de uma contingência, mas apenas parte dela, devendo o resto correr por conta do interessado” ⁷⁵. Por isso é que existe no direito brasileiro o teto do salário de benefício.

2.4.5 Princípio da compreensibilidade

O princípio de compreensibilidade visa proteger, nos dizeres de Horvath Júnior⁷⁶ todas as eventualidades e não só as determinadas como riscos na forma da lei, desde que respeitada a capacidade econômica do Estado.

2.4.6 Princípio da imprescritibilidade do direito ao benefício

Aqui, desde que o indivíduo cumpra todas as exigências legais para o acesso ao benefício previdenciário, o não exercício a esse direito não afasta o direito à prestação previdenciária.

2.4.7 Princípio da Unicidade

⁷⁵ RUPRECHT, Alfredo Lopes. *Direito da Seguridade Social*, p. 40.

⁷⁶ HORVATH JUNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*, p. 64.

Aqui o que se proíbe é a concessão de mais de um benefício previdenciário a uma mesma pessoa que exerce, ao mesmo tempo, duas ou mais atividades que são sujeitas a um mesmo regime previdenciário. Isso ocorre em face da relação jurídica previdenciária ser considerada *intuito personae*.

2.4.8 Princípio da automaticidade das prestações

Segundo sua determinação, o segurado empregado, o trabalhador avulso e os seus dependentes têm direito ao recebimento das prestações previdenciárias, independentemente do recolhimento ou não das contribuições pelo empregador. Isso quer dizer que, na verdade, desde que cumpridos os requisitos formais básicos para a concessão de benefícios aos empregados, domésticos e avulsos, os benefícios a que eles terão direito deverão ser concedidos, independentemente da contribuição do empregador voltada ao custeio do sistema. Em não havendo comprovação do recolhimento, o salário de benefício será de um salário mínimo, sendo o trabalhador ressarcido se for constatada a contribuição vertida pelo empregador.

2.5 OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SEGURIDADE SOCIAL EM ESPÉCIE

2.5.1 Universalidade da cobertura e do atendimento

O Princípio da universalidade é a base da Seguridade Social e está relacionado diretamente com o Princípio Fundamental da Isonomia, previsto no artigo 5º caput da Constituição Federal e também com o Princípio da solidariedade.

O Princípio ora em estudo, reflete os valores fundamentais da Seguridade Social, da dignidade da pessoa humana, do bem-estar e justiça sociais. Antes, o

campo de aplicação desse princípio era exclusivamente subjetivo, abarcando apenas a clientela protegida. Tratava-se, portanto, de um princípio movido pela idéia de inclusão, tendo por finalidade, tornar o sistema de seguridade acessível a todos os que, inicialmente, exercessem atividade remunerada ou que, ao menos, recolhessem contribuições na forma da lei.

Almansa Pastor⁷⁷ já oferece uma outra interpretação para o supramencionado princípio. Define a universalidade subjetiva como extensível obrigatoriamente a toda a população, enquanto que a generalidade objetiva tenderia a reparar todas as conseqüências que produzissem necessidades sociais, ainda que não previstas, abrangendo ainda necessidades morais e espirituais.

E é assim que esse princípio é interpretado nos dias de hoje, ou seja, levando-se em consideração tanto o critério objetivo como o subjetivo, que são aqui indissociáveis. Marly A. Cardone⁷⁸ assim como a maior parte da doutrina pátria analisa o princípio da universalidade, dividindo-o em duas dimensões: (1) a universalidade da cobertura, que focaliza o critério objetivo próprio desse princípio, e (2) a universalidade do atendimento, que expressa a dimensão subjetiva.

Nesse aspecto, se diz que devem sofrer a proteção do sistema todos aqueles que forem atingidos por uma contingência social que lhes retire a capacidade de trabalhar ou acarrete um aumento das despesas, o que pode trazer um verdadeiro desequilíbrio no orçamento familiar. No segundo enfoque, - o subjetivo -, estariam protegidas todas as pessoas integrantes da sociedade, desde que observados os requisitos legais, filiarem-se ao sistema protetivo.

Assim, podemos constatar que, ao determinar a universalidade de atendimento, o princípio em análise determina de maneira obrigatória que a proteção social se volte a todos os cidadãos, indistintamente, ou melhor, a todo e qualquer ser humano que esteja em território nacional. E, em face do ideário do sistema, essa determinação não poderia, de maneira alguma, ser diferente, tendo em vista o princípio da dignidade da pessoa humana, que é um valor fundamental e universal. Se o Estado Brasileiro assume como fundamento de sua Constituição a dignidade

⁷⁷ PASTOR, José Manuel de Almansa. *Derecho de la Seguridad Social*, p. 105.

⁷⁸ CARDONE. Marly A. *Previdência, assistência, saúde: O não trabalho na Constituição de 1988*, p. 28.

da pessoa humana, deve então, atender a todo e qualquer ser humano que esteja no território nacional.

No mesmo sentido, não haverá bem-estar social, nem justiça social se a proteção da Seguridade Social deixar à margem um ser humano. Não há, pois, que se falar em justiça, sem que haja a superação da miséria e das desigualdades sociais. Enquanto houver um ser humano passando necessidades em território nacional, o princípio da universalidade não terá sido efetivamente aplicado.

A Seguridade Social supera a concepção de seguro, que somente beneficia quem contribui. Está claro que para ser beneficiário da Seguridade Social basta, unicamente, possuir a condição de ser humano independente da raça, origem, credo, etc. Contudo, não podemos esquecer que as prestações previdenciárias devem abranger um maior número de situações geradoras de necessidade possível, dentro da realidade econômico-financeira do Estado⁷⁹.

Vimos também que esse princípio se concretiza de duas formas: através da universalidade de cobertura e através da universalidade de atendimento. Por universalidade da cobertura entende-se “que a proteção social deve alcançar todos os eventos, cuja reparação seja premente, a fim de manter a subsistência de quem dele necessite”⁸⁰.

Assim sendo, podemos dizer que a universalidade de cobertura refere-se às situações da vida que serão protegidas – todas e quaisquer contingências que possam gerar necessidades. A universalidade de atendimento, por seu turno, significa a entrega de ações, prestações e serviços de seguridade social a todos que deles necessitem tanto em termos de previdência social – obedecido o princípio contributivo – como no caso de saúde e assistência social⁸¹. Especifica, pois, os titulares do direito à proteção social como sendo todas as pessoas que possuem tal direito; ou seja, todo ser humano.

⁷⁹ HORVATH JUNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*, p. 68.

⁸⁰ CATRO, Carlos Alberto Pereira e LAZZARI, João Batista. *Princípios do Direito Previdenciário*, p. 80.

⁸¹ CATRO, Carlos Alberto Pereira e LAZZARI, João Batista. *Princípios do Direito Previdenciário*, p. 81.

Sérgio Pinto Martins⁸², em sua obra, ainda vai mais longe, dizendo que não só os residentes no país farão jus aos benefícios previdenciários. Diz que, também, os estrangeiros aqui residentes deverão ser contemplados com as disposições de Seguridade Social, além de não se exigir, para tanto, uma contribuição específica. Mas, sabemos que a estrutura de seguridade não funciona exatamente assim. Só a saúde, como é um direito de todos, é que deverá ser prestada independentemente de qualquer espécie de contribuição.

Marcelo Leonardo Tavares⁸³ fazendo uma digressão histórica até alcançar a nossa Constituição, que consagra expressamente esse princípio, diz:

A previdência dos trabalhadores brasileiros, criada na década de 20 do século passado, sob inspiração do modelo elaborado na Alemanha por Otto Von Bismarck, em seu primeiro momento, protegia os empregados por categoria profissional, sob o argumento de que estando as instituições securitárias mais próximas dos empregadores, haveria uma relação mais direta entre eles e os segurados. Além disso, as regras de custeio eram variáveis de acordo com a capacidade de pagamento do trabalhador. A partir da década de 60, há uma virada na estrutura do sistema, que passa a seguir uma concepção de previdência idealizada pelo economista William Beveridge. Este novo modelo fica então fundado no princípio da universalidade, com o atendimento de toda a população, na uniformidade de tratamento, mediante a padronização do plano para todos os trabalhadores, com limites mínimo e máximo de proteção, na administração unificada do seguro. É o regime estabelecido até hoje.

Para Ilídio das Neves⁸⁴:

O princípio da universalidade, na sua concepção rigorosa, é apenas aplicável nos sistemas de raiz beveridgiana, como os de expansão anglo-saxônica ou nórdica, em que a proteção social se dirige basicamente a todos os cidadãos ou mesmo a todos os residentes [...]. De fato, no subsistema previdencial a proteção obrigatória abrange apenas as pessoas com estatuto profissional e, mesmo assim, a lei admite em certos casos o enquadramento facultativo dos trabalhadores independentes. No regime de seguro social voluntário o enquadramento é por natureza sempre facultativa. Por isso, pareceria mais adequado falar em princípio da generalização, que exprime uma universalização meramente tendencial.

Esse princípio revela, portanto, que em se tratando de saúde e assistência social, os recursos a ela destinados devem possibilitar atendimento da generalidade de pessoas; no que se refere, porém, à previdência social, nem todas

⁸² MARTINS, Sergio Pinto. *Direito da Seguridade Social*, 16ª ed., São Paulo, Atlas, 2001.

⁸³ ROCHA, Daniel Machado da e SAVARIS, José Antonio. *Curso de especialização em Direito Previdenciário*, p. 208.

⁸⁴ NEVES. Ilídio das. *Direito da Segurança Social*, p. 36.

as pessoas são beneficiárias, mas somente os segurados e dependentes, dado o caráter contributivo do regime previdenciário.

2.5.2 Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais

Em relação a esse, neste momento, vamos apenas tecer breves comentários, pois, como é tema central deste trabalho, irá ser tratado de maneira pormenorizada nos capítulos que se seguem.

O referido princípio também possui relação direta com o Princípio da Isonomia e com o princípio da universalidade de cobertura e atendimento, reforçando ainda mais sua importância na Seguridade Social. Como o seguro social nasceu na época da Revolução Industrial para acalmar anseios operários, sempre teve como foco principal o trabalhador urbano.

No Brasil não foi diferente, a proteção social desde o seu início privilegiou os trabalhadores urbanos. Todavia a migração em massa dos trabalhadores rurais chamou a atenção para necessidade de protegê-los.

A primeira iniciativa oficial nesse sentido ocorreu em 1971, com a Lei Complementar 11 de 25/05/71 (Pró-Rural), mas mesmo assim impunha um tratamento desigual ao trabalhador rural. Desse modo, o ideário da Universalidade, não estava, de plano, afirmado. Marco André Ramos Vieira⁸⁵ assim se expressa em relação a este princípio: “[...] procura-se, com isso, a não variação dos benefícios, pela não distinção de valores entre os benefícios conferidos às populações urbanas e rurais”.

Sérgio Pinto Martins, afirma que deveria ainda haver a uniformidade e a equivalência dos benefícios e serviços em todo o sistema, inclusive para os servidores civis, militares e congressistas⁸⁶.

⁸⁵ VIEIRA, Marco André Ramos. *Manual de Direito Previdenciário*, Rio de Janeiro, Impetus, 2003.

⁸⁶ MARTINS, Sergio Pinto. *Direito da Seguridade Social*, p.75.

É importante analisarmos, que também, há, aqui, em relação a este princípio, dois enfoques que precisam ser muito bem esclarecidos: o da uniformidade e o da equivalência. Segundo Nair Lemos Gonçalves⁸⁷, a uniformidade é denominada igualdade, na qual os benefícios são concedidos segundo uma taxa uniforme e que corresponda ao “mínimo nacional que as exigências da vida interponham e as condições da economia permitam”.

A uniformidade aqui vislumbrada significa identidade, ou seja, existirão benefícios idênticos para toda população, seja ela urbana ou rural. Segundo Mirian Vasconcelos Fiaux Horvath⁸⁸, a uniformidade diz respeito aos riscos e contingências sociais que serão cobertas.

Vale lembrar que o valor da dignidade humana, previsto no artigo 1º da CF e representado diretamente no Sistema de Seguridade Social pelo princípio da universalidade de atendimento, tem como único requisito para proteção social a condição de ser humano, não havendo qualquer relevância se este é trabalhador urbano ou rural.

Há de se ressaltar ainda, que como vivemos num Estado Democrático, onde se garante Seguridade Social, a legislação preferiu utilizar a expressão “populações urbanas e rurais” e não mais “trabalhadores urbanos e rurais”. Equivalência, por seu turno, significa ‘de igual valor’, ou seja, os benefícios não serão distintos entre as populações protegidas, em se tratando do seu aspecto pecuniário ou com relação ao atendimento dos serviços (não rigorosamente iguais, porém, equivalentes, se considerados o tempo de contribuição e elementos de cálculo).

O Princípio em análise, também determina a equivalência entre benefícios e serviços. No entanto, mesmo assim, a legislação infraconstitucional diferenciava o grau de eficácia dos benefícios e dos serviços prestados a estas populações. Enquanto os benefícios, uma vez preenchidos os requisitos legais, são exigíveis compulsoriamente pelo interessado, os serviços somente não poderiam ser reclamados se o órgão previdenciário não possuísse recursos suficientes para a

⁸⁷ GONÇALVES, Nair Lemos. *Novo Benefício da Previdência Social*, p. 49.

⁸⁸ HORVATH, Mirian Vasconcelos Fiaux. *Auxílio Reclusão*, p. 38.

respectiva cobertura. A lei nº 6.439/77 (Art. 6º, § 1º) que fundamentava essa distinção foi revogada.

2.5.3 Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e dos serviços.

O Princípio da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, como todos os outros princípios até agora analisados, tem a finalidade de concretizar a aplicação do Princípio Fundamental da Isonomia, previsto no artigo 5º caput da Constituição Federal, adaptando “o plano de proteção a variáveis situações de fato” ⁸⁹.

Como já demonstrado, um dos valores informadores dos Princípios da Seguridade Social é a justiça social. Desse modo, deve-se garantir, com efetividade, que os benefícios sejam concedidos primeiro aos mais carentes e que estes benefícios sejam adequados para suprir certas situações em que se encontram os necessitados, de modo a poder afastar, toda e qualquer situação que, porventura, venha gerar necessidade.

Através da aplicação do Princípio da Seletividade e Distributividade na prestação dos benefícios e dos serviços, é possível ao Estado prestar a proteção social com eficiência, assegurando um equilíbrio social, diminuindo as desigualdades, cumprindo, enfim, os objetivos fundamentais a que se propôs e que estão previstos no artigo 3º, I, II e III da Constituição Federal ⁹⁰.

Martins⁹¹ afirma que a seleção, deve ainda ser feita, levando-se em consideração as possibilidades econômico-financeiras do sistema de Seguridade Social.

⁸⁹ Wagner Balera. *O Sistema de Seguridade Social*, p.23.

⁹⁰ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

⁹¹ MARTINS, Sergio Pinto. *Direito da Seguridade Social*, p. 76.

Mirian Horvath⁹² afirma que a diretriz da seletividade permite a realização, de legítima estimativa acerca do tipo de prestações que, em conjunto, concretizem as finalidades da ordem social. Aqui, o que se não se pode pensar é que há incompatibilidade com o princípio da universalidade da cobertura, pois, deve-se entender que, na verdade, a seletividade deve ser entendida como adaptação à busca da universalidade, na medida em que deve ser observada na montagem e evolução do sistema de seguridade social a capacidade econômica do Estado. Portanto, conclui a autora supracitada que a seletividade consiste na eleição dos riscos e contingências sociais a serem objeto de proteção pela seguridade social.

Para Balera⁹³, a seletividade consiste em estimar “aqueles tipos de prestações que, em conjunto, concretizem as finalidades da Ordem Social, a fim de fixar-lhes o rol na norma jurídica”.

A distributividade, por sua vez, determina que uma vez realizada a estimativa, “faculta a escolha, pelo legislador, de prestações que - sendo direito comum a todas as pessoas – contemplam de modo mais abrangente os que se encontrem em maior estado de necessidade”⁹⁴.

Assim, consiste num verdadeiro estabelecimento de critérios para o acesso ao sistema, visando alcançar um maior número de pessoas possível, em nome da ampla cobertura.

Esse princípio é dirigido especificamente ao legislador ordinário que deve, por sua vez, eleger critérios que abarquem um maior número de beneficiários do sistema e ainda mais, que alcance, verdadeiramente, aqueles que se encontrem em situação de necessidade, necessitando, pois, de ampla proteção social. Aqui, é dever do legislador analisar o fato de que nem todas as pessoas se encontram envolvidas em uma mesma situação e possuem as mesmas necessidades. E, por isso mesmo é que deve ele atender aqueles que precisem, com mais urgência, do amparo social.

⁹² HORVATH, Mirian V. F. *Auxílio Reclusão*, p.38.

⁹³ BALERA, Wagner. *Sistema de Seguridade Social*, p. 19.

⁹⁴ HORVATH, Mirian V. F. *Auxílio Reclusão*, p. 19.

Dessa maneira, cada indivíduo será atendido na proporção de sua necessidade. Mirian Horvath⁹⁵ encerra sua exposição sobre este princípio escrevendo: “[...] podemos resumir dizendo que este princípio propicia ao legislador a possibilidade de verificar onde estão as maiores deficiências sociais em relação à seguridade social, priorizando as que considera de maior relevância dentro do contexto social”.

No tocante a distributividade, o professor Wagner Balera⁹⁶ faz uma distinção entre benefícios e serviços. Enquanto os benefícios são fruíveis individualmente pelos respectivos titulares, impedindo que sejam prestados de forma genérica para toda coletividade, os serviços além do aspecto individual possui também o coletivo, atendendo as necessidades coletivas, sendo muitas vezes decorrentes de políticas sociais e campanhas coletivas.

2.5.4 Princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios

O Princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios tem relação direta com a garantia individual e fundamental do direito adquirido, expresso no art. 5º, XXXVI da Constituição Federal, podendo ser considerada mais uma garantia do que, na verdade, um objetivo.

Além do direito adquirido previsto no artigo 5º, XXXVI da Constituição Federal, a norma constitucional expressa no artigo 7º caput, impede que ocorra qualquer retrocesso nas conquistas sociais, ou seja, toda e qualquer alteração social somente será válida se for para beneficiar o ser humano. Daí, alguns autores afirmam que ele trata da aplicação do princípio da suficiência ou efetividade, na medida em que prega que o valor dos benefícios não deve ser reduzido, sob pena de a proteção social deixar de ser eficaz e do beneficiário voltar a cair em estado de necessidade.

Diante disso, o que vemos aqui é a preocupação do legislador com a prestação pecuniária previdenciária, tendo em vista o atendimento às suas

⁹⁵ HORVATH, M. V. F. *Auxílio Reclusão*, p. 39/40.

⁹⁶ BALERA, Wagner. *A Seguridade Social na Constituição de 1988*, p. 39.

necessidades básicas. Ora, outrora, os benefícios previdenciários eram vitimados por dois grandes problemas: o primeiro era a inexistência de correção monetária em relação aos salários de contribuição, fato que comprometia sobremaneira a concessão dos benefícios e ainda, a grande sistemática de reajustes que assolava a nossa realidade econômica, o que fazia reduzir, de maneira sensível, o poder de compra do trabalhador.

Assim sendo, a Carta Magna resolveu consagrar a irredutibilidade, elevando-a ao grau de princípio de ordem constitucional consagrado no art. 194, §Único, IV. Desse modo, todas as vezes que a subsistência dos beneficiários, quando acometidos por um risco social passar a depender de uma prestação previdenciária substitutiva, torna-se imperioso que a mudança do cenário econômico nacional, sobretudo os efeitos corrosivos da inflação, não acabe comprometendo irremediavelmente a subsistência dos beneficiários.

Daí constata-se que esse princípio, é, na verdade, um mecanismo imprescindível para assegurar o efetivo funcionamento de um sistema previdenciário. Isso porque ele impõe a revisão periódica das prestações pela aplicação de reajustes, para que assim seja mantido o poder aquisitivo da prestação pecuniária, promovendo a efetividade do seu caráter substitutivo, de forma a permitir a continuidade dos meios de sobrevivência do beneficiário. Caso contrário, como menciona Venturi⁹⁷, os benefícios que o sistema acreditava ter concedido, para fazer frente a conseqüências duradouras, mostrar-se-iam ilusórios perante o aumento do custo de vida.

É, por isso considerado por alguns autores, como um princípio que visa garantir a segurança jurídica dos beneficiários, em virtude das perdas monetárias. Se não fosse essa garantia, em um curto espaço de tempo, dependendo das taxas inflacionárias, o poder aquisitivo dos beneficiários seria comprometido drasticamente.

O artigo 201, § 4º da Constituição Federal, por sua vez, impõe o caráter normativo ao Princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios, ao estabelecer

⁹⁷ VENTURI, Augusto. *Los Fundamentos Científicos de la Seguridad Social*, p. 212.

expressamente que “é assegurado o reajustamento dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei”.

A justiça social perseguida pela Seguridade Social é a justiça social substancial, ou seja, todas as normas de Seguridade Social devem garantir alterações fáticas que efetivem os valores que pretendem preservar. Sendo assim, o presente princípio impõe ao legislador que “estabeleça o adequado critério de aferição do poder aquisitivo do benefício⁹⁸”, isto é, o legislador deve garantir não só a irredutibilidade em sua expressão quantitativa (valor monetário) como também em sua expressão qualitativa (valor real), em outras palavras, a irredutibilidade deve ser substancial e não formal.

Essa preocupação se tornou latente quando da edição do artigo 58 do ADCT, que prescreve:

[...] os benefícios de prestação continuada, mantidos pela previdência social na data da promulgação da Constituição, terão seus valores revistos, a fim de que seja restabelecido o poder aquisitivo, expresso em número de salários-mínimos, que tinham na data da sua concessão, obedecendo-se a esse critério de atualização até a implementação do plano de custeio e benefícios referidos no artigo seguinte.

Vale ressaltar que os tribunais não vêm enfrentando a questão dessa forma, admitindo apenas a irredutibilidade do valor nominal e não real o que demonstra patente contrariedade à norma constitucional. Sérgio Pinto Martins⁹⁹ coaduna com o posicionamento dos tribunais quando afirma:

Nota-se que a irredutibilidade do valor dos benefícios é a nominal e não a real, dependendo de lei ordinária. Caso a lei ordinária não adote métodos ou índices para se verificar a variação real da inflação, haverá perdas ao segurado, mas esse critério não poderá ser acoimado de inconstitucional.

Odonel U. Gonçalves¹⁰⁰ dispõe que:

[...] a irredutibilidade dos benefícios é produto do público aviltamento dos valores das aposentadorias e pensões pagas pelo órgão previdenciário. A renda inicial dos benefícios pagos era reduzida no momento de seu recebimento visto que calculada com base numa média dos salários-de-

⁹⁸ BALERA, Wagner. *Sistema de Seguridade Social*, p.19.

⁹⁹ MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social*, p. 79.

¹⁰⁰ GONÇALVES, Odonel U. *Direito Previdenciário para concursos*, p. 22.

contribuição. Por outro lado, os valores encontrados não eram atualizados, tendo em vista a inflação reinante. Consequência: com o passar dos tempos, valores pagos pelo órgão previdenciário tornaram-se ínfimos. Daí o porquê da irredutibilidade.

Os benefícios previdenciários, conforme lição de Miguel Horvath Júnior¹⁰¹, são dívida de valor, ou seja, são dívida em dinheiro, mas não de dinheiro, o qual apenas tem o sentido de medir o valor objeto da prestação.

Citando Cândido Rangel Dinamarco, Horvath¹⁰² continua:

[...] quando se trata de compor ou recompor uma situação patrimonial com algum bem que não é dinheiro, apenas empregando-se este como instrumento para a composição ou recomposição, diz-se que a dívida é de valor. O *quid* devido é outro, não a pecúnia.

Hoje em dia, é bom lembrar, não é mais possível se atrelar o valor dos benefícios previdenciários ao salário mínimo, já que a sistemática adotada pelo legislador constitucional abomina esse tipo de entrelaçamento através da disposição do artigo 7º, IV, CF/88.

Por isso mesmo, hoje é delegada ao legislador ordinário a árdua tarefa da escolha de um índice inflacionário para ser utilizado na atualização dos benefícios de forma a garantir, de maneira irremediável, o seu real poder de compra. Esses índices de reajuste periódicos, garantidos pela Constituição, são determinados por decreto. Também é importante frisarmos aqui, que a irredutibilidade não impede que sejam tomadas medidas para se incrementar os benefícios, nas hipóteses em que haja também crescimento econômico. Isso ocorre, senão, em nome dos valores da justiça e bem-estar sociais.

Com efeito, se há crescimento econômico, com o desenvolvimento da economia, os benefícios também devem acompanhar o referido desenvolvimento, sob pena de estar-se violando tanto o Princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios em sua expressão qualitativa, como adiante se verá, a regra da contrapartida.

¹⁰¹ HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*, p.72.

¹⁰² HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*, p.72.

2.5.5 Princípio da Equidade na Forma de Participação no Custeio

Este princípio também está relacionado com o Princípio da Isonomia previsto constitucionalmente, uma vez que pretende igualar pessoas de idênticas condições econômicas no momento em que são chamadas para custear a Seguridade Social. Para Sérgio Pinto Martins, este princípio não passa de um desdobramento do princípio da igualdade¹⁰³.

Como se sabe, eqüidade é um critério de justiça e pode ser resumido na seguinte idéia: eqüidade é a aplicação da justiça ao caso concreto. A junção do Princípio da Isonomia e do conceito jurídico de eqüidade, nas palavras do professor Wagner Balera, constitui o “ponto de equilíbrio entre a capacidade econômica do contribuinte e o esforço financeiro que dele será cobrado para a constituição do fundo comum de proteção social”.

Desse modo, o legislador ordinário, destinatário do princípio, ao criar normas que imponham contribuições, deve levar em consideração a capacidade econômica do contribuinte¹⁰⁴ ou seja, maior capacidade econômica, maior contribuição, havendo dessa forma, uma concreta distribuição de renda. Seria, na verdade, a determinação de que apenas aqueles que se encontram em iguais condições contributivas é que terão de contribuir da mesma forma.

O objetivo final do Princípio da Equidade na forma de participação no custeio é “reduzir as desigualdades, mediante a prudente e adequada repartição dos encargos sociais¹⁰⁵”. Por isso mesmo, ele suporta uma progressividade no tocante as alíquotas de contribuição, ou seja, essas variam entre 7 a 11% sobre a remuneração do trabalhador. É como ressalta Machado¹⁰⁶: *“Na verdade a lei sempre discrimina. Seu papel fundamental consiste precisamente na disciplina das desigualdades naturais existentes entre as pessoas. A lei, assim, forçosamente discrimina”*.

¹⁰³ MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social*, p.77.

¹⁰⁴ Este princípio guarda identidade com o princípio da capacidade contributiva de que trata o artigo 145, § 1º da Constituição Federal.

¹⁰⁵ BALERA, Wagner. *Sistema de Seguridade Social*, p. 20.

¹⁰⁶ MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*, p. 44.

Segundo Sette¹⁰⁷, o que não se pode admitir são discriminações infundadas, sem pertinência. A atribuição de critérios desiguais para pessoas que se encontram em situações jurídicas diferentes, consiste em um dos mais importantes papéis a serem realizados no Estado de Direito Democrático, com vistas à diminuição das desigualdades sociais e à garantia e implementação do princípio da vida com dignidade. Desse modo, assevera Martins¹⁰⁸, que o trabalhador não pode contribuir da mesma maneira que a empresa, pois não têm as mesmas condições financeiras.

Na medida, porém, que a Constituição exige que no custeio haja participação eqüitativa, isto é, como expressão da justiça distributiva, obviamente que os beneficiários da Assistência Social devem ficar afastados do custeio, justamente porque é a sua condição de necessidade que os habilita à condição de beneficiários. Por isso, esse princípio é visto como o princípio norteador do Sistema de Seguridade Social e como um agente operante redistribuidor de renda. Uendel Domingues Ugatti¹⁰⁹ esclarece:

26. O princípio da equidade no custeio da seguridade social não se limita tão somente à observância do princípio tributário da capacidade contributiva do sujeito passivo da obrigação tributária, visto que a equidade corresponde à busca de justiça no custeio da seguridade social, privilegiando o primado do trabalho, o bem-estar e justiça social. 27. O princípio da equidade na forma de participação do custeio possui um plus especializante em face do princípio da capacidade contributiva, obrigando o legislador ordinário, no exercício do seu mister, a considerar outros fatores da atividade econômica da empresa – como condições de trabalho, número de trabalhadores, benefícios sociais concedidos pelo tomador aos trabalhadores etc. – quando da instituição das contribuições para o custeio da seguridade social, *verbi gratia*, com a instituição de alíquotas diferenciadas, nos termos do art. 195, § 9º da Constituição.

Assim, podemos concluir que, agindo por meio de tratamento desigual, procura-se alcançar a justiça.

2.5.6 Princípio da Diversidade da Base de Financiamento

¹⁰⁷ SETTE, André Luis Menezes Azevedo. *Direito Previdenciário Avançado*, p. 127.

¹⁰⁸ MARTINS, Sergio Pinto. *Direito da Seguridade Social*, p. 20.

¹⁰⁹ UGATTI, Uendel Domingues. *O princípio Constitucional da Contrapartida na Seguridade Social*, p. 107/108.

Funda-se o presente Princípio na idéia de solidariedade, elemento fundamental de qualquer proposta de proteção social. Ou se conta com a ajuda de toda sociedade para preservar a dignidade de todos os seres humanos, ou voltamos para lei da selva.

É, então, por meio desse princípio que se busca garantir que a Seguridade Social não seja financiada, apenas, por um grupo de contribuintes, mas que possua uma base ampla. Implica, pois, na segurança do próprio sistema, pois, quanto mais ampla a base, menor a possibilidade de o sistema ficar vulnerável a situações que possam prejudicar a uma categoria econômica.

Desse modo, chamando toda sociedade para contribuir com a Seguridade Social este princípio impõe, desde a Constituição de 1934, a contribuição tríplice, ou seja, do empregado, empregador e do Estado. Consiste, pois, segundo lições de Balera¹¹⁰, numa redistribuição interna de recursos que, como vasos comunicantes, partem de um dos setores da sociedade (o menos carente) para o outro (o mais carente). Nesse sentido o artigo 195 e incisos da Constituição Federal concretiza o Princípio da diversidade da base de financiamento, ora em estudo.

Todavia, o professor Balera¹¹¹ ressalta ainda, um aspecto muito importante da previsão constitucional de hipóteses de incidência das contribuições, lecionando que a expressa previsão contida nos incisos do artigo 195 pode impedir a necessária expansão do Sistema de Seguridade Social. Contudo, o próprio indica a solução, ao informar que os artigos 195, § 4º c/c 154, I, da CF/88 permitem a criação de novas contribuições sociais, utilizando como hipóteses “outros sinais de riqueza que poderão ensejar a cobrança de novas contribuições sociais, a fim de que fique garantida a manutenção ou expansão da seguridade social”.

Isso posto, vislumbra a existência e a possibilidade de utilização de um mecanismo de emergência que reza que a lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou a expansão da Seguridade Social.

O legislador, porém, ao criar essa possibilidade, atrelou a uma exigência: vinculação dessa criação de novas contribuições previdenciárias à instituição das

¹¹⁰ BALERA, Wagner. *Noções Preliminares de Direito Previdenciário*, p. 120.

¹¹¹ BALERA, Wagner. *Sistema de Seguridade Social*, p. 20.

mesmas através de lei complementar, sem, todavia, contar com a mesma base de cálculo ou fato gerador de tributos já existentes. A diversidade da base de financiamento possui dois elementos constitutivos que impõe a diversificação das contribuições em duas esferas. O elemento objetivo impõe a diversificação dos fatos que gerarão contribuições sociais e o elemento subjetivo exige consideração das pessoas naturais e jurídicas que verterão contribuições.

2.5.7 Princípio do Caráter Democrático e Descentralizado da Administração, Mediante Gestão Quadripartite, com Participação dos Trabalhadores, Empregadores, Aposentados e do Governo nos Órgãos Colegiados

Além do Preâmbulo, o próprio artigo 1º da Constituição Federal consagra a posição do Estado Brasileiro em Estado Democrático de Direito, disseminando por todo ordenamento jurídico a democracia. Sendo Princípio Fundamental, como já visto, irradia-se por todo ordenamento jurídico, inclusive na esfera da Seguridade Social, impondo constitucionalmente o caráter democrático na Seguridade Social.

A solidariedade é o valor fundamental da Seguridade Social e inclusive está expresso no artigo 195 da Constituição Federal e a democratização da administração aparece justamente como forma de garantir que a solidariedade venha a concretizar-se e gerar alterações no mundo fático. O professor Wagner Balera, em sua obra “A Seguridade Social na Constituição de 1988” muito bem demonstra a relação entre o valor da solidariedade e a democracia:

[...] é curial que sejam mais solidários os que enfrentam os mesmos problemas e dificuldades porque mais perto sentem os seus efeitos. Por isso, são os próprios interessados chamados a participar da discussão de seus problemas e a propor soluções adequadas.

Para Mirian Horvath¹¹², a participação de toda a sociedade leva a uma aproximação maior entre o governo e a comunidade. Assim, a discussão das necessidades sociais sai do campo abstrato. Ninguém melhor que o representante da comunidade, que vive na comunidade, para dizer quais são as necessidades concretas, quais são os reais anseios que devem ser atendidos pelo Poder Público.

¹¹²HORVATH, Mirian V. F. *Auxílio Reclusão*, p. 45.

Para efetivo cumprimento do Princípio do caráter democrático, o constituinte determina que a administração seja feita de maneira descentralizada, com a gestão quadripartite, com a participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. Por isso, diz-se que a composição dos órgãos deve ser de forma igual para todos os membros, ou seja, devem participar da gestão do sistema tanto os representantes dos trabalhadores, quanto dos empregadores, mas também, dos aposentados e do Estado, de maneira igualitária.

Falando em descentralização administrativa, esta consiste na transferência de competência de uma pessoa jurídica de direito público interno para outra pessoa jurídica. Em se tratando da Seguridade Social, sabe-se que a sua gestão também deve ser descentralizada, e conta com a efetiva participação democrática, “transferindo para periferia do sistema o poder de decisão”.

Transferir o poder de decisão, nas palavras do mestre Wagner Balera¹¹³ significa adjudicar “a execução do plano de proteção, que consiste na prestação dos benefícios e dos serviços, na implementação do programas de saúde e de assistência social e dos projetos de enfrentamento da pobreza, aos órgãos locais”.

Assim, o caráter democrático previsto no Princípio em estudo, estará garantido com a integração da descentralização administrativa e da participação da comunidade, ressaltando, que a participação da comunidade somente poderá ser efetiva, justamente com a descentralização¹¹⁴. Em tempo:

A descentralização administrativa, combinada com a participação da comunidade, são instrumentos que se integram. A primeira situa a estrutura burocrática no seu verdadeiro papel de agente da proteção, enquanto que a segunda permite a elaboração de esquemas próprios de avaliação do desempenho dessa estrutura, no cumprimento dos objetivos maiores que o sistema abraça¹¹⁵.

¹¹³ Sistema de Seguridade Social.

¹¹⁴ “Anexo ao objetivo da democratização encontra-se outro que lhe é complementar: o da descentralização. Enquanto existir uma estrutura centralizada e burocrática, na qual os indivíduos não consigam compreender os caminhos a serem percorridos para a tomada das decisões, a participação estará, *ipso facto*, tolhida.” Wagner Balera in A Seguridade Social na Constituição de 1988, p. 46.

¹¹⁵ BALERA, Wagner. *Sistema de Seguridade Social*, p. 47.

2.5.8 A “Regra da Contrapartida”

A “regra da contrapartida”, denominação fornecida pelo Professor Wagner Balera, está prevista no artigo 195, § 5º da Constituição Federal, nos seguintes termos: “§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”.

Esse princípio foi criado em razão de, no passado, ter havido inúmeros benefícios concedidos sem a indicação das suas fontes de custeio, comprometendo o orçamento público para os exercícios seguintes. No âmbito dos regimes públicos de previdência, por exemplo, as distorções foram enormes, gerando déficits elevados, eis que eram garantidas aposentadorias e pensões sem custeio ou com custeio insuficiente, comprometendo o orçamento da União e, principalmente, dos Estados e Municípios. Sérgio Pinto Martins¹¹⁶ e outros doutrinadores denominam esse instituto (princípio) de “preexistência do custeio em relação aos benefícios e serviços”.

Controvérsias há, em torno do momento no qual se deu a origem desse princípio. Para Miguel H. Júnior¹¹⁷, ele surgiu pela primeira vez no nosso ordenamento jurídico quando da edição da Lei Orgânica da Previdência Social (Lei nº 3.860/1960), que previa em seu artigo 158: “Art. 158 – Nenhum outro benefício de caráter assistencial ou previdenciário, se não previsto nesta lei, poderá ser criado pelos poderes competentes sem que, em contrapartida, seja estabelecida a respectiva receita de cobertura”.

Para Sérgio Pinto Martins, este princípio surge desde o advento da Emenda Constitucional nº 11 de 1965, e foi responsável por acrescentar o § 2º ao artigo 157 da Constituição de 1946, com a seguinte redação: “nenhuma prestação de serviço de caráter assistencial ou de benefício compreendido na Previdência Social, poderá ser criada, majorada ou estendida, sem a correspondente fonte de custeio total”. É importante frisar aqui, que o supra mencionado dispositivo não só dispunha a respeito do benefício da previdência social, mas também, do serviço de caráter assistencial.

¹¹⁶ MARTINS, Sergio Pinto. *Direito da Seguridade Social*, p. 80.

¹¹⁷ HORVATH JUNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*, p. 81.

Esse princípio, como é possível notar, ficou sendo repetido nas constituições que vieram surgindo no tempo, chegando até a aparecer expressamente na atual Carta Constitucional. O constituinte não indicou a “regra da contrapartida”¹¹⁸ como Princípio da Seguridade Social, havendo certa hesitação se a referida determinação poderia ser considerada Princípio.

Horvath Júnior¹¹⁹ explicando esse aspecto escreve:

Os princípios constitucionais que regem a Seguridade Social estão previstos no parágrafo único do artigo 194 da Constituição Federal. Neste rol não se encontra a previsão da contrapartida, razão pela qual não é qualificada como princípio, mas sim, como regra, embora tenha importância capital para a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

O Professor Wagner Balera¹²⁰ explica a “regra da contrapartida” afirmando que se refere à inteligência da relação entre contribuição e prestação, funcionando como “limitação constitucional específica ao poder de criar contribuições para a seguridade social”, tornando compulsório o equilíbrio entre contribuições e prestações.

Aqui, é importante salientar que essa exigência do apontamento das fontes e custeio, como pressuposto para a criação ou majoração de benefícios não implica que necessariamente dependam da instituição de novas contribuições. Na hipótese de as fontes de custeio já existentes apresentarem superávit que suportem a ampliação das coberturas e serviços, bastará que se aponte concretamente tal crescimento da arrecadação como fonte de custeio.

Devemos ter cuidado, por isso, com a leitura a *contrario sensu* que se tem feito do artigo 195, § 5º, da CF/88. Isso porque, como demonstrado anteriormente, não se pode ter a criação, a majoração ou a extensão de benefício ou serviço da seguridade social sem a correspondente fonte de custeio total, como também não se pode majorar as fontes de custeio sem que se tenha correspondência na criação, majoração ou extensão de benefícios e serviços.

¹¹⁸ O professor Eros Piceli defende a idéia de que existe um princípio constitucional específico da preexistência de custeio, cujo núcleo é evidenciar que em matéria de seguridade deve ser aplicada a lei da época do fato e não a benéfica, sob pena de determinar-se pagamento sem a correspondente fonte de custeio. Ob. cit. p. 18

¹¹⁹ HORVATH JUNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*, p. 82.

¹²⁰ BALERA, Wagner. *Curso de Direito Previdenciário*, p. 43.

O que não se admite, pois, é o aumento do custeio sem que se guarde necessariamente, a finalidade justificadora do exercício da competência tributária, qual seja, a aplicação dos recursos na Seguridade Social. Portanto, a instituição de nova fonte de custeio não pode ser dissociada do custeio de benefícios já existentes ou a serem, de pronto, implantados, pois, do contrário, a finalidade que dá suporte constitucional estaria ausente.

Nesse sentido, assevera Marco Aurélio Greco¹²¹: “[...] assim como não cabe a criação de um benefício sem a respectiva fonte de custeio, também não tem sentido existirem fontes que não sejam para atender a benefícios existentes”.

Como demonstrado no início do presente trabalho, os Princípios nascem de valores que decorrem de situações da vida (fatos subjacentes), ou seja, para se identificar um Princípio deve identificar um fato concreto e apurar se a esse fato é conferido valor. Infelizmente, tem sido comum na história do Brasil o surgimento de políticos e governantes que se utilizam da miséria alheia como meio de promoção política e pessoal, criando políticas sociais mirabolantes, prometendo acabar com a pobreza, necessidades sociais, etc. No entanto, quando são implementadas, tais medidas, elas não “duram”, e tão logo alcançados os reais objetivos que as fizeram surgir, desaparecem e podem gerar além do comprometimento real das contas públicas, a desconfiança social dos cidadãos, o que é muito mais grave.

O seguro privado e também o social somente serão capazes de funcionar se passarem para toda sociedade uma imagem de confiança, veja, por exemplo, o descrédito da Previdência Social no Brasil, que é, sem dúvida, um dos fatores agravantes da sua precariedade. Sendo assim, a finalidade precípua da “regra da contrapartida” é evitar a criação de prestações que o Estado efetivamente não consiga cumprir, evitar a institucionalização do “calote governamental”.

Os valores decorrentes desse fato subjacente seriam preservar o poder do Estado (pois o não cumprimento institucionalizado das obrigações sociais seria um fato de desestabilização) e, obviamente, honrando o Estado com as prestações sociais, garantir a dignidade da pessoa humana, o bem-estar e justiça sociais.

¹²¹ GRECO, Marco Aurélio. *Contribuições (uma figura sui generis)*, p. 143.

Aliás, a palavra justiça no âmbito da Seguridade Social, como já falado, deve ser interpretada na sua concepção distributiva e substancial.

Somente haverá justiça social se efetivamente houver a devida prestação, a simples previsão legal, sem efetivo pagamento “não é justiça, senão injustiça manifesta¹²²”. Portanto, pelas razões demonstradas, defendemos que apesar de não estar indicada como Princípio, a “regra da contrapartida” deve ser vista e utilizada como tal, ou seja, existe um Princípio da contrapartida.

¹²² Rui Barbosa, *Oração aos moços*.

CAPÍTULO III

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROTEÇÃO SOCIAL

3.1 A NOÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL

Antes de ingressarmos no tema central a ser aqui desenvolvido, vale a pena enumerar alguns posicionamentos doutrinários a respeito do conceito de seguridade social até aqui desenvolvido. A seguridade social é, pois, um instrumento de política social voltado a extirpar “cinco gigantes do mal”, segundo William Henry Beveridge¹²³, que seriam a miséria física, a doença, a ignorância, a imundície e a ociosidade.

A Oficina Internacional do Trabalho, explicando o sentido de Seguridade Social, estabeleceu que esta era voltada para a proteção que a sociedade forneceria aos seus membros mediante uma série de medidas públicas, contra privações econômicas e sociais que derivariam do desaparecimento ou de uma forte redução de seus ingressos como conseqüências de enfermidade, maternidade, acidente de trabalho ou enfermidade profissional, desemprego, invalidez, velhice, morte e também a proteção em forma de assistência médica e de ajuda a famílias com filhos¹²⁴.

Para Celso Barroso Leite, em se tratando de Seguridade Social, não se pode esquecer que o Estado, agente da sociedade, procura atender à necessidade que o ser humano tem de segurança e tranqüilidade quanto ao amanhã, através de um conjunto de medidas¹²⁵.

Alguns doutrinadores, a exemplo de Almansa Pastor tentaram sintetizar o conceito de seguridade social, contudo sempre mostrando a tamanha dificuldade encontrada para tecer algum posicionamento a esse respeito. Afirmou ele que essa

¹²³ BEVERIDGE, William Henry. *O plano Beveridge: Relatório sobre o Seguro Social e Serviços afins*, apud Mirian Vasconcelos Fiaux Horvath, *Auxílio Reclusão*, p.22.

¹²⁴ Tradução Livre – *Introducción a la Seguridad Social*, p.3, apud Mirian Vasconcelos Fiaux Horvath, *Auxílio Reclusão*, p.22.

¹²⁵ LEITE, Celso Barroso, Coordenador BALERA, Wagner. *Curso de Direito Previdenciário em Homenagem a Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira*, p. 17.

difficuldade existia em face do próprio conteúdo jurídico desse instituto, já que era ele mutável em face das circunstâncias e dos sistemas de organização social e, sobretudo, pela perspectiva política e jurídica próprias de cada um dos Estados que a institucionalizava. Para enfrentar o assunto aventou o mencionado autor¹²⁶, duas perspectivas para conceituar a Seguridade Social, dentre as quais podemos citar:

a) Perspectiva Política - sob essa perspectiva, a Seguridade Social tem como primeiro plano e finalidade básica, a proteção da necessidade social, ou seja, estende-se a toda a sociedade e tem como prestador o Estado, em missão fundamental;

b) Perspectiva Jurídica – esta se refere ao instrumento ou meio com que se pretende almejar a finalidade de proteção às necessidades sociais, por meio de uma organização normativa instrumental e das relações jurídicas decorrentes.

Por isso, podemos constatar que o conceito oferecido à Seguridade Social, somente relacionado com a Previdência Social está, por demais, ultrapassado, já que hoje, temos latente a idéia de assistência social como a mola propulsora de superação de todas as deficiências presentes na estrutura meramente previdenciária, inclusive, a arcaica idéia do seguro privado que lhe servia de base.

O conceito que modernamente se utiliza de Seguridade Social tem sua origem no Relatório de Beveridge, que foi apresentado ao parlamento britânico em 1942 e visava a criação de condições sócio-econômicas para reerguer a sociedade inglesa, bem como tinha por finalidade dar proteção ao cidadão, do berço ao túmulo¹²⁷.

Por isso, nos dias de hoje, a idéia que se terá da seguridade social deve ser demonstrada no intuito de concebê-la como um sistema voltado à garantia do bem-estar material, moral e espiritual de todos os indivíduos da população tendente a abolir todo o estado de necessidade social em que esses possam se encontrar. Podemos rechaçar duas outras concepções relativas à Seguridade Social, abraçadas por Jean-Jacques Dipeyroux, citado por Marcus Orione e Érica Paula

¹²⁶ PASTOR, José Manuel de Almansa. *Derecho de la Seguridad Social*, p. 57.

¹²⁷ HORVATH, Mirian Vasconcelos Fiaux. *Auxílio Reclusão*, p. 23.

Correia¹²⁸ em sua obra *Curso de Direito da Seguridade Social: uma comutativa e outra distributiva*. Assim se expressam os autores:

A comutativa pode ser observada nas primeiras legislações dos seguros sociais e nos sistemas que se inspiraram no seguro privado. Aqui o direito à seguridade social está intimamente associado a uma atividade assalariada. Dessa forma, o exercício de uma atividade profissional é a causa e a medida de tal proteção. Segundo a concepção comutativa, a seguridade social funciona como sistema de garantias de rendas obtidas pelo exercício de determinada atividade profissional e destinadas à cobertura de riscos previamente catalogados. Segundo a concepção distributiva, o exercício de uma atividade profissional deixa de ser o elemento fundamental do direito à seguridade social. Aqui, o objeto é a necessidade dos indivíduos, levando-se em consideração a existência de outras necessidades sociais, novas, chamadas coletivas.

Dessa forma, como os próprios autores concluem, a idéia de solidariedade, que é própria do sistema de seguridade, vai se solidificando ao longo do tempo, já que, a partir de então, são chamados a responder pelo risco e pela proteção dos necessitados, todos os indivíduos que integram a sociedade. Por isso, o cidadão, como tal, passa a ter direito a um mínimo necessário à manutenção da sua condição humana, a partir do momento que passa a não mais ter condições de prover, por si só, o seu sustento. E, para isso, todos serão chamados a prestar assistência, concedendo aos necessitados, prestações mínimas que garantam o bem-estar de toda a sociedade, mediante a justa e prudente repartição de rendas.

Afirmando esse posicionamento, Raymundo Cerqueira Ally¹²⁹ leciona:

Inicialmente, os homens associaram-se na busca da proteção mutua contra elementos agressores da natureza ou contra outros grupos antagônicos. Movia-os o princípio da solidariedade: todos por um e um por todos. Este é o princípio basilar sobre o qual se erguem os regimes de cobertura das contingências sociais (fome, doença, velhice, cargas familiares, morte, etc.).

Contudo, o conceito de seguridade social somente veio a fazer parte do ordenamento jurídico pátrio, em 1988, com a Constituição Federal. A partir daí foram todos os indivíduos da sociedade protegidos por normas de previdência social e não apenas aqueles que exerciam qualquer atividade laborativa. Bastava se encontrar em situação de necessidade. Ela tem como base o primado do trabalho e seu objetivo é voltado ao bem-estar e justiça sociais, garantindo a todos, através de um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade,

¹²⁸ DIPEYROUX, Jen-Jacques, *apud* Marcus Orione Gonçalves Correia e Érica Paula B. Correia. *Curso de Direito da Seguridade Social*, p. 16 -17.

¹²⁹ ALLY, Raimundo Cerqueira. *Normas Previdenciárias no Direito do Trabalho*, p. 17.

a garantia dos direitos relativos à saúde, previdência e assistência social. É, pois, um verdadeiro instrumento de política social tendente a garantir um equilibrado desenvolvimento sócio-econômico e uma distribuição eqüitativa de renda nacional¹³⁰.

Deve, por isso, velar pela redução das desigualdades sociais e econômicas, visando a universalização das suas prestações, tendo em vista a necessidade de cada um, conforme a idéia de seletividade, almejando alcançar a verdadeira justiça social.

Diante dessa nota introdutória, falaremos agora da importância do Estado Contemporâneo Democrático para a formação do conceito de Seguridade Social até aqui exposto. Isso se faz necessário, pois, nos primórdios da sociedade, como vislumbraremos a partir de uma exposição da evolução histórica do instituto em exame, não víamos a figura do Estado como ente responsável por qualquer forma de intervenção na realidade social.

3.2 O ESTADO DE BEM-ESTAR E A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA SEGURIDADE SOCIAL

Historicamente, há várias razões que fundamentaram a existência do Estado de Bem-Estar Social. Mas a idéia de proteção social passou a existir no seio da sociedade, desde a Antiguidade Clássica, como passaremos a mostrar a partir de agora.

Vem desde aquela época a necessidade humana de prestar a proteção social aos indivíduos. A história registra, segundo lições de Ally¹³¹, que no Antigo Oriente surgiram as primeiras medidas de proteção aos necessitados, com finalidades religiosas, econômicas e profissionais. No século II a.C., o Código de Hamurabi na Babilônia e o Código de Manu na Índia já continham preceitos de proteção aos trabalhadores e pessoas carentes.

¹³⁰ HORVATH, Mirian V. F. *Auxílio Reclusão*, p. 25.

¹³¹ ALLY, Raimundo Cerqueira. *Normas Previdenciárias no Direito do Trabalho*, p.19.

Na Grécia Antiga, ainda segundo o mesmo autor, a proteção aos necessitados teve até objetivos políticos. Alimentos e dinheiro eram distribuídos para se obter maior participação do povo nas assembléias, tribunais e espetáculos teatrais. Também não foi diferente em Roma, onde se firmaram os colégios de ofícios e os sodalícios, também com fins mutualistas. As leis romanas, além de tudo, também forneciam auxílios na forma de alimentos e dinheiro. O *pater-familias* ficava com a obrigação de prestar assistência aos seus servos em caso de doença. Mas, apesar de todo esse ideário de solidariedade já presente na sociedade, foi mesmo a partir do Cristianismo que a bandeira da caridade passou a deflagrar. Asilos e ordens religiosas passaram a prestar auxílio permanente aos que se encontravam em situação de necessidade.

Tradicionalmente, a proteção aos indivíduos se manifestou, expressamente, pela criação das associações de trabalhadores, a maioria deles artesãos que passaram a ocupar os centros urbanos e a desenvolver atividades voltadas ao cumprimento de objetivos sociais, verdadeiro esboço do seguro social moderno que impõe a participação compulsória do Estado. Eles eram organizados em guildas, que consistiam em verdadeiras associações de proteção e auxílio mútuo. Existiam também as corporações de ofício, que eram responsáveis por agrupar membros que exerciam uma mesma profissão. Tais corporações tinham por finalidade regular as condições de trabalho e impor preços nos mercados, repudiando, de maneira fervorosa, a concorrência estrangeira. Essas corporações foram criadas no século XII na França, Itália, Alemanha, Espanha e Inglaterra, passando, portanto, a fazer parte da realidade européia.

Contudo, essa forma de proteção estava longe de alcançar a formação de um sistema baseado na solidariedade e endereçado a toda a população e não apenas a uma classe de trabalhadores setorizada ou uma profissão. Essas formas de amparo, apesar de terem algum cunho de caridade inspiradas na doutrina cristã, predominante na época, enfrentaram vários obstáculos, pois, ali não havia firmada a consciência do cidadão a respeito da importância da criação de um sistema respaldado em normas jurídicas que garantissem direitos individualmente.

Desde 1601, na Inglaterra, começaram a aparecer os primeiros sinais, voltados à proteção do indivíduo pertencente ao seio social. Exemplo disso é a Lei

dos Pobres (*Poor Relief Act*), datada de 1601, que foi a primeira expressão de assistência social surgida até então e que se preocupava em regulamentar “a instituição de auxílios e socorros públicos aos necessitados” ¹³². Essa lei determinou que fosse da comunidade a responsabilidade em prestar a assistência pública. Foi a partir daqui que passou a tomar pulso a idéia da necessidade de se estabelecer uma contribuição em caráter obrigatório.

As leis posteriores a “*Poor Law*” determinavam medidas bastante drásticas para com os assistidos, como por exemplo, limitavam o direito de mudarem de residência, bem como facilitavam a deportação. Daí surgiram as “*workhouses*”, que tinham a finalidade de conceder abrigo e trabalho aos mais necessitados. Essas instituições também se espalharam por toda a Europa, contudo também não foi a solução para os problemas sociais europeus, uma vez que sujeitavam os pobres a terríveis situações de maus tratos. Mas todo esse ideário passou mesmo a ter força com a queda do Estado Liberal até então reinante na realidade política, econômica e social. Nesse, se protegia, de maneira ferrenha, a liberdade individual na gestão dos negócios privados.

Os particulares tinham total liberdade na gestão de seus interesses, o que, indiretamente, favorecia na proteção e amparo ao bem comum, pois, viabilizava a realização dos interesses coletivos. O Estado de então, apenas deveria se preocupar em garantir aos cidadãos meios para que os mesmos gerissem os seus negócios e interesses privados, não sendo viável a sua intervenção na economia implementada.

As relações econômicas que envolviam os indivíduos deveriam se firmar com base no princípio da autonomia da vontade. O cidadão recebia apenas a “segurança do império da sua vontade, dela ficando dependente, teoricamente, seu sucesso ou insucesso. A partir desse raciocínio, nada deveria perturbar-lhe os empreendimentos e nem lhe afastar o patrimônio, do mesmo modo por que nada se deveria fazer para lhe subsidiar as possibilidades, no êxito como no fracasso, aceitando ele, como consequência natural da própria iniciativa, a situação de abastança ou de miséria acaso resultante” ¹³³. O que se vê aqui, na verdade, é a

¹³² TAVARES, Marcelo Leonardo. *Direito Previdenciário*, p. 21.

¹³³ COIMBRA, J. R. Feijó. *Direito Previdenciário Brasileiro*, p. 06.

tímida ou quase inexistente presença do Estado na vida da sociedade, já que, como vimos, cabia ao indivíduo a ampla liberdade de reger-se exclusivamente em consonância com a sua vontade. Isso porque, tinha-se a idéia de que o bem-estar da coletividade só seria alcançado mediante a menor ingerência possível por parte do ente estatal.

Foi diante dessa realidade fática, no anseio da ampla liberdade que, em 1789 eclodiu a Revolução Francesa. Alguns juristas e filósofos apoiavam a plena liberdade e igualdade das partes como valor fundamental, base do movimento liberal. O liberalismo, movimento da época, buscava a liberdade nos planos econômico, político e jurídico, garantindo aos cidadãos ampla liberdade de ação, já que o Estado apenas figurava naqueles campos de atuação como mero coadjuvante. Prevalecia o “ter” ao “ser”. Feijó Coimbra assim lecionou:

Reconhecido que a livre concorrência nem sempre harmoniza os interesses do conflito, colocando-os em posições inevitáveis de antagonismo e ameaçando a liberdade do cidadão situado em inferioridade, Na escala de fortuna, o Estado passou a intervir, corrigindo os excessos e distorções que valiam, afinal, por evidentes, contradições com os postulados fundamentais da Revolução de 1789: Liberdade, Igualdade e Fraternidade. Receptiva tornava-se a consciência da coletividade à idéia de que o bem comum é o fim do Estado, cabendo a este disciplinar os interesses individuais, conciliando-os com os da sociedade. A ação dos governos já não se limitaria, portanto, à garantia dos direitos civis e políticos, à ordem interna e à defesa do País, na esfera internacional, devendo voltar-se para a proteção de outros direitos denominados então sociais e econômicos¹³⁴.

Outro ponto que merece atenção é a edição da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, exatamente nessa época. Ela foi adotada pela Assembléia Nacional Constituinte Francesa em 1789, servindo de base para a elaboração do texto constitucional de 1791 e influenciou todo o pensamento político, moral e social reinante no século XVIII. Pregava a libertação do homem que, até então, sentia-se esmagado pelas regras do absolutismo, próprias do regime feudal.

O absolutismo ainda sofria uma outra forma de ataque expressa na consagração dos direitos naturais, vez que estes rezavam que a proteção social era inerente à própria natureza do indivíduo, devida apenas pela sua simples condição de ser humano. Era, pois, preexistente, ao Estado. Daí vislumbrava-se o Estado como uma mera expressão da vontade humana e que, por isso mesmo, deveria

¹³⁴ COIMBRA, J. R. Feijó. *Direito Previdenciário Brasileiro*, p. 07.

cumprir e acima de tudo, proteger de maneira árdua, os direitos naturais, expressos na idéia de liberdade, bem maior do homem como tal. Por isso, o que se via até então era uma luta constante entre a liberdade e a autoridade, onde a primeira passava a se sobrepor, pois que surgia ali uma classe burguesa que necessitava de ampla liberdade para a realização e concretização dos seus negócios, o que, de certa forma, freava o absolutismo dos monarcas da época.

A burguesia passou de classe dominada para classe dominante, passando a controlar não só a esfera econômica, como também a esfera política e social, pregando ideais de liberdade. Não há como esquecer de expressar ainda a importância desses eventos para a consagração das idéias de Montesquieu que originaram o princípio da separação dos poderes. Todavia, o que se viu, na verdade, foi o surgimento de uma verdadeira esteira de desigualdades não só no campo social, como também no político e econômico, fato que oprimia a maior parte da população que era composta por pobres.

Por isso, constatou-se que a liberdade ampla e irrestrita concedida aos indivíduos, reflexo das idéias da Revolução Francesa, não seria, verdadeiramente, o caminho para se alcançar o tão almejado bem-estar e justiça sociais. Assevera Paulo Bonavides¹³⁵:

[...] o velho liberalismo, na estreiteza de sua formulação habitual, não pôde resolver o problema essencial de ordem econômica das vastas camadas proletárias da sociedade, e por isso entrou irremediavelmente em crise. A liberdade política como liberdade restrita era inoperante. Não dava nenhuma solução às contradições sociais, mormente daqueles que se acham à margem da vida, desapossados de quase todos os bens.

Contudo, foi o século XIX que trouxe grandes mudanças nesse cenário. Exatamente nessa época, uma profunda alteração no campo social foi sentida, a partir do fortalecimento cada vez maior dos grupos capitalistas e da concentração de riqueza nas mãos de uma minoria, o que gerava uma situação de exploração das classes menos favorecidas.

Essa fase é decorrente da Revolução Industrial, e foi a partir desse momento que se tornou necessária a proteção social aos economicamente mais fracos que, em virtude do espantoso desenvolvimento econômico, passou a ser a

¹³⁵ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*, p. 188.

classe mais oprimida, já que se privilegiava, apenas, uma pequeníssima parcela da sociedade. Nesse sentido, leciona Pierre Laroque¹³⁶:

O sentimento de insegurança se tornou sobremodo consciente quando se desenvolveu nas populações trabalhadoras dos centros industriais, isto é, nas populações que não dispõem de nenhuma reserva, nem material nem social, e para as quais a ameaça do futuro é uma ameaça da ausência completa de rendas, de meios de subsistência, se o trabalhador perde o seu trabalho por motivo qualquer. Para esse trabalhador, a insegurança é total e a ameaça permanente. Eis porque o problema da seguridade social, se não nasceu da Revolução Industrial, tornou-se consciente em consequência desta.

Isso se explica, pois, a classe dominante da época era constituída pela burguesia, que fazia parte da vida política e adotava o perfil conservadorista, não permitindo que o Estado passasse a atuar no sentido de corrigir certas injustiças sociais. A população, a partir daí, também passou a crescer geometricamente nas grandes cidades, que então se formaram, e se aglomeravam em grandes centros urbanos, que por sua vez não dispunham de infra-estrutura suficiente para comportar tão numeroso contingente humano, o que a levava a viver em condições subumanas, fato gerador da tão temida questão social.

Os trabalhadores viviam em situação de plena miséria e desconforto, pois, trabalhavam até mais de dezoito horas por dia. Crianças com menos de seis anos de idade também passaram a participar do processo produtivo, o que expressava a opressão sofrida pela classe economicamente débil, frente aos detentores do poderio econômico. Esse era o reflexo do estado liberal, que pregava a ampla liberdade individual, ao invés de promover a intervenção do Estado na ordem econômica e social.

O aparecimento, cada vez mais expressivo da miséria nas grandes cidades que se formavam, desencadeou a formação das instituições de caridade e assistência social, iniciando as providências das instituições públicas em âmbito municipal. A poupança individual também era uma forma de proteção encontrada pelos indivíduos, que poderiam estar em situação de risco. Eles, com isso, poupavam, formando o chamado “pé-de-meia” que os socorreria no futuro, diante de determinada situação de necessidade. Mas esse sistema não era o ideal, já que

¹³⁶ LAROQUE, Pierre. *A seguridade social e os Seguros Sociais*, in *Industriários*, n. 32, 1895, *apud* TAVARES, Marcelo Leonardo Tavares. *Direito Previdenciário*, cit. p. 23-24.

apenas protegia diretamente aqueles que poupavam, ou seja, apenas um número muito pequeno de pessoas que dispunham, efetivamente de algumas sobras e que as disponibilizaram para tanto. Por isso, os verdadeiramente mais carentes e necessitados, não auferiam de qualquer proteção.

Outra preocupação da época girava em torno do número cada vez mais crescente dos acidentes de trabalho. Procurava-se, então, transferir o ônus da indenização do acidente para o empregador. Assim, havendo falha do empregado, a responsabilização pela reparação seria sua. Por isso, quebrava-se a idéia de responsabilidade compartilhada entre o trabalhador e a empresa, em se tratando dos acidentes de trabalho, que, por se tornarem tão numerosos, ocasionaram graves conseqüências sociais.

Em 1898, foi editada a primeira lei versando sobre os acidentes de trabalho, vez que, urge a necessidade de se aperfeiçoar o princípio da responsabilidade do empregador, facilitando a sua responsabilidade, porém, impondo limites. A Teoria do Risco Contratual foi utilizada na época para fundamentar a responsabilidade do empregador de indenizar o acidente sofrido pelo empregado, apenas em caso de infortúnio.

Uma nova concepção de direitos sociais urge. Passam a figurar na realidade fática o solidarismo, o socialismo estatal, doutrina social da igreja, todas elas voltadas à promoção e o desenvolvimento da personalidade humana, mediante um nível de vida que concedesse a cada indivíduo inserto num grupo social, o mínimo necessário e suficiente para a promoção da sua subsistência, em amparo aos padrões mínimos de dignidade.

É bom frisar, porém, que a necessidade de formação de um Estado Social¹³⁷ passa a ser latente a partir do momento que a maior parte da população, constituída por não-proprietários passa a sentir que não é hábil para, sozinha, alcançar a tão almejada felicidade. Além do que, toda essa nova estrutura social

¹³⁷ O qualificativo de Social, aqui atrelado ao direito, conforme trata Diaz, refere-se à correção do individualismo clássico liberal por via da afirmação dos direitos sociais e da realização dos objetivos da justiça social. Porém, para que o Estado Social de Direito possa merecer essa qualificação, é necessário que ele venha atender as exigências que são próprias de um Estado de Direito. (DIAZ, Elias. Estado de Derecho y sociedad democrática, p. 87-87).

reclamaria uma nova construção jurídica que apoiasse a valorização da dignidade da pessoa humana e os novos anseios que passariam a reinar.

A igreja, como era de se esperar, não poderia ficar inerte diante de tal situação. Foi aqui, exatamente, que a caridade passou a ser exercitada, graças ao Cristianismo. Foram fundados asilos, recolhimentos e ordens religiosas, que passaram a prestar assistência permanente aos necessitados. Foi nessa época que também foi publicada a Encíclica *Rerum Novarum* pelo Papa Leão XIII, marcando o ponto culminante da participação da igreja na tentativa de solucionar a questão social. Essa Encíclica condenava totalmente a realidade econômica instaurada, que concentrava a riqueza e o poder nas mãos de uma pequeníssima parcela da população. Buscava, todavia, consagrar o dever do Estado relativamente à proteção dos direitos dos cidadãos de uma forma geral, sobretudo aqueles que se encontravam em situação de necessidade, promovendo um grande progresso social. Foi dessa forma que se passou a se antever a previdência social como sendo um dos principais e mais eficazes instrumentos para a formação de um relacionamento social mais humano e justo¹³⁸.

Ally¹³⁹, mais uma vez, citando as palavras do Papa Leão XIII, enfatiza:

[...] como seria desrazoável provar a uma classe de cidadãos e negligenciar outra, torna-se evidente que a autoridade pública deve também tomar as medidas necessárias para salvaguardar os interesses da classe operária. Se ela faltar a isso, viola a estrita justiça que quer que a cada um seja dado o que lhe é devido [...].

A Encíclica assim também dispunha em outra de suas passagens:

Assim como por todos estes meios o Estado pode tornar-se útil às diversas classes, pode igualmente melhorar muitíssimo a sorte da classe operária e isto em todo o rigor do seu direito e sem ter a temer a censura de ingerência indébita, pois que, em virtude mesmo do seu ofício, o Estado deve servir o interesse comum. E é evidente que, quanto mais se multiplicarem as vantagens resultantes desta ação de ordem geral, tanto menos necessidade haverá de recorrer a outros expedientes para remediar a condição dos trabalhadores¹⁴⁰.

¹³⁸ COIMBRA, J. R. Feijó. *Direito Previdenciário Brasileiro*, p. 07.

¹³⁹ ALLY, Raimundo Cerqueira. *Normas Previdenciárias no Direito do Trabalho*, p. 19.

¹⁴⁰ Leão XIII: encíclica *Rerum Novarum*, n. 26, Acción Católica Española, Colección de Encíclicas y Cartas Pontificias, 1946, p. 434, apud Simões, *Princípios*, cit., p. 83.

O papa Pio XI, no “Quadragésimo Ano” ponderava que o justo salário deveria garantir o sustento do operário e da sua família, devendo cobrir as despesas da sua casa. Contudo, deveria ser prestado ao trabalhador, pelo empresário, dentro de certos limites razoáveis. Não seria justa a concessão de salários num montante que não viesse prejudicar a situação da empresa e tampouco causar a ruína do empresário e do próprio operário.

João XXIII, na *Matter et Magistra* suscitava:

[...] os sistemas de seguros sociais e de previdência social podem contribuir eficazmente para a distribuição de rendimento total de um país, segundo critérios de justiça e de igualdade, e podem, portanto, considerar-se como instrumento para reduzir os desequilíbrios dos níveis de vida entre as várias categorias de cidadãos.

João Paulo II, na mais recente Encíclica *Laborem Exercens* classificava o trabalho humano como sendo a “chave de toda a questão social” e dispunha ainda que para realizar a justiça social seria preciso que houvesse, cada vez mais, movimentos de solidariedade¹⁴¹.

Assim sendo, o final do século XIX e o início do século XX foram marcados por uma grande produção intelectual que foi responsável por promover uma significativa mudança nesse cenário, onde o Estado passou a ser dotado de competências que o legitimavam a interferir tanto nas esferas econômica, política, como também, e, principalmente, na social. “Passou ele, então, a direcionar, a partir de normas jurídicas, um conjunto de princípios sócio-econômicos que norteavam as políticas públicas de cunho social e protecionista, alcançando todos os indivíduos”¹⁴².

Cássio de Mesquita Barros Junior¹⁴³ subdivide os períodos da história da previdência social francesa em várias fases. A primeira delas, conhecida como a fase do Liberalismo, no século XIX, era tida como a fase de insegurança da classe operária, tendo aqui, o indivíduo que procurar várias formas de escapar da doença, da velhice e do acidente. Era caracterizada por vários aspectos. O primeiro era a formação de uma previdência individual e que tomava a forma coletiva apenas,

¹⁴¹ ALLY, Raimundo Cerqueira. *Normas Previdenciárias no Direito do Trabalho*, p. 19.

¹⁴² CORDEIRO, Marcel. *O custeio previdenciário na área rural*, p. 15.

¹⁴³ BARROS JÚNIOR, Cássio de Mesquita. *Previdência Social Rural*, p. 21-13.

mediante o mutualismo, quando vários indivíduos passaram a formar agrupamentos voluntários e a repartir, entre si, os riscos. Era, porém, uma forma bastante rudimentar de previdência. O segundo deles era a prevalência do paternalismo entre o patrão e o empregado, uma vez que se esperava do primeiro a cobertura contra os riscos que viessem a se apresentar durante a relação de trabalho. O terceiro, conhecido por “jurisdicismo”, apresentou-se quando a classe operária, em virtude das péssimas condições de trabalho e de vida, passou a ser dizimada pelos acidentes de trabalho.

O ônus da indenização pelos danos ficava a cargo do empregador, em face da teoria da responsabilidade contratual, segundo a qual, havendo falha do empregador, a reparação do acidente lhe era imputável. Finalmente, a última característica apresentada, era a relação que se fazia, naquela época, entre o trabalhador e o indigente. Daí surgia a necessidade de o Estado intervir nas relações sociais, tentando afastar todos os riscos que atingiriam a sociedade.

Daí em diante, o que se vê, é a formação de um Estado intervencionista e não mais, apenas um mero expectador, passando a promover e fomentar políticas econômicas e sociais de grande vulto. Além disso, passou a se tornar também um Estado Social, tendo finalidade própria distinta da dos indivíduos que a compunham, responsabilizando-se por conceder prestações positivas que eram reclamadas pela sociedade¹⁴⁴.

Assinala, nesse aspecto, Marcel Cordeiro¹⁴⁵, citando Ilídio das Neves:

Destarte, durante a transição do Estado intervencionista para o Estado Social, já era possível perceber que a proteção social, na figura dos seguros sociais, começava a ganhar suas raízes. Ocorria na Alemanha, nos últimos vinte anos do século XIX a primeira iniciativa – sistematizada e organizada – de proteção social obrigatória e garantida pelo Estado ainda que dirigida apenas a determinados grupos de trabalhadores. Essa medida que deu início aos modernos sistemas de previdência e Seguridade Social, partiu da idéia de uma nova responsabilidade do Estado para além da tradicional atuação em matéria de assistência social, vislumbrando a promoção e a garantia da proteção social mediante a utilização de novas técnicas.

Assim, foi na Alemanha, como dito alhures, que surgiu um importante precedente do “*Welfare State*”, a partir da edição de uma inovadora legislação social.

¹⁴⁴ CORDEIRO, Marcel. *O custeio previdenciário na área rural*, p. 15.

¹⁴⁵ CORDEIRO, Marcel. *O custeio previdenciário na área rural*, p.17.

As leis aprovadas na Prússia, entre os anos de 1883 e 1889 foram a expressão da intervenção estatal na defesa do proletariado. Foi nessa época que, na Alemanha, Otto Von Bismarck pôs em prática um grande projeto de proteção social, que resguardava os trabalhadores da indústria, custeado pela tríplice participação dos trabalhadores, das empresas e do Estado. Eram concedidos seguros contra doenças, invalidez e velhice. O primeiro se consubstanciava na prestação de serviços de assistência médica e farmacêutica e no pagamento de um benefício no valor correspondente à metade de um salário do segurado.

Esses seguros, contudo, como já foi dito anteriormente, protegiam os operários da indústria e do comércio, já que eles eram os responsáveis pelo exercício das atividades de maior importância até então, já que eram o comércio e a indústria mais importantes para o desenvolvimento e progresso da época, o que significava a exclusão dos trabalhadores rurais, por exemplo.

Para Aguinaldo Simões¹⁴⁶, “a iniciativa alemã nesta matéria parecia à sociedade contratualista uma violência às liberdades individuais, indébita ingerência do governo na vida particular dos cidadãos”. Foi por isso que a Santa Sé, preocupada com a condição desumana em que se encontravam operários, editou a já mencionada Encíclica *Rerum Novarum*, em 1891.

O segundo período da história da previdência social francesa, conhecido por “Intervencionismo”, repousa exatamente aqui. Foi pautado pelo surgimento das primeiras leis que versavam sobre a proteção dos assalariados contra os temidos riscos sociais. A primeira lei foi responsável por tratar dos acidentes de trabalho e foi datada de 09/04/1898. Essa lei, na verdade, procurava limitar a responsabilização do empregador. Permitia que esse realizasse seguro contra essa responsabilidade, estabelecendo-se uma relação entre o trabalhador, o empregado e a empresa seguradora¹⁴⁷.

Mas, o que houve de mais importante, foi, na verdade, a influência da iniciativa alemã e do modelo bismarckiano na construção de um novo modelo de ordenamento jurídico na área social, que viria a ser chamado de direito da

¹⁴⁶ SIMÕES, Aguinaldo. *Princípios de Segurança Social*. São Paulo: Saraiva, 1967, p. 76.

¹⁴⁷ BARROS JUNIOR, Cássio de Mesquita. *Previdência Social Rural*, p. 26-27.

Seguridade Social. Isso se manifesta, pois, foi em 1911, na Alemanha mesmo país, que surgiu o primeiro código de seguros sociais. Todavia, os problemas sociais não acabariam por aí. A situação de desigualdade e instabilidade social viria a piorar com o advento da I Guerra Mundial. Foi aqui que a questão social passou a ser fortemente sentida em todo o mundo, fato que exigiria, de imediato, alteração em todo contexto ideológico e jurídico da época.

Foi exatamente nesse período que se passou a vislumbrar uma grande evolução consubstanciada na ruptura das formas de beneficência iniciais que eram típicas do Estado Liberal do século XIX, por direitos que passaram a ser expressos em leis. E foi nesse contexto de busca do pleno desenvolvimento e minimização das diferenças sociais que passaram a surgir as novas constituições que traziam normas de conteúdo programático, na maioria das vezes, que versavam sobre a forma de intervenção do Estado no domínio econômico. A partir daí, mundialmente, passaram a ser editadas constituições sociais a exemplo da Mexicana e *Weimar*, que retratavam fielmente o surgimento do constitucionalismo social.

A primeira delas, datada de 1917, inovava em sua construção, por inserir em seu corpo, esses novos direitos sociais que passaram a existir. A segunda, respectivamente, surgida logo após o final da I Guerra Mundial, em 1919, foi responsável por influenciar o constitucionalismo mundial, na busca da proteção pelos direitos sociais. Ela descrevia em seu artigo 161, o seguinte: “O império promoverá a criação de um sistema geral de segurança social, para a conservação da saúde e da capacidade para o trabalho, proteção da maternidade e prevenção de riscos de idade, da invalidez e das vicissitudes da vida” ¹⁴⁸.

Daí podemos constatar que foi após a I Guerra que passamos a vislumbrar um Estado Social de Direito, até então, não existente, que se preocupava com a execução de tarefas sociais, em lugar da sociedade ou até mesmo, juntamente com ela, mas não mais, deixando prevalecer a idéia de até então, que deixava de lado todo e qualquer interesse seu, na prevenção e no controle das questões sociais. Foi dessa maneira que se passou a construir, após o primeiro pós-

¹⁴⁸ MIRANDA, Jorge. *Estado de Direito: direitos individuais e direitos sociais*, p. 130.

guerra, um conjunto numeroso de constituições políticas, jurídicas, mas, sobretudo, sociais.

Nessa época, na França, uma outra lei muito importante foi editada entre os anos de 1928 e 1930, e tratava sobre os seguros sociais. Só aqui, a filiação dos trabalhadores passou a ser obrigatória e eles passaram, juntamente com os empregadores, a verter contribuições para a cobertura de várias contingências sociais como doença, velhice, invalidez, morte e maternidade. Foi fortemente influenciada por Bismarck.

O advento da II Guerra Mundial também reforçou a necessidade da intervenção estatal na ordem econômica e social, exigindo do Estado a criação de instrumentos jurídicos hábeis a promover a proteção reclamada. Pregava-se, pois, a necessidade de reforma no ordenamento jurídico ora existente, como forma de solução aos novos problemas de cunho social e econômico que se expressaram na realidade social. Aqui nasceu também a idéia da existência de direitos humanos que deveriam ser respeitados e que não poderiam estar reservados apenas ao domínio de um Estado, mas sim, deveriam atingir todos eles indistintamente.

Em 1941, em meio a Segunda Guerra Mundial, o presidente dos Estados Unidos, Roosevelt, e o primeiro ministro britânico, Winston Churchill, firmaram a Carta do Atlântico que era formada por uma série de declarações, dentre as quais se acenou para a segurança nacional e a garantia de os homens viverem livres do medo e da necessidade. A plataforma da política de Roosevelt advogava a cobertura do desemprego e da velhice por meio de leis dos Estados. Propunha-se a contribuição do empregado, do empregador e do próprio governo. O Governo Federal assumiria a obrigação de prover os cidadãos de proteção contra as vicissitudes da vida¹⁴⁹.

Na Inglaterra, em 1942, coincidindo com o final da II Grande Guerra, Willian Beveridge publicou o seu relatório, que exerceu uma grande influência na consolidação do constitucionalismo liberal, que se formava. Concedia as seguintes prestações: aposentadoria por velhice, aposentadoria por invalidez, pensão por morte do segurado, auxílio-desemprego, dava cobertura certos eventos como os

¹⁴⁹ BARROS JÚNIOR. Cássio de Mesquita. *Previdência Social Rural*, p. 28.

acidentes de trabalho, doença, maternidade, além dos encargos familiares. Esse relatório, contudo, foi extremamente importante para a época, pois, o que se via, até então, era uma Europa arrasada pela guerra e uma população debilitada econômica e socialmente. Por isso, esse período vai marcar o início da reconstrução européia no pós-guerra e a ruptura dos sistemas tradicionais de seguros sociais, buscando a libertação do homem das situações de necessidade.

Sob a influência dessas idéias, em 1945, a França também concebeu o Plano Francês de Segurança Social. Esse plano visava estabelecer entre os cidadãos uma solidariedade, voltada à redistribuição de rendas em função das necessidades individuais latentes. Buscava-se cobrir os encargos resultantes da redução ou perda da capacidade de ganho e ainda os resultantes da maternidade e encargos familiares.

O último período da evolução social francesa, compreendido entre 1945/1946, conhecido por Neoliberalismo, foi marcado por uma fase de incerteza e recuo. Isso ocorreu, pois, ao mesmo tempo em que se pretendia estender a todos os indivíduos a proteção social, mediante a solidariedade, independentemente do exercício de atividade laborativa, a legislação continuava a proteger apenas os assalariados. O período entre 1946/1970 foi taxado pela crescente luta no intuito de estender a proteção social às novas categorias profissionais. Era marcante a tendência ao egoísmo, já que muitas dessas novas categorias procuraram formar os seus regimes protetivos próprios.

O Estado, diante de todas essas transformações e revoluções sociais que passaram a eclodir, não poderia ficar inerte. Reclamava-se cada vez mais por sua atuação e intervenção, tendo em vista o alcance de todos esses anseios sociais emergentes voltados à valorização do homem como tal. Ele, o órgão estatal, era chamado a intervir, principalmente na ordem econômica, “com o intuito de restabelecer a segurança do cidadão, passando a aceitar como dever social a aplicação de parcela substancial da receita tributária no auxílio ao desafortunado, em sua manutenção, quando tal não lhe fosse possível pelo próprio sustento¹⁵⁰”.

¹⁵⁰ COIMBRA, J. R. Feijó. *Direito Previdenciário Brasileiro*, p. 08.

Essa atuação seria realizada pela edição de normas jurídicas. Essas abandonariam um pouco alguns conceitos inerentes ao direito privado e adotariam alguns relacionados às políticas públicas de inclusão social, tais como alguns princípios relacionados ao solidarismo e o ideal do bem comum, nos quais o Estado passa a ser o responsável por atender os mais necessitados.

O “*Welfare State*” ou Estado do Bem-Estar Social será o responsável por promover essa integração do Estado e a sociedade, na busca pela proteção do homem e da sua relação com o mercado de trabalho. Surgiu, pois, para protegê-lo do gigantesco abuso que, por tantas vezes, tentou atingir a expressão de sua dignidade, em nome dos interesses econômicos que prevaleceriam, por algum tempo, aos sociais.

A partir daí, o Estado passou, definitivamente, a desenvolver a sua atividade regulamentadora, criando normas de amparo ao homem trabalhador, através de regras, institutos e princípios próprios e alguns ramos jurídicos autônomos, a exemplo do Direito do Trabalho e mais tarde, do Direito Previdenciário, ramos esses hoje classificados, como integrantes dos Direitos Sociais.

Essa nova concepção aqui demonstrada revelou-se preciosa para o desenvolvimento do direito da Seguridade Social, tenho em vista vários aspectos, dentre os quais podemos citar os seguintes: a sua proposta de universalização em torno da proteção social concedida a um número cada vez maior de pessoas, a idéia de integração das prestações previdenciárias com as assistenciais, cuja finalidade seria acabar com as carências e necessidades, a uniformização das prestações, tendo em vista a sua igualdade, e, principalmente, a autonomia dos setores da seguridade social, onde, cada um exerceria funções próprias decorrentes da sua atividade.

Alguns doutrinadores afirmam que o advento dessas ciências sociais deu ensejo à verdadeira expressão do Estado Contemporâneo Democrático¹⁵¹, pois, foi a partir daí que passamos a ver a intervenção do Estado no âmbito social em quase todos os ordenamentos jurídicos ocidentais. Ele serve, na verdade, para garantir aos cidadãos, iguais oportunidades nos campos econômico, social e cultural.

¹⁵¹ PASOLD, César Luiz. *Função Social do Estado Contemporâneo*. 2. ed. p. 46.

O Estado Liberal começava a expressar sinais de esgotamento, bem mais visíveis nas primeiras décadas do século XX, manifestados com o crescente desemprego que assolava a sociedade. Daí nasceu a necessidade de o Estado implantar políticas de proteção ao emprego, sendo ele mesmo um grande empregador. O Estado passou a ser organizado conforme dois objetivos principais, ou seja, a planificação estatal, preservando a economia capitalista e os processos de produção e acumulação a ela inerentes e o fomento da economia, através da criação de agências financiadoras e bancos públicos destinados a angariar recursos para o sistema produtivo. Wolkmer¹⁵², apoiando o ora exposto, escreve:

Finalmente, a crise e a falência do modelo liberal, a eclosão da sociedade industrial de massas, bem como as profundas transformações sócio-econômicas ocorridas em fins do século XIX e começo do século XX possibilitaram a complexa experiência de uma estrutura que, por estar ainda em curso, assume diversas especificidades, cunhada por autores com as designações de Estado Social, Estado Intervencionista, Estado Teocrático, Estado do Bem-Estar, Estado Providência ou Assistencial (*Welfare State*) etc.

O que se vê é a figura de um Estado Contemporâneo dotado de caráter intervencionista, que interfere tanto nos domínios social, econômico, político e cultural de uma sociedade, observando os parâmetros mínimos de cidadania, política, justiça, legalidade e legitimidade¹⁵³. Ele passou a se contrapor ao Estado Liberal de até então, a partir da segunda metade do século XIX e continuou evoluindo no século passado para uma posição ainda mais intervencionista, como escreve Pasold: “a participação do Estado na vida da sociedade passa de uma fase de tolerância crescente até a de exigência, de modo que, hoje, são poucos os que admitem um comportamento omissivo do Estado frente ao encaminhamento e à solução dos grandes problemas sociais”¹⁵⁴.

Constata-se que esse fato se explica pelo caráter concentrador da organização do Estado Moderno que foi se manifestando na medida em que os problemas sociais irrompiam por conta da concepção prevalecente na época: a concepção liberal própria de uma sociedade individualista, que passou a submeter a grande massa da população a uma situação de verdadeira miséria.

¹⁵² WOLKMER, Antonio Carlos, *apud* Daniel Machado da Rocha et alli. *Curso de especialização em Direito Previdenciário*, p. 15-16.

¹⁵³ ROCHA, Daniel Machado da et alli. *Curso de Especialização em Direito Previdenciário*, p. 16.

¹⁵⁴ PASOLD, *apud* Daniel Machado da Rocha et alli. *Curso de especialização em Direito Previdenciário*, p. 17.

Blas Guerrero e Pastor Verdú escrevem que o Estado de Bem-Estar é caracterizado pelo seguinte:

a) intervenção do Estado na economia com o objetivo de manter o pleno emprego. Por sua vez, essa intervenção é produzida através da criação de um setor público econômico; b) A prestação pública de um conjunto de serviços de caráter universal (preferencialmente em setores como a educação, a saúde, a previdência e habitação), que pretendem garantir um nível mínimo de serviços à população. A isso se pode acrescentar como sustenta, por exemplo, Ramesh Mishra, que a responsabilidade estatal na manutenção desse nível mínimo deve ser entendida como um direito e não, como uma caridade pública para uma minoria. Precisamente, a seguridade social é uma das instituições mais representativas do Estado do Bem-Estar¹⁵⁵.

Assim, o que se passou a ver, foi o Estado do Bem-Estar, prestando serviços diretamente à população nas mais variadas áreas, a exemplo das já aludidas saúde, educação, mas, principalmente, a Seguridade Social, abarcando a saúde, a previdência e a assistência social, prestando serviços e concedendo os mais variados benefícios às populações que se encontravam em situação de necessidade social.

Por isso, podemos concluir que a implementação dessa nova política baseada na solidariedade social, deu-se com a aplicação do princípio contributivo-assegurador, que viria a substituir o caritativo-paternalista. A razão de tudo, segundo uma grande parcela da doutrina contemporânea, foi a perda, cada vez mais significativa, do significado da família como ente institucional e fundamental de assistência, frente às mais variadas situações de necessidade e a insuficiência da poupança para proteger os indivíduos frente às adversidades que poderiam lhes atingir, haja vista a pequena parcela da sociedade que teria capacidade para poupar.

3.3 EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Depois de toda essa introdução a respeito da origem da Seguridade Social e da sua abrangência e alcance dentro do seio social, passaremos a enfocar, a partir de agora, a origem e a evolução histórica da proteção social em nosso país,

¹⁵⁵ BLAS GUERRERO, Andrés; PASTOR VERDÚ, Jaime. *Fundamentos de ciência política*, p.114.

dando ênfase às manifestações dessa proteção dentro das nossas várias constituições. Para tanto, iremos partir do período imperial até alcançarmos, mais a frente, a nossa atual realidade social. Tem-se que as primeiras manifestações de necessidade da implantação de seguro social deram-se através das santas casas de misericórdia, a exemplo da de Santos em 1543, que eram responsáveis por conceder prestações de natureza assistencial.

Dentre as nossas constituições, a primeira delas, datada de 1824, conhecida Constituição imperial, assegurava os socorros públicos à população carente, medida que, na realidade fática, não surtiu qualquer efeito, servindo apenas para “remediar a miséria gerada pelo dogma da igualdade e da liberdade¹⁵⁶”. Mais tarde, houve também a criação dos montepios, das sociedades beneficentes e do Montepio Geral dos Servidores do Estado (Mongeral) em 1835.

O Código Comercial de 1850 já dispunha em seu artigo 79, que os empregadores deveriam manter o pagamento dos salários dos empregados por três meses em caso de ocorrência de incidentes imprevistos e inculcados. Lembra Mozart Victor Russomano¹⁵⁷, que desde 1888, com a edição da Lei n° 3397 de 24 de novembro, que já se demonstrava preocupação com a segurança do trabalhador, uma vez que, ali já se previa a criação de uma “caixa de socorros” para os trabalhadores das estradas de ferro do Estado. Essa foi, verdadeiramente, a primeira medida do legislador pátrio tratando especificamente da matéria previdenciária.

Logo após a edição dessa lei, surgiu a criação do montepio para os empregados dos correios e o fundo de pensões para os trabalhadores das oficinas da Imprensa Régia, sem falar nos funcionários do Ministério da Fazenda, os civis funcionários do Ministério de Guerra, os operários efetivos do Arsenal da Marinha da Capital Federal e, finalmente, os empregados da Estrada de Ferro da Central do Brasil, além dos demais empregados das estradas de ferro que mais tarde seriam protegidos. Todo esse arcabouço normativo surgido aqui nessa fase imperial, como nós iremos ver daqui para frente, servirá de base para os legisladores da República anunciarem as suas construções normativas voltadas ao campo da segurança social.

¹⁵⁶ HORVATH JUNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*, 5. ed., p. 21.

¹⁵⁷ RUSSOMANO, Mozart Victor. *Curso de Previdência Social*, p. 29.

Diante de tudo o que foi exposto, chegou-se à constatação, que, naquela época, preponderava, mesmo, a preocupação com os trabalhadores dos serviços públicos (ferroviários, empregados dos correios e oficinas da Imprensa Régia), tanto é que a evolução legislativa mostra que essa tendência perdurou por muito tempo, inclusive alcançando a fase republicana, fato que retardou, sobremaneira, a concessão de proteção aos empregados das empresas privadas.

A Constituição de 1891, conhecida constituição republicana, não tratou especificamente do direito previdenciário. Isso se deu, pois, a técnica que era adotada para a elaboração de constituições naquela época, retirava do legislador constitucional a competência para legislar sobre matéria previdenciária, o que ficaria a cargo do legislador ordinário. Isso demonstra a concepção bem definida que os republicanos tinham em torno da tarefa a ser exercida pelo constituinte, bem como os limites e os contornos que deveriam a constituição respeitar e apresentar. Contudo, garantia aposentadoria aos funcionários públicos que ficassem inválidos a serviço da nação. Foi nessa época, também, que a previdência assumiu, pela primeira vez, verdadeiro contorno de direito publico subjetivo, mas, com claros contornos restritivos, já que alcançavam, unicamente, aqueles funcionários.

Como alerta Russomano¹⁵⁸, o fato de transpor as normas de previdência social a nível de legislação ordinária não retira da doutrina republicana brasileira daquela época a constante preocupação com os problemas sociais. Isso se reflete quando, a esta constituição sobrevieram vários atos criando e regulamentando fundos de pensões e caixas especiais para trabalhadores públicos e outros trabalhadores, ampliando o círculo de proteção, não só dentro, como fora da esfera da administração pública, como veremos mais adiante.

Miguel Horvath Junior¹⁵⁹ assinala que a essa Constituição apenas assegurava os socorros públicos em caso de calamidades. Assim sendo, o que se viu foi que, mesmo após quase setenta anos de monarquia constitucional, a República apenas fez com que a proteção social ficasse sob a responsabilidade das pessoas que manifestassem interesse em aderir a um plano previdenciário facultativo. Assim sendo, só os mais afortunados como os autônomos, profissionais

¹⁵⁸ RUSSOMANO, Mozart Victor. *Curso de Previdência Social*, p. 32.

¹⁵⁹ HORVATH JUNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*, p.21.

liberais tinham condições de firmar contratos por meio de socorros mútuos. Mas, foi mesmo após a conflagração da I Guerra Mundial que a Previdência Social ganha grande peso em nosso ordenamento jurídico. Essa época coincidiu com o desenvolvimento da indústria brasileira, o que fez nascer a classe operária urbana. Foi aqui também onde o Brasil assinou o Tratado de Versalhes e passou a integrar a Organização Internacional do Trabalho.

O período compreendido entre 1919 e 1930 foi caracterizado como um período de grande avanço em torno da construção normativa previdenciária, pois, foi aqui que se viu o início da concessão do seguro social aos trabalhadores das empresas privadas, mudando o prisma da proteção social até então presente.

Isso se vislumbra, pois, foi em 1919 que surgiu a Lei nº 3724 tratando dos acidentes de trabalho, tornando obrigatório o seguro contra o risco decorrente de atividade industrial que seria estendido a todos os trabalhadores. Todavia, apesar de ter cunho social, esse seguro não estava integrado à Previdência Social, o que só veio ocorrer, efetivamente, em 1967, com a edição da Lei nº 5316 de 14 de setembro do mesmo ano.

Regra geral, o que se pôde constatar foi a não existência, nesse período, de um significativo avanço constitucional na seara da proteção social e, sim, apenas, uma descentralização administrativa, alcançando os socorros públicos nos casos de calamidade pública, como dito adredemente. Isso se explicava pela ainda latente influência liberal que teimava em determinar o comportamento político-econômico do Estado brasileiro. O Estado ainda permanecia ausente no que se referia à participação direta no custeio e na administração do complexo previdenciário.

Mas, foi em 1923 que a Previdência Social se instalou em nosso país, a partir do Decreto Legislativo de nº 4682, conhecido como Lei Eloy Chaves, nome do deputado paulista autor do projeto. Essa lei determinou a implantação das Caixas de Aposentadorias e Pensões para os empregados das empresas ferroviárias, sendo a primeira, dos empregados da *Great Western* Brasil. Amparava os trabalhadores contra os riscos doença, velhice, invalidez e morte. Essa lei concedia benefícios pecuniários, como as aposentadorias e pensões, na forma de seguro, que pressupunha contribuições recolhidas para financiá-los, e prestava serviços de

natureza assistencial, que por natureza, ao contrário dos primeiros, não exigiam do beneficiário qualquer tipo de contribuição, conforme dispunha o seu artigo 90, o qual transcrevemos *in verbis*:

Os empregados ferroviários a que se refere o art. 20 desta lei, que tenham contribuído para os fundos da Caixa com descontos referidos no art. 30 letra “a” terão direito: 1º – a socorros médicos em casos de doenças em sua pessoa ou em pessoa de sua família, que habite sob o mesmo teto e sob a mesma economia; 2º – a medicamentos obtidos por preço especial determinado pelo Conselho de Administração; 3º – Aposentadoria; 4º – pensão para os seus herdeiros em caso de morte.

Daí, o que se viu foi a criação de uma lei bastante evoluída para a época, uma vez que concedia vários benefícios, como vimos, bem como prestava serviço de natureza ambulatorial tanto para o segurado, como para os membros da sua família, dando assim uma maior abrangência ao conceito de beneficiário. Isso tudo fez com que ela servisse de paradigma para as demais construções normativas que viessem tratar de previdência social.

Essa década vai ser caracterizada pela proliferação dessas caixas de aposentadoria, de natureza privada e vinculada à empresa com a qual o trabalhador mantinha o seu vínculo empregatício, uma vez que havia autorização para cada empresa formar a sua própria Caixa. Essa permissão fez render a criação de um total de cento e oitenta e três caixas ao final.

Foi nesse mesmo ano, 1923, que surgiu ainda o Decreto Lei nº 16.027 que criava o Conselho Nacional do Trabalho, que mais tarde estaria ligado ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio e tinha atribuições para supervisionar e controlar os assuntos relacionados à Previdência Social. Já em 1926 foi editada a Lei nº 5.109, responsável por estender os regimes das Caixas de Aposentadorias e Pensões às empresas portuárias e de navegação marítima e fluvial.

Já a década de 1930 foi caracterizada por um período de grande instabilidade, já que foi nessa época que explodiu a famosa Revolução de 1930, no governo de Getúlio Vargas. Foi aqui também instalado o II Governo Provisório Republicano, que pretendia criar no país um amplo programa de reformulação política, administrativa e financeira¹⁶⁰. Foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria

¹⁶⁰ RUSSOMANO. Mozart Victor. *Curso de Previdência Social*, p.34.

e Comércio, que tinha a tarefa de supervisionar a Previdência Social. E, daí para frente o que se viu foi um verdadeiro impulso na legislação previdenciária em nosso país. Houve a proliferação e extensão dos Institutos de Aposentadoria e Pensão aos empregados dos serviços públicos concedidos ou explorados diretamente, tais como os trabalhadores das empresas de telefone, telégrafos, serviços de gás, esgotos, etc.¹⁶¹.

Entre 1932 e 1934 o regime das Caixas se estendeu também para as empresas de mineração e transportes aéreos. Além disso, foi nesse mesmo período apresentado um projeto de lei preconizando a criação de uma caixa única destinada a abranger toda a população brasileira, pois, até aquele momento, a Previdência Social só se via organizada por empresa¹⁶². Foi, então, baixado o Decreto nº 21.081, sendo ele verdadeiramente considerado como a primeira Lei Orgânica da Previdência Social e tinha a intenção, a partir dali demonstrada, de promover, paulatinamente, a sistematização das leis até então existentes, que tratassem de previdência social.

Por isso que, como bem observa Miguel Horvath Junior¹⁶³, entre os anos de 1930 e 1940, as Caixas de Aposentadorias e Pensões passaram a se transformar em Institutos de Aposentadorias e Pensões, que assumiam a forma jurídica de autarquia federal e tinham a função de efetivar o controle financeiro, administrativo e diretivo. Essa mudança, ainda segundo o mesmo autor, promoveu uma significativa melhora na cobertura previdenciária, já que, ao invés de proteger apenas membros de uma determinada empresa, passava a proteger membros de uma categoria profissional. Além dessa ampliação quanto aos sujeitos dessa cobertura, também integrou o Estado, assumindo ele, naquele momento, o papel de gestor do sistema previdenciário. Dessa época, o que se constata é a instituição de um sistema previdenciário voltado à concessão de prestação social básica para todos os setores da classe trabalhadora urbana, excluindo-se dessa proteção os trabalhadores rurais, os autônomos e ainda todos aqueles que não possuíam vínculo empregatício¹⁶⁴.

¹⁶¹ BARROS JÚNIOR. Cássio Mesquita de. *Previdência Social Urbana e Rural*.

¹⁶² LEITE, Celso Barroso e VELLOSO, Luis Paranhos. *A Previdência Social*, p. 120.

¹⁶³ HORVATH JUNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*, 5. ed, p.08.

¹⁶⁴ HORVATH, Mirian Fiaux. *Auxílio Reclusão*, p. 55.

Já a Constituição de 1934 foi a responsável por implementar a previdência social, no seu artigo 121, § 1º, alínea “h”. Isso tudo foi resultado das pressões exercidas pela legislação ordinária e pelos acontecimentos sociais da época, dentre os quais podemos citar os acontecimentos políticos na Europa, pós I Guerra Mundial que influenciaram na verdadeira difusão dos direitos sociais e que passaram a ser constitucionalizados e ainda, os movimentos sociais democráticos, que, não de forma diferente, repercutiram fortemente no Brasil.

Era uma constituição não tão abrangente quanto necessitávamos, pois, como visto, só abrangia os trabalhadores urbanos e assalariados que mantinham vínculo empregatício, impondo-lhes vinculação obrigatória. Contudo, ela já trazia o modelo de custeio tripartite, uma vez que contava o sistema com as contribuições dos trabalhadores, dos empregadores e do Estado. Previa proteção especial à gestante, já que tinha ela a partir de então, o direito assegurado ao descanso remunerado, sem prejuízo do emprego, e aos trabalhadores de um modo geral, concedendo-lhes aposentadoria por invalidez, velhice e assistência médica e sanitária. Foi nela que, pela primeira vez, se viu expressa, num texto constitucional a expressão “seguro social”. Assim dispunha o artigo 121, em seu parágrafo primeiro, alínea “h” do texto constitucional:

Art. 121, § 1º. A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador: [...] h - assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidente de trabalho ou de morte.

Ademir de Oliveira, nesse aspecto, salienta:

O princípio fundamental e sustentáculo de qualquer organização da Previdência Social é o solidarismo social, fruto da contribuição de todos. Quando um dos contribuintes vier a necessitar por ocasião de eventos previsíveis: doença, invalidez, velhice na qualidade de segurados, morte ou reclusão para seus dependentes, receberá sua parte relativa às contribuições efetuadas¹⁶⁵.

Nesse mesmo ano foi criado o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários (IAPB) e dos Comerciários (IAPC), respectivamente pelos Decretos nº 24.615 de 09/06 e 24.273 de 22/05. Mas, a criação dos Institutos não parou por aí.

¹⁶⁵ OLIVEIRA, Ademir de. *Curso de Direito Previdenciário*, p. 121.

Em 1936, mediante a Lei nº 367 de 31/12 foi criado o IAPI, Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários. Outras categorias profissionais também foram beneficiadas pela criação dos Institutos, tais como os estivadores e os empregados dos transportes de cargas. Contudo, apesar de ter sido benéfica a criação desses Institutos de Aposentadorias e Pensões, eles tinham um ponto inconveniente, ou seja, eles não tratavam de maneira uniforme as categorias profissionais por eles abrangidas. Além disso, dispunham de um regime legal díspar e contraditório não só em relação aos direitos dos respectivos profissionais, mas também com relação ao critério de distribuição dos benefícios, causando um desequilíbrio em relação à concessão desses direitos dos trabalhadores em âmbito nacional¹⁶⁶.

Após três anos surgiu mais uma Constituição, datada de 1937. Essa, todavia, não inovou muito em matéria previdenciária, apenas manteve os benefícios já constantes na constituição anterior, garantindo a instituição dos seguros de velhice, de invalidez, de vida para os casos de acidente de trabalho. Foi omissa em relação à participação do Estado no custeio da Previdência Social, por isso era uma constituição que previa direitos que verdadeiramente nunca poderiam ser efetivamente concedidos, exatamente pela ausência de uma fonte de custeio pelo Estado.

Mas, foi em 1945 que, segundo a maior parte da doutrina pátria teve início a terceira fase de evolução da previdência em nosso país. Foi exatamente nesse período que se tentou implantar a primeira uniformização das leis de previdência social e a unificação de todos os seus órgãos, através da criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil, mediante a edição do Decreto-lei nº 7.526 de 07 de maio. Esse decreto, segundo dizeres de Mozart Victor Russomano, representou “a primeira medida concreta para a uniformização legislativa e para a unificação administrativa da Previdência Social Brasileira”¹⁶⁷.

Mas, essa tentativa, efetivamente, não conseguiu lograr êxito, pois, para que esse decreto pudesse ter eficácia, seria necessária a expedição de uma regulamentação, que nunca veio a surgir. Além do que, esse período foi também

¹⁶⁶ GOMES, Orlando e GOTTSCHALK, Élson. *A Previdência Social no Brasil*, p. 472.

¹⁶⁷ RUSSOMANO. Mozart Victor. *Curso de Previdência Social*, p. 35.

tomado por grandes agitações políticas que culminaram no movimento militar que depôs Getúlio Vargas e pôs fim ao Estado Novo.

Já em 1946 foi editada a Constituição daquele mesmo ano, que procurava restaurar as principais medidas adotadas na Constituição de 1934. Nessa época, a preocupação com a questão social foi fortemente intensificada, o que fez com que a ordem econômica viesse a ser organizada, a partir de então, consoante os princípios da justiça social. Foi nela que surgiu pela primeira vez a expressão “previdência social”, fazendo desaparecer a antiga expressão “seguro-social”. Determinava o custeio tripartite e a obrigatoriedade da instituição do seguro pelo empregador contra os acidentes de trabalho¹⁶⁸. Previa para o funcionário público a concessão de aposentadoria por invalidez, com vencimentos integrais garantidos, se esta fosse ocasionada por acidente ou doença contagiosa ou incurável, especificada em lei; a aposentadoria compulsória aos setenta anos de idade e a voluntária com o cumprimento de trinta anos de serviço. E para o trabalhador em geral previa a proteção em favor da maternidade, doença, velhice, invalidez e morte.

Aqui ficou consignado que a União deveria legislar sobre a matéria de previdência social, sendo permitido aos Estados a suplementação da legislação em torno dessa matéria. A competência legislativa em matéria previdenciária passou a ser concorrente, possibilitando aos Estados e Municípios a criação de regimes próprios de previdência para os seus servidores, caso em que esses ficavam excluídos da proteção do regime geral¹⁶⁹.

Porém, em 1947, o deputado Aluísio Alves apresentou um projeto de lei que previa o amparo social a toda a população, que mais tarde resultou na Lei nº. 3.807, de 26/08/1960, denominada Lei Orgânica da Previdência Social, que proporcionou a unidade de tratamento entre os segurados e dependentes¹⁷⁰. Ela, contudo, nem conseguiu unificar os organismos gestores nem, tampouco, conseguiu estender a proteção previdenciária aos trabalhadores domésticos e rurais, sendo estes últimos, mais uma vez, excluídos do campo de proteção previdenciária.

¹⁶⁸ HORVATH JUNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*, p. 26.

¹⁶⁹ ROCHA, Daniel Machado da (Coord.). *Curso de Especialização em Direito Previdenciário*, p. 76.

¹⁷⁰ COIMBRA, J. R. Feijó. *Direito Previdenciário Brasileiro*, p. 35.

Essa fase foi, como se pode constatar caracterizada pela existência de uma numerosa regulamentação sobre a previdência social que pautava pela disparidade de tratamento previdencial que era concedido a grande parte das categorias profissionais beneficiadas. Mas, esse não foi um grave problema que atingiu apenas a realidade brasileira, mas, também alguns países a exemplo da França e da Itália¹⁷¹.

Após toda essa fase tumultuada, surgiu em 1960, a tão esperada Lei nº 3.807 de 26/08, denominada Lei Orgânica da Previdência Social, conhecida por nós como LOPS. Ela foi, verdadeiramente, o marco de unificação dos critérios de concessão dos benefícios pelos diversos institutos. A partir daqui, os então existentes IAP's passaram a ser regulados pelas mesmas regras em todo o território nacional. A LOPS também foi responsável pela ampliação dos benefícios concedidos até aquele momento, vez que criou os auxílios-natalidade, funeral e reclusão, sendo esses benefícios passíveis de serem concedidos aos empregadores e profissionais liberais, estendendo o campo de atuação das normas protetivas.

A Lei Orgânica também foi responsável por transformar a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e dos Empregados de Serviços Públicos, também conhecida por Caixa Única, no Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados Públicos (IAPFESP), um dos vários IAP's em funcionamento no território nacional, fato que fez desaparecer o antigo regime das Caixas.

Essa Lei Orgânica passou a assegurar os seguintes benefícios aos trabalhadores urbanos: auxílio doença, as aposentadorias por invalidez, velhice, tempo de serviço e especial, o auxílio-natalidade, a pensão por morte, o auxílio-funeral, pecúlio e auxílio-reclusão, sendo esses quatro últimos concedidos diretamente aos dependentes dos segurados.

A aposentadoria por tempo de serviço era concedida após o cumprimento de, no mínimo, trinta e cinco anos de trabalho para os homens e trinta anos para as mulheres, de forma integral, podendo esse limite etário ser reduzido em cinco anos, se o segurado optasse pela sua concessão, em regime proporcional. Deveria, aqui,

¹⁷¹ GOMES, Orlando e GOTTSCHALK, Elson. *A Previdência Social no Brasil*, p. 472.

ser respeitado o período de carência de sessenta contribuições mensais. A especial após um mínimo de quinze anos de trabalho em atividade penosa, vinte anos de trabalho em atividade insalubre e vinte e cinco anos de trabalho em atividade perigosa, tendo ainda que o segurado, contar, no mínimo, com cinqüenta anos de idade. Já a aposentadoria por velhice era concedida após os sessenta anos de idade, em se tratando de mulheres e sessenta e cinco, no caso de homens, e consistia numa renda mensal, sendo considerado, também, um benefício de prestação continuada.

Aqui é bom frisar que, quando os segurados estivessem em gozo do auxílio-doença ou da aposentadoria por invalidez, ao completarem a idade acima descrita teriam os seus benefícios automaticamente convertidos em aposentadoria por velhice. Se, contudo, aos sessenta e cinco anos de idade, a segurada mulher e aos setenta, o segurado homem, ainda estivessem exercendo as suas atividades laborativas na empresa, esses teriam que se aposentar compulsoriamente, a pedido da empresa.

O auxílio-doença era concedido após o décimo sexto dia de enfermidade e se estendia até, o máximo de dois anos, o qual poderia ser automaticamente convertido em aposentadoria por invalidez, enquanto perdurasse a enfermidade. O auxílio-natalidade era concedido à mulher segurada, quando esta desse a luz a uma criança e mais tarde, com a alteração da LOPS viria ser concedido também, ao segurado homem, em virtude do parto da sua companheira, mesmo não sendo ela segurada.

Em se tratando de pecúlio, esse era um benefício que era concedido diretamente ao segurado como também aos seus dependentes. Consistia na restituição, em dobro, das contribuições pagas pelo segurado que ficasse inválido ou viesse a falecer, sem que antes tivesse completado o período de carência, e por isso mesmo não tivesse adquirido o direito a receber ou deixar benefícios.

Em relação aos benefícios concedidos aos dependentes do segurado, podemos vislumbrar a pensão que, para a sua concessão era imprescindível a prova da situação de dependência em relação ao segurado falecido; o auxílio-funeral, que deve ser pago diretamente ao dependente ou ao executor do funeral, em virtude das

despesas oriundas deste e, finalmente, o auxílio-reclusão, concedido aos dependentes do segurado preso. Esses eram concedidos, levando-se em consideração o salário-de-benefício da época, que tinha por base a média da remuneração que tiver sido computada para os descontos das doze últimas contribuições, e do cumprimento do respectivo período de carência, que era, na maior parte das vezes, correspondente a doze contribuições. Mas, a tentativa de unificação, agora, dos IAP's não viria surgir logo após essa novidade. Efetivamente, veio ocorrer apenas em 1966, ou seja, seis anos após a unificação da legislação da previdenciária e a transformação de caixas setORIZADAS, em institutos de abrangência nacional, sob forte influência da Revolução de 1964.

Foi com o Decreto-lei nº. 72 que houve a unificação das instituições previdenciárias, através do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), exceto o IPASE (Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado), o IAPFESP (Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários e Servidores Públicos) e o SASSE (Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários), que permaneceram com seus regimes próprios.

Em 1967, surgiu uma outra Constituição que, promoveu uma sensível modificação no cenário previdenciário, quando elencou o salário-família como um dos benefícios que seriam concedidos aos dependentes do trabalhador urbano e ainda, quando concedeu à mulher, o direito à aposentadoria, aos trinta anos de serviço, com salário integral. Nesse mesmo ano, houve apenas a edição da Lei nº. 5.316, responsável por promover a integração dos acidentes de trabalho ao INPS, estatizando-o.

Essa medida faria desaparecer o antigo sistema que obrigava o empregador a conceder uma indenização ao seu empregado em caso de dano, que era transferível a uma entidade seguradora, mediante a contratação de um seguro. Foi, na verdade, uma medida que ia ao encontro das recomendações previstas no Plano Beveridge, pois, este aconselhava a estatização deste seguro, além da sua unificação ao sistema previdenciário até então existente.

Esse seguro contra acidentes de trabalho a cargo do INSS deveria ser realizado pela empresa em favor dos seus empregados, dos trabalhadores

temporários, dos avulsos e dos presidiários que exerciam trabalho remunerado. Assim sendo, todos os que não dispunham da condição de empregado, a exemplo dos domésticos e autônomos, estavam excluídos da proteção securitária previdenciária.

Os serviços instituídos pela lei de acidentes de trabalho foram a assistência médica, que abrangia a ambulatorial, cirúrgica, recomposição estética, hospitalar, farmacêutica, odontológica e a reabilitação profissional. Esses independiam, para a sua concessão, de cumprimento de período de carência e nem poderiam ser cumulados com outros benefícios do Regime Geral da Previdência Social¹⁷².

Os trabalhadores rurais, durante muitos anos esquecidos, só vieram a ser contemplados pelo sistema previdenciário, como passaremos a ver com mais afinco daqui em diante, com a Lei nº. 4.212 de 02/03/1963, chamada Estatuto do Trabalhador Rural. Essa lei pretendia estender aos rurícolas a proteção das leis trabalhistas e previdenciárias. Contudo, mais uma vez os trabalhadores rurais ficaram a mercê da sorte, pois, essa lei não conseguiu cobrir os riscos e conceder a proteção que pretendia, tendo em vista a realidade social daquela época. Foi ainda em 1963 que foi instituído o salário-família (Lei nº. 4.266), o abono especial e o 13º salário dos beneficiários (Lei nº. 4.2841). Isso se provava, pois, já em 1967, a proteção previdenciária concedida ao trabalhador rural era limitada à assistência médico-social, não concedendo, pois, qualquer benefício de natureza pecuniária.

Finalmente, a Constituição de 1969 em nada inovou em relação à Constituição anterior, não trazendo, portanto, grandes inovações em matéria de proteção previdenciária aos trabalhadores urbanos e rurais da época.

Já a proteção ao trabalhador rural tentou ser estendida pelo Decreto-Lei nº 564 de 01/05/1969, que foi responsável por instituir o Plano Básico da Área Rural, ampliando a esfera de proteção aos trabalhadores do setor agrário da agroindústria canavieira e das empresas de outras atividades. Concedia a todos os rurícolas os seguintes benefícios e serviços: o auxílio-doença, a aposentadoria por invalidez, a aposentadoria por velhice, o auxílio-reclusão, o auxílio-funeral e a pensão por morte.

¹⁷² BARROS JÚNIOR, Cássio de Mesquita. *Previdência Social Urbana e Rural*, p. 61.

Outra significativa ampliação ainda ocorreu nesse mesmo ano, com o advento de um novo Decreto-lei, de número 704, de 24 de julho daquele ano. Esse, todavia, determinava a inclusão dos empregados das empresas produtoras e fornecedoras de produtos agrários “*in natura*” e empregados dos empreiteiros ou de organização que, não constituídos sob a forma de empresa, utilizassem mão-de-obra para a produção e o fornecimento de produto agrário “*in natura*” ¹⁷³.

Mesmo diante de todas essas inovações, efetivamente, podemos dizer que a verdadeira proteção previdenciária concedida ao homem do campo, antes do advento da nossa atual Carta Maior só aconteceu em 1971, com o advento da Lei Complementar nº. 11, que instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, conhecido como PRORURAL, vez que concedia tutela previdenciária, tal como inicialmente almejada, ao homem do campo. Tinha este programa natureza assistencial, cujo principal benefício instituído era o da aposentadoria por velhice, concedido aos trabalhadores do campo que contassem com mais de sessenta e cinco anos de idade, equivalente a 50% do maior salário mínimo vigente no país ¹⁷⁴.

É importante fazer aqui, uma menção aos trabalhadores domésticos. Foram conceituados como sendo aqueles que prestavam serviços de natureza contínua e de finalidade não lucrativa a pessoa ou a família, no âmbito residencial desta. Esses só vieram se tornar segurados obrigatórios da Previdência Social em 11/12/1972. Passaram a fazer jus a vários benefícios, dentre os quais podemos citar a aposentadoria por invalidez, velhice, tempo de serviço, especial, auxílio-doença, auxílio-natalidade, abono por permanência no serviço, assistência médica, farmacêutica, serviço social, reabilitação profissional, abono especial e pecúlio, além de outros que serão concedidos aos dependentes do segurado, como a pensão por morte, auxílio-reclusão e o auxílio-funeral.

Mais tarde, a LOPS sofreu alteração, através da Lei nº 5890/73. Essa lei fez desaparecer a figura do segurado avulso, passando os estivadores, conferentes e outros que pertenciam à mesma categoria a enquadrar-se aos segurados-autônomos. Os trabalhadores eventuais, entendidos esses como os que prestavam serviços de natureza eventual a uma ou mais empresas, bem como aqueles que

¹⁷³ IBRAHIM, Fabio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*, p. 37.

¹⁷⁴ IBRAHIM, Fabio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*, p. 37.

prestam serviços remunerados, mediante o pagamento de recibo, em caráter eventual, independentemente da duração da tarefa, sem relação de emprego, também foram levados à categoria dos autônomos. Essa lei deixou de estabelecer o limite de idade de cinquenta anos para que os empregados passassem a se tornar segurados da previdência social urbana, existindo apenas o limite de sessenta anos de idade para a inscrição dos segurados autônomos. Uma outra importante alteração dessa lei foi o estabelecimento da obrigatoriedade da filiação a todos aqueles que exerciam atividade compreendida no Regime da Lei Orgânica da Previdência Social, independentemente do limite de idade.

Em relação aos dependentes, a Lei nº 5.890/73 incluiu a companheira no rol dos dependentes do segurado, sendo esta uma importante inovação. Contudo, era preciso que ela vivesse com o segurado, por, no mínimo, cinco anos, salvo se existisse filho comum, hipótese em que este prazo era dispensado. Esses dependentes respeitavam uma ordem de preferência, já que, na primeira classe, encontravam-se a esposa ou companheira, desde que vivesse há mais de cinco anos com o segurado ou dele tivesse filhos comuns, os filhos homens menores de dezoito anos de idade ou inválidos ou as filhas, solteiras, até o limite de vinte e um anos de idade, salvo se inválidas.

Logo após, na segunda classe, apareciam as pessoas que viessem a ser designadas pelo segurado, sendo que estas, caso fossem de sexo masculino, teriam que ser menores de dezoito anos ou maiores de sessenta, para que pudessem ter direito aos benefícios e aos serviços. Abaixo estavam o pai do segurado, se inválido ou a sua mãe e por fim, apareciam os irmãos homens até dezoito anos de idade, ou inválidos e irmãs até vinte um anos de idade ou solteiras, ou ainda as inválidas, sem limite de idade. Nesse ano também houve a alteração do limite de cinquenta para sessenta anos para a filiação à previdência social.

Não podemos esquecer que essa lei resguardou os mesmos direitos que foram conferidos ao trabalhador urbano, ao rurícola, exceto a assistência financeira, alimentar e habitacional, que foram excluídas. Mas, em contrapartida foram incluídos o benefício do salário-família e o serviço de assistência médica e farmacêutica, sendo que a primeira ficaria condicionada à existência e aos limites dos recursos financeiros disponíveis e seriam prestados em conformidade com as condições

locais, não se responsabilizando o INPS pelas prestações concedidas sem a sua prévia autorização.

O ano de 1974 foi marcado, todavia, pela criação do Ministério da Previdência Social, através da Lei nº. 6.036, que veio atender a necessidade latente de dar estrutura própria, de porte ministerial à previdência social e que mais tarde iria abranger o INPS, o SASSE, o IPASE, o FUNRURAL, dentre outros. Era, pois, uma criação que, segundo Cássio de Mesquita Barros Junior¹⁷⁵, “veio atender à orientação dominante na história da Previdência Social brasileira da unificação e da autonomia”.

Citando Celso Barroso Leite, Cássio de Mesquita¹⁷⁶, salienta que a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social “representou um significativo avanço, pois na verdade, a previdência social já assumira porte e relevância que desaconselhavam sua permanência na área de um Ministério (Ministério do Trabalho) também encarregado de outros assuntos de dimensão e complexidade não menores. Especificidade, como se sabe, costuma ser fator de eficiência”.

Nesse mesmo ano, outras leis foram editadas, com o intuito de criar outros benefícios pecuniários para os trabalhadores e que ficariam a cargo da Previdência Social. A primeira delas foi a Lei nº 6.136 que criou o salário-maternidade. Esse era devido à empregada que, de acordo com a CLT, fosse filiada à Previdência Social Urbana, devendo, dessa forma, existir vínculo empregatício. Não havia período de carência para que a empregada viesse receber esse benefício pecuniário. Mesmo com o advento desse benefício, o auxílio-natalidade continuou sendo pago.

Houve ainda, a edição da Lei nº 6.179 que criou o auxílio-inatividade para os idosos e inválidos, tanto do campo quanto da cidade. Esse benefício foi criado com o intuito de instituir uma renda mensal, no valor de metade do maior salário-mínimo vigente no país, às pessoas que não mais exerciam atividade laborativa, a fim de livrá-las de um provável estado de necessidade. Ainda poderia prestar

¹⁷⁵ BARROS JUNIOR. Cássio de Mesquita. *Previdência Social Urbana e Rural*, p. 47.

¹⁷⁶ BARROS JUNIOR. Cássio de Mesquita. *Previdência Social Urbana e Rural*, p. 47.

assistência médica e complementar aos beneficiários. Mas, para que dispusessem dessa qualidade, os inativos precisariam preencher os seguintes requisitos: deveriam ser maiores de setenta anos de idade, ou inválidos, pois assim, encontravam-se plenamente incapacitados para o trabalho; não poderiam, é claro, exercer qualquer outra atividade laborativa, nem receber qualquer rendimento com valor superior a metade do maior salário-mínimo vigente no país; não poderiam dispor de condições para prover o seu próprio sustento e nem poderiam ser mantidos por qualquer pessoa, e, finalmente, não poderiam estar em gozo de qualquer benefício previdenciário, com exceção da assistência médica e complementar.

No sentido de equiparar o empregador rural ao urbano, a Lei nº. 6.260 de 06 de novembro de 1975 instituiu benefícios de previdência e assistência social em favor dos empregadores rurais e seus dependentes, a qual teve o seu regulamento aprovado pelo Decreto nº. 77.514 de 29 de abril de 1976.

Já em 1976, através do Decreto nº. 77.077, surgiu a CLPS, ou seja, Consolidação das Leis da Previdência Social, em face da necessidade de se unificar a tão multifacetária legislação previdenciária.

Em 1977, na tentativa de reestruturar o sistema que ainda contava com a coexistência do INPS, fruto de uma grande reforma administrativa previdenciária, e de vários outros órgãos previdenciários, a exemplo do IPASE, que cuidava do funcionalismo público federal; do SASSE, dirigido aos economiários, do FUNRURAL, que regulava os serviços e benefícios aos rurícolas, e ainda com vários órgãos isolados, como a LBA, FUNABEM; IAPAS, DATAPREV, CRPS (Conselho de Recursos da Previdência Social) e CEME, fora instituído o SINPAS (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social). Consequentemente, naquela época ninguém mais era segurado do INPS ou do IPASE, nem era abrangido pelo FUNRURAL, já que, a partir daquele momento todos eram segurados da Previdência Social.

O SINPAS consistiu em mais uma tentativa de reorganizar e racionalizar a previdência social, abarcando as atividades de assistência social, bem como as de assistência médica, previdência social e de gestão administrativa, financeira e

patrimonial, não mais em razão da clientela, mas sim, em face da natureza das atividades a serem exercidas por cada órgão. Em síntese, o que se pôde ver, nesse momento, como bem esclarece Russomano, foi a efetiva concentração dos benefícios e serviços e a descentralização dos serviços administrativos.

Em 1979, o Decreto nº 83.080 aprovou o Regulamento dos benefícios da Previdência Social. Esse regulamento mencionado foi responsável por reunir os regimes previdenciários urbanos, rurais e o dos funcionários públicos civis da União. Ele também promoveu uma série de inovações no quadro previdenciário até então existente. Dentre elas, podemos citar a nova conceituação dos trabalhadores autônomos (aqueles que exerciam por conta própria e habitualmente, atividade profissional remunerada e ainda aqueles que prestavam, sem relação empregatícia, serviços remunerados, em caráter eventual, a uma ou mais empresas).

Citamos ainda as várias modificações em torno dos critérios para a concessão de determinados benefícios previdenciários, como por exemplo, a aposentadoria por invalidez, pois, se, aqui, o segurado já fosse portador de uma determinada doença ou lesão quando da sua filiação à Previdência Social Urbana, ele não teria direito à aposentadoria por invalidez, a não ser que, após o período de carência, a invalidez sobreviesse em face do agravamento da doença ou da lesão.

Em relação à aposentadoria por velhice, por tempo de serviço e especial, para que essas pudessem ser concedidas, tornava-se, a partir daqui imprescindível, o desligamento do serviço pelo segurado. Em se tratando do auxílio-doença, esse passaria a ser disponibilizado ao segurado em razão da sua incapacidade para o exercício de determinada atividade. Assim, se o segurado exercia mais de uma atividade abrangida pela Previdência Social Urbana e encontrava-se incapacitado para o exercício de apenas uma delas, mesmo assim ele teria direito ao auxílio. Para efeito de carência, considerar-se-ia apenas a referente àquela atividade.

Em relação ao auxílio-natalidade, esse seria pago por cada filho nascido. Assim, se a mãe desse a luz a três filhos, seria devido o valor correspondente a três auxílio-natalidade. Também, de acordo com o Decreto, fariam jus a esse direito, a companheira, a dependente designada e a viúva, desde que o segurado tivesse falecido antes do parto e que tivessem sido preenchidos.

Em se tratando do auxílio-reclusão, ele continuaria sendo pago aos dependentes do segurado, nas mesmas condições previstas anteriormente, ou seja, desde que o segurado não houvesse auferido qualquer rendimento advindo do exercício de atividade remunerada e nem tão pouco estivesse em gozo de auxílio-doença ou aposentadorias previdenciárias. O pecúlio seria pago mesmo aos segurados apenas no montante correspondente à parcela que lhe corresponderia individualmente, se ele se tratasse de empregado. E, finalmente, o salário-família seria, então, pago separadamente ao pai e a mãe, caso os dois fossem segurados previdenciários.

Também em 1979, a Lei nº 6.696 passou a considerar os ministros de confissão religiosa (aqueles que consagram a sua vida a serviço de Deus e do próximo, com ou sem ordenação, desde que devidamente aprovados para o exercício das suas funções pela autoridade religiosa competente¹⁷⁷) e os membros dos institutos de vida consagrada (os que emitem voto determinado, devidamente aprovado pela autoridade religiosa competente¹⁷⁸), congregação ou ordem religiosa (os que emitem ou professam, nela, os votos adotados¹⁷⁹) como sendo segurados obrigatórios da Previdência Social e não mais facultativos como eles eram antes considerados.

¹⁷⁷ BARROS JÚNIOR, Cássio de Mesquita. *Previdência Social Urbana e Rural*, p. 74-75.

¹⁷⁸ BARROS JÚNIOR, Cássio de Mesquita. *Previdência Social Urbana e Rural*, p. 75.

¹⁷⁹ BARROS JÚNIOR, Cássio de Mesquita. *Previdência Social Urbana e Rural*, p. 75.

CAPÍTULO IV

A PROTEÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO RURAL ANTES DO ADVENTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

4.1 INTRODUÇÃO

Como observamos nos capítulos anteriores, houve uma demora muito grande na concessão de proteção social aos homens do campo. Se levarmos em consideração a proteção conferida aos trabalhadores da cidade. E isso não é justificável, pois, durante muito tempo, antes da exploração e expansão industrial desenvolvida no seio das concentrações urbanas, a maior parte da população brasileira se concentrava nos campos.

Foi a partir da expansão industrial que a mão de obra foi fortemente atraída para os centros urbanos, formando uma grande massa de desvalidos e que contavam, apenas, com a sua força de trabalho para sobreviver. Isso fez gerar graves problemas de habitação, alimentação, ocasionando a miséria. Reivindicações voltadas à alteração da estrutura da sociedade até então existente e à melhoria das condições de trabalho eram cada vez mais freqüentes. Mas, a miséria não assolava apenas as cidades, abarcava também os campos. A população campestre foi colocada à margem dessa evolução que começava a eclodir, ao passo que os operários das cidades conseguiam, paulatinamente, melhores condições de vida. Mas isso não iria perdurar por muito tempo, já que, paulatinamente, nos iremos ver que a equidade irá, aos poucos, se estendendo ao assalariado rural.

Analisando o trabalho rural na história, há muito tempo pesou sobre a atividade rural “o encargo de fecundar o desenvolvimento urbano, sem que, em regra, ao menos, recebessem a contraprestação, uma vez que a retribuição do trabalho agrícola jamais correspondeu, em valor, à que se atribuía às atividades urbanas, até porque exercido que era, frequentemente, sob a forma de servidão” ¹⁸⁰.

¹⁸⁰ FEIJÓ COIMBRA. J. R. *O trabalhador rural e a previdência social*. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1968.

Na Grécia, não foi diferente. O homem do campo servia, na verdade, de contribuição para que o cidadão tivesse lazeres e pudesse se dedicar à filosofia e à política. Daí, o que se podia constatar era a verdadeira contribuição do homem campestre no desenvolvimento progressivo da polis.

Em relação à história romana, a realidade não foi muito diferente. Inicialmente, o povo romano se ocupava com o amanho da terra e com o trabalho desenvolvido nas bases familiares, contando, às vezes, com o auxílio de escravos. Mas, com as guerras que foram responsáveis por arruinar a maior parte dos campestres, esses passaram a abandonar as suas lavouras. Isso fez com que os campos se tornassem despovoados e fossem absorvidos por grandes proprietários, que aos poucos transformaram as suas propriedades em latifúndios, que viriam, mais tarde, a ser explorados por técnicas avançadas, além de utilizarem em massa a mão-de-obra servil, o que fez emergir dos campos uma enorme produtividade.

Mas, a mão-de-obra escrava foi, mais tarde, substituída pelo trabalho dos cidadãos pobres e que não possuíam terras. Esses foram chamados de colonos, que passaram, além de ocupar as terras, a pagar ao grande proprietário uma renda pela ocupação e fruição das mesmas. Esses colonos, também conhecidos como proletários, passaram, aos poucos, a se fixar na terra em condição semelhante a do escravo que o antecedeu.

Diferente panorama também não ocorreu na América Portuguesa, onde a exploração da terra teve seu início com a ajuda do braço escravo do negro africano. Havia uma outra classe de indivíduos, conhecida como agregados. Esses eram livres e trabalhavam, na maioria das vezes, para os donos de terra como capatazes ou como artesãos. Por isso, podemos dizer que existiam, ali, três classes sociais: o escravo, o agregado e o latifundiário. Contudo, a história foi mudando essa realidade social e fez desaparecer ao longo do tempo o trabalho escravo. Com isso, aglomeravam-se cidadãos livres nos campos e, ao lado dessa aglomeração, os grandes latifúndios iam sendo cada vez mais abandonados por seus proprietários que não sabiam como lidar com a mão-de-obra livre e desocupada e, ao mesmo tempo, com processos tão arcaicos de exploração e cultivo da terra. Assim, o abandono e a miséria passaram a se perpetuar no campo.

Daí, problemas foram surgindo e atingindo o homem do campo cada vez com mais força. Por isso, foi preciso estudar e levantar algumas soluções que pudessem amenizar a dura e cruel realidade da vida rural. Mas, para isso, como bem leciona Feijó Coimbra¹⁸¹, seria preciso averiguar quais eram, especificamente, as causas desses tão gravosos problemas. O primeiro deles foi a baixa rentabilidade do trabalho rural que era muito inferior a do homem citadino. Isso ocorria porque o produtor rural era muito desfavorecido em relação à colocação dos seus produtos no mercado. Mas, a solução mais adequada não seria apenas voltada à promoção do aumento do seu preço, fato que acarretaria um aumento indiscriminado do custo de vida das cidades. Isso certamente, atingiria diretamente o produtor rural, que, em contrapartida, sofreria com o aumento dos produtos que consumiria obrigatoriamente.

Outra solução apontada, mas que também não seria a mais viável, foi a distribuição de terras. Mas, não havia, mesmo com essa distribuição, como promover a melhora na vida do povo do campo, já que a mera posse da terra não traria a superação da desigualdade que cada vez mais assolava o homem do campo e da cidade, já que os primeiros sofriam com a baixa produtividade e com as precárias condições de saúde, conforme aludimos.

Na verdade, deveria haver uma implantação de novos e eficazes métodos de produção, que fossem passíveis de transformar a produtividade rural a tal ponto e deixá-la apta a concorrer com os mais importantes e desenvolvidos mercados internacionais, expandido crescentemente a sua produção, tendo em vista uma larga escala de exportação. Essas, dentre outras, foram as soluções apontadas pela doutrina da época, que, por assim dizer, seriam capazes de promover a equiparação dos homens do campo e das cidades. Com isso, o que se viu até então, foi a constatação do verdadeiro tratamento diferenciado concedido a essas duas classes, no mais variados campos da vida social, econômica, política e jurídica. Contudo, aqui no Brasil, a preocupação que tomava conta dos trabalhadores de uma forma geral também estava relacionada com os riscos normais da existência humana. Esses, sem sombra de dúvida, antecederam as grandes reivindicações que vislumbramos anteriormente.

¹⁸¹ FEIJÓ COIMBRA. J. R. *O trabalhador rural e a previdência social*, p. 7-17.

Desde a primeira sessão, datada de fevereiro de 1938, a Comissão Agrícola Permanente da OIT considerava que os trabalhadores do campo estavam expostos aos mesmos riscos e, em caso de acidente, moléstia, invalidez, etc., em virtude do seu estado, necessitavam de ajuda de um sistema qualquer de seguro social, ou de assistência médica e social, tanto quanto os outros assalariados que laboravam nas cidades. Daí chegamos à conclusão que foi essa preocupação que fez surgir a figura do seguro social moderno.

Agora, adentraremos no tema central desse tópico que trata da proteção social conferida ao homem do campo e da cidade antes do advento da nossa Carta Maior.

Vários autores pátrios divergem quanto ao início da concessão da proteção aos trabalhadores do campo. Cássio de Mesquita Barros Junior¹⁸² faz um importante retrospecto sobre as normas que concedem proteção ao rurícola, começando pelas normas de proteção ao trabalho. Diz, em sua obra, que os historiadores do Direito Positivo Brasileiro indicam a Lei de 13/09/1830 como a primeira lei brasileira a tratar sobre o trabalho rural. Foi sancionada por D. Pedro I e regulava o contrato escrito sobre prestação de serviços feitos por brasileiro ou estrangeiro, dentro ou fora do império. Apesar de não tratar expressamente sobre o trabalhador rural, a doutrina da época também o considerava já que, naquele tempo, a maior parte dos trabalhadores se encontrava no campo.

Em 1837, segundo o mesmo autor, uma outra lei entrou em vigor, e dispunha sobre os contratos de locação dos serviços dos colonos, dispondo, dentre outras matérias, sobre as hipóteses de justa-causa para a dispensa dos colonos, a sua responsabilidade em indenizar as despesas e débitos para com o empregador.

Em 1879, ainda no período colonial, foi expedido o Decreto nº 2.827, que veio disciplinar a respeito da locação de serviços em geral e a locação de serviços em parceria agrícola e pecuária. Não foi, contudo, considerada como norma de proteção ao trabalhador rural, já que foi sancionada em período escravagista. Entretanto, não deixou de ter importância na esfera histórico-legislativa.

¹⁸² BARROS JUNIOR, Cássio de Mesquita. *Previdência Social Urbana e Rural*, p. 98.

Em 1890, quando proclamada a República, foi baixado o Decreto nº 213, que revogava o Decreto anterior, de número 2.827 e a Lei de 1830 e 1837. Esse diploma legal teve a finalidade de banir do ordenamento jurídico todas as normas legais que pudessem afastar a grande corrente imigratória que se esperava, uma vez que elas poderiam ir de encontro aos costumes e aspirações desses estrangeiros, o que certamente, promoveria o descrédito do país.

No ano de 1903, surgiu o Decreto Federal nº 979 que foi considerado o primeiro diploma legal a tratar sobre os sindicatos rurais. Essa medida autorizava os profissionais da agricultura e indústria rurais a se organizarem em sindicato a fim de buscarem os seus interesses.

Em 1904, o Decreto nº 1.150 instituiu o privilégio sobre o produto da colheita para o pagamento das dívidas oriundas do salário do trabalhador do campo. Já em 1916 foi editado o Código Civil, que há pouco foi revogado. Ele disciplinava a locação de serviços agrícolas, dava a possibilidade ao homem do campo de, em caso de alienação da propriedade rural, continuar com o locatário anterior ou ficar com o adquirente do imóvel. Manteve, contudo, o privilégio em relação ao pagamento dos salários dos trabalhadores.

Mas, foi em 1919, através do Decreto nº 3.714 que surgiu, especificamente, o primeiro seguro de acidente do trabalho para os trabalhadores das construções de prédios, pontes, estradas de ferro e estradas de rodagem, redes de esgoto, eletricidade, redes telegráficas, telefônicas, de transporte, trabalhadores agrícolas que empreguem motores inanimados e trabalhadores de carga e descarga de estabelecimentos industriais. Foi, pois, a primeira medida de proteção social, que até este momento não existia, já que, como pudemos observar o que houve até então, foi a edição sucessiva de normas que protegiam, prioritariamente, a relação de trabalho rurícola.

Já, segundo J. Mota Maia¹⁸³ a previdência social do trabalhador do Brasil tomou impulso a partir da década de 30, com a legislação que se seguiu ao regime instaurado em outubro de 1930 e com a criação de órgãos assistenciais e previdenciários, quase todos deformados pela influência de interesses outros que

¹⁸³ MAIA, J. Mota. *Previdência Rural*, p. 12-13.

não os dos trabalhadores e empregados nos vários setores da vida social até então existente. Isso ocorreu, pois, logo cedo, as entidades que foram criadas com o propósito de se dedicar à proteção da saúde e da segurança social dos assalariados se transformaram em instrumentos de política eleitoral, de captação de prestígio e de enriquecimento de grupos privilegiados em detrimento, sempre, das classes assalariadas.

Da mesma opinião pactua A. F. Cezarino Júnior, citado por Barros Júnior¹⁸⁴, já que diz que a legislação social em nosso país passou a ser editada a partir da Revolução de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas, apesar de antes mesmo, e isso nós pudemos comprovar diante das nossas explicações, no período imperial, haver edição de normas protetivas do trabalho, uma vez que o trabalho livre passou a ser ali difundido.

No ano de 1934, ainda, segundo lições de Cássio de Mesquita Barros Junior¹⁸⁵, o Decreto nº 26.637 estendeu o seguro de acidentes de trabalho a todos os trabalhadores da agricultura e da pecuária, sem qualquer exceção. Entre 1936 e 1940, surgiram normas disciplinadoras do salário-mínimo, que passariam a abranger, uniformemente, os trabalhadores do campo e os citadinos. Mais uma norma, pois, de proteção à relação de trabalho.

Um importante aspecto, que aqui precisa ser frisado, diz respeito à proteção concedida aos trabalhadores da indústria canavieira. Barros Júnior¹⁸⁶ aponta o ano de 1941 como o inaugural a respeito do tratamento protetivo concedido ao homem trabalhador da lavoura canavieira, já que, foi ali, onde foi editado o Estatuto da Lavoura Canavieira.

Em 1943 entra em vigor a CLT, que concedeu a proteção das relações de emprego aos trabalhadores de maneira geral, não trazendo, especificamente, normas relacionadas ao direito previdenciário. Daí em diante, varias normas se seguiram, disciplinando as relações de trabalho e o direito dos trabalhadores, a exemplo do aviso-prévio, remuneração e repouso semanal remunerado.

¹⁸⁴ BARROS JUNIOR, Cássio de Mesquita, *Previdência Social Urbana e Rural*, p. 105.

¹⁸⁵ BARROS JUNIOR, Cássio de Mesquita, *Previdência Social Urbana e Rural*, p. 101.

¹⁸⁶ BARROS JUNIOR, Cássio de Mesquita, *Previdência Social Urbana e Rural*, p. 103.

Já para Mozart Victor Russomano¹⁸⁷ e vários outros doutrinadores pátrios, a Previdência Social Rural no Brasil começa a sua história com a promulgação da Lei nº 2.613/55 que criou o Serviço Social Rural, sendo o seu regulamento aprovado pelo Decreto nº 39.919/56. Nessa época, segundo o mesmo autor, já se discutia a necessidade de estender ao homem do campo os dispositivos da legislação trabalhista e do Direito da Previdência Social.

Esse Serviço Social Rural foi criado como uma entidade autárquica, subordinada ao Ministério da Agricultura e tinha por finalidade prestar serviços sociais no meio rural, visando a melhoria das condições de vida da sua população, principalmente em se tratando à alimentação, vestuário, habitação, saúde, educação, assistência sanitária. Tinha em vista, prestar incentivo à atividade produtora e a quaisquer empreendimentos de molde a valorizar o ruralista e a fixá-lo na terra; promover o aperfeiçoamento e a aprendizagem de técnicas de trabalho; fomentar a economia das pequenas propriedades no meio agrário; incentivar a criação de comunidades, cooperativas ou associações rurais.

Visava também realizar estudos para o conhecimento e a divulgação das necessidades sociais e econômicas do rurícola e, a partir daí, fornecer, semestralmente, ao Serviço de Estatística da Previdência e do Trabalho, relações estatísticas sobre a remuneração paga aos trabalhadores do campo. Entretanto, essa lei não teve uma maior relevância, uma vez que oferecia um programa limitado de serviços sociais, de aprendizagem agrícola e de estímulo à vida comunitária rural, por isso vindo a ser extinta através da Lei Delegada de 11/10/1962.

Já para Wladimir Novaes Martinez¹⁸⁸ e Elcir Castelo Branco¹⁸⁹, foi somente em 1963 que o lavrador agrícola veio a ser beneficiado pelo seguro social sob a forma obrigatória, através da Lei nº 4.214, que instituía o Estatuto do Trabalhador Rural, já que antes dela ele estava compreendido no âmbito da previdência social apenas quando empregado em atividades que, pelos métodos de execução dos respectivos trabalhos, ou pela finalidade das suas operações, se classifiquem como industriais ou comerciais (art. 7º, b, CLT). Desse modo, eram

¹⁸⁷ RUSSOMANO, Mozart Victor. *Curso de Previdência Social*, p. 363.

¹⁸⁸ MARTINEZ, Wladimir Novaes. *O trabalhador Rural e a Previdência Social*, p. 142-143.

¹⁸⁹ BRANCO, Elcir Castelo. *Previdência Social Rural*, p. 08.

abrigados pela Consolidação, apenas os industriários e comerciários que tinham vinculação com as empresas industriais e comerciais, em virtude dos fins que se destinavam os produtos do seu trabalho.

Esse estatuto conferia a todos os trabalhadores rurais, a exemplo dos urbanos, vários direitos de ordem trabalhista, como a estabilidade no emprego após dez anos de serviço, a indenização por tempo de serviço, o direito à sindicalização, convenção coletiva de trabalho, jornada de trabalho de oito horas diárias, aviso-prévio, férias anuais e repouso semanal remunerado, dentre outros. Concedia, em especial, as seguintes prestações previdenciárias: assistência à maternidade, assistência médica, auxílio-doença, auxílio-funeral, aposentadoria por invalidez e pensão aos dependentes do segurado. Não trazia expressamente a proteção contra os acidentes de trabalho, apesar de os trabalhadores rurais já gozarem desse benefício, uma vez que esses foram trazidos à esfera de proteção da previdência social.

Além disso, criava também o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL). Com isso, o Estatuto pretendia instituir para o trabalhador do campo um regime previdenciário semelhante ao criado para o trabalhador urbano, concedendo-lhes vários benefícios, conforme enunciamos acima. Mas, um problema aqui surgia.

Apesar de ter o Estatuto um excelente propósito, já que procurava proteger os trabalhadores que prestavam serviços de natureza agrícola, em propriedade rural ou prédio rústico, à pessoa física ou jurídica que explorasse atividade na lavoura, na pecuária e na indústria rural, deixou de criar um órgão especializado para a Previdência Social Rural, já que delegou a competência para promover a arrecadação das contribuições e executar os serviços ao IAPI, durante um determinado período de tempo.

Também deixou de instituir as fontes de custeio adequadas para que pudessem ser concedidos esses benefícios e prestados os serviços previstos pelo Estatuto. Na verdade, como bem afirma J. Mota Maia¹⁹⁰ havia uma falta de correspondência muito inquietante entre o que estava na lei e a realidade. Prometia-

¹⁹⁰ MAIA, J. Mota. *Previdência Rural*, p. 14.

se muita coisa, e os recursos para o custeio desse elenco de benefícios ficavam muito aquém das necessidades mínimas. Assevera Cássio de Mesquita Barros Júnior¹⁹¹:

Pretendia-se, através dessa lei, estender aos rurais todos aqueles benefícios e serviços de que já gozava o trabalhador urbano. Não criava a lei recursos adequados, nem previa instrumento apropriado para se efetivar a arrecadação necessária à concessão de tais benefícios e serviços. Atribuiu-se ao ex-IAPI, isto é, ao Instituto dos Industriários, a função de arrecadar recursos, administrá-los e distribuí-los aos rurais [...].

Contudo, sabe-se que, para que sejam alcançados os fins sociais não basta que sejam multiplicados os benefícios, uma vez que isso pode comprometer a liquidez e os propósitos do sistema. A prestação não poderá superar os ganhos, mas tem que garantir o mínimo para a subsistência do trabalhador e da sua família. E isso não foi o que fez Regime Geral de Previdência. Foi por isso que, para que pudesse alcançar os seus fins, o Estatuto teve que reduzir as prestações, já que eliminou a aposentadoria especial e a aposentadoria por tempo de serviço, apesar de, com essa medida, ter se tornado insuficiente para garantir a cobertura dos rendimentos do segurado.

O Decreto nº 53.154/63 (Regulamento da Previdência Social Rural) definiu os trabalhadores rurais como sendo “pessoas físicas que prestem serviços a empregador rural, em propriedade rural ou prédio rústico mediante salário pago em dinheiro ou *in natura* ou parte *in natura* e parte em dinheiro”. Também considerava os trabalhadores rurais os colonos ou parceiros e os pequenos proprietários, empreiteiros, tarefeiros, pessoas físicas. Contudo, não foi fácil distinguir o trabalhador rural dos outros trabalhadores, fato que levou os doutrinadores a discutir o conceito atribuído pela Consolidação e pelo Estatuto ao trabalhador rural.

Segundo Amaro Barreto¹⁹², uma “distinção nítida entre os empregados rurais é difícil, melhor sendo deixá-la ao ponderado critério do juiz, em cada caso corrente”. Por isso se diz que, antes do advento da Lei nº 4.214, existia um regime fragmentário de cobertura aos trabalhadores rurais. Todo esse obscurantismo em torno da definição do trabalhador rural apenas desapareceu, com a edição da supra mencionada lei, que foi responsável por ditar normas uniformes para o trabalhador

¹⁹¹ BARROS JÚNIOR. Cássio de Mesquita. *Previdência Social Urbana e Rural*, p. 115.

¹⁹² BARRETO, Amaro. *Teoria Geral do Trabalho*, p. 151.

do campo, disciplinando o seu contrato e o sistema previdenciário a que estava sujeito.

Para que o segurado fosse filiado ao sistema de proteção, era imprescindível que se fizesse anotação na sua carteira profissional (no caso dos empregados) ou ainda quando, em se tratando de proprietários, esses estivessem munidos do título de domínio do prédio urbano ou rústico, ou ainda com o contrato que, futuramente, lhes concedesse o direito de propriedade. Para os arrendatários, bastava, para a sua filiação, a posse do contrato locativo ou de arrendamento. E para os cultivadores e criadores, exigia-se o registro na prefeitura, inscrição como produtor rural ou algo que provasse a sua condição.

Após essa explicação, é importante aqui dar uma definição aos outros trabalhadores rurais que figuravam como segurados no Estatuto do Trabalhador Rural. Essa definição é bem posta por Elcir Castelo Branco¹⁹³. Segundo sua explicação e conforme dispunha o Decreto 53.154, eram considerados parceiros aqueles que trabalhavam e dividiam os frutos do seu trabalho com o dono da terra que cultivavam chamado de cedente. Esse só poderia receber uma parte dos frutos da parceria, para evitar que o parceiro trabalhasse e não pudesse usufruir dos frutos do seu trabalho.

Eram colonos os que, geralmente, com a sua família, são contratados pelo proprietário da terra para realizar certa atividade de índole industrial, percebendo remuneração proporcional à produção obtida, além de receber ainda, moradia e terra para plantar e criar animais para o seu uso doméstico. Esses colonos, a partir do momento que eram contratados, passavam a assumir, de imediato, o risco da exploração.

Os pequenos proprietários rurais eram entendidos como os que detinham a terra e a exploravam direta e pessoalmente, com o apoio da sua família. Essa terra servia para lhes garantir a subsistência e o progresso social e econômico. Eventualmente, terceiros poderiam trabalhar nessa terra. Eram empreiteiros os que prestavam o seu trabalho tendo em vista a execução de determinado serviço, com vínculo de subordinação em relação ao dono da obra, caso contrário, seriam

¹⁹³ CASTELO BRANCO, Elcir. *Previdência Social Rural*, p. 38-45.

considerados segurados facultativos, já que, enquadrar-se-iam como empregadores rurais. Tarefeiros eram os que recebiam sua remuneração baseados no número de tarefas que produziam. Contudo, apesar de serem trabalhadores temporários, para que alcançassem o *status* de trabalhador rural e, portanto, segurado da Previdência Rural, precisariam exercer essa atividade por no mínimo doze meses.

Finalmente, as pessoas físicas que exploravam atividades agrícolas ou indústria rural eram aquelas que poderiam ser considerados como empregadoras rurais, ou seja, toda pessoa física ou jurídica, proprietária ou não, que explorasse atividades agrícolas, pastoris ou na indústria rural, em caráter temporário ou permanente, diretamente ou através de prepostos.

Além de todos esses segurados obrigatórios, eram reconhecidos como segurados facultativos os proprietários em geral (aqueles que detinham apenas a propriedade da terra, mas que não se dedicavam ao seu trato e cultivo¹⁹⁴); os arrendatários (aqueles que cultivavam e usufruíam do imóvel rústico, diretamente ou ainda com o auxílio dos componentes da sua família, durante um determinado período de tempo, sob determinadas condições, a exemplo do preço, que poderia ser estipulado em moeda ou em produtos da terra empregadores rurais), desde que não enquadrados na hipótese adredemente analisada; os titulares de firma individual; diretores; sócios-gerentes; sócios-solidários; sócios-quotistas de empresa rural; desde que, na data da inscrição, não tivessem completado cinquenta anos de idade. Contudo, todo esse leque legislativo não foi por si só, suficiente para conceder efetivamente a proteção ao trabalhador do campo, não concedendo a melhoria nas suas condições. Na verdade, cada vez mais se tornavam precárias as condições dos camponeses. Estes passaram a não mais ter empregos permanentes, já que os empregadores, diante de toda proteção conferida à classe trabalhadora, não tinha mais interesse em contratá-los para a prestação de serviço em caráter permanente, preferido os trabalhadores volantes, por muito tempo. Isso fez crescer a população das cidades, que passou a ser composta por trabalhadores rurais desabrigados, já que saíam da esfera de proteção do empregador rural, e sem emprego, engrossando a massa populacional que vivia em condições subumanas.

¹⁹⁴ FEIJÓ COIMBRA. J. R. *O trabalhador rural e a previdência social*, p. 124.

A população rural, na verdade, não poderia ficar à margem da proteção social, já que, conforme aludimos anteriormente, não há razão para distingui-la do trabalhador citadino, já que ela está sujeita aos mesmos eventos capazes de torná-la incapacitada para o trabalho em virtude dos tão conhecidos e temidos riscos sociais, e que são capazes de levá-la à situação de extrema necessidade, caso não venham ser cobertos. Em 1967, o Decreto-lei nº 276 introduziu importantes mudanças no Estatuto do Trabalhador Rural em relação às prestações, ao custeio e aos beneficiários. Em relação a esses, assim dispôs:

São trabalhadores rurais [...]: a) o trabalhador rural; b) o proprietário, o arrendatário, o empreiteiro, o tarefeiro, o parceiro e os outros cultivadores e criadores diretos e pessoais, sem empregados, ou que os utilizem um número igual ou inferior a quatro; c) as mesmas pessoas físicas citadas na letra *b*, que utilizem na atividade rural seus componentes familiares em regime de mútua dependência, observado, quanto ao número de empregados, se houver, o limite estabelecido na mesma letra.

Porém, esse mesmo Decreto, além de reduzir o alcance aos beneficiários em relação aos estabelecidos no estatuto, já que eliminou o pequeno proprietário rural, também reduziu o campo das garantias da Previdência Social Rural, suspendendo a concessão de benefícios, limitando o FUNRURAL à concessão de Assistência Médica, de forma ampla, prestada por entidades beneficentes ou particulares, mediante convênios, que compreendia a intervenção cirúrgica, obstétrica, odontológica e o serviço social por meio de ação pessoal junto ao beneficiário. Sobre isso, leciona Feijó Coimbra¹⁹⁵:

O Decreto-Lei nº 276/67 alterou as disposições da Lei nº 4.214/63, devendo, assim, ser modificada a regulamentação aprovada pelo Decreto nº 53.154/63. Além de imprimir substancial transformação na figura do contribuinte e no processo de arrecadação do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL), o questionado decreto-lei destinou-o ao custeio exclusivo da assistência médico-social. Desse modo, ficaram sem cobertura financeira as demais prestações asseguradas ao trabalhador do campo. Aliás, o artigo 158, § 1º, da Constituição, (o autor, refere-se, aqui, à Constituição de 1967, *nossa análise*) reproduzindo preceito constitucional anterior, veda a criação ou a majoração de benefício, sem que se preveja, paralelamente, a indispensável fonte de custeio. Poderia parecer que, estando criadas por lei as prestações aludidas, não se teriam como negá-las ao rurícola [...] Assim, o Decreto-Lei nº 276/67 veio encontrar ditas prestações sem início de concessão autorizado, por falta de suporte financeiro. E, apurado que o FUNRURAL, embora arrecadado agora sob feição mais promissora, não poderia proporcionar meios de atendê-las, preferiu o legislador deixar claro que com ele se faria a concessão da assistência médica apenas, por ser a prestação de maior urgência [...].

¹⁹⁵ FEIJÓ COIMBRA, J. R. *O trabalhador rural e a Previdência Social*, p. 31-32.

Para o regulamento do FUNRURAL eram considerados dependentes do segurado, a esposa, ou seja, mulher legítima, unida ao segurado pelos laços do matrimônio, a companheira, desde que vivesse às expensas do segurado, os filhos de qualquer condição, desde que menores de dezesseis anos, salvo se fossem inválidos, os enteados, que passaram a ser equiparados aos filhos e a mãe ou pai inválido.

Esses dependentes eram, na verdade, beneficiários indiretos, ligados aos segurados, ou por vínculos familiares ou por vínculos afetivos. Sofriam os reflexos do risco social (desfalque patrimonial, em face da supressão de uma fonte de sustento, o que gerava uma situação de carência e um estado de necessidade) que atingia diretamente o segurado, e, por isso mesmo, gozavam de proteção social do sistema. Contudo, esse direito do beneficiário era subordinado à existência de relação jurídica entre ele e o segurado e ainda, a relação deste com a entidade seguradora.

A perda da condição de dependente se dava, em relação à esposa, quando havia a decretação do desquite, sem que ela tivesse direito aos alimentos (já que, dessa forma, ela não teria, em relação ao ex-marido, dependência econômica) ou em caso de anulação de casamento. Para os filhos, quando esses completassem dezesseis anos de idade ou viessem a exercer qualquer atividade remunerada e para o inválido, quando cessasse a invalidez.

A idade do menor, para que este tivesse direito de exercer atividade remunerada, foi fixada pela Constituição em doze anos. Assim, se a partir dali, este passasse a trabalhar, perderia, automaticamente, a qualidade de dependente e também o direito a perceber benefício decorrente daquela qualidade. Já o menor com dezesseis anos que trabalhasse, tinha direito a receber a integralidade do valor do salário-mínimo, ou seja, valor auferido por um adulto, fato que justificava a sua exclusão como dependente do segurado.

Essa legislação também não conseguiu trazer qualquer modificação significativa à situação do trabalhador rural. Apesar de ter o FUNRURAL conseguido prestar eficientes serviços, usava um critério bastante inadequado de aplicação dos seus recursos, segundo alguns doutrinadores, que aplicava no Município a

importância que fosse por ele arrecadada. Isso geraria sérios problemas aos Municípios mais pobres, já que por carecer de recursos, necessitariam de maior ajuda, e não teriam, pois, de onde extraí-la. Daí permanecia a baixa área de atuação do FUNRURAL, fato que o Decreto nº 276 queria extirpar.

Em 1969, o Decreto-Lei nº 564, que mais tarde foi alterado pelo Decreto-Lei nº 704 criou um sistema direcionado aos trabalhadores rurais da agro-indústria canavieira, às empresas produtoras e fornecedoras de produto agrário *in natura*, ou de outras empresas, que, pelo seu nível de organização, possam também ser incluídos os empreiteiros ou organizações que, não constituídos sob a forma de empresa, utilizassem mão-de-obra para produção e fornecimento de produto agrário *in natura*. Esse sistema implantado ficou conhecido como Plano Básico. Diz Elcir Castelo Branco¹⁹⁶:

[...] Esse regime ocupa uma faixa intermediária na extensão do seguro-social aos trabalhadores agrícolas, procurando sanar as situações de conceituação duvidosa, geradas pela agro-indústria e pelas empresas organizadas de exploração de atividade agro-pastoril.

O mesmo autor diz que os empregados que estão sujeitos ao Plano Básico são aqueles que laboram no campo, cultivando plantações, semeando, colhendo ou pastoreando o gado, cuidando de granjas, etc. São essas, pois, as atividades que definem a filiação do empregado. Já para as pessoas que se aplicam na indústria e no comércio dos produtos agrários, existe a Previdência Social, conhecida como “sistema geral” segundo determinou o legislador. São, verdadeiramente, aqueles que se dedicam às máquinas, caldeiras, da moagem e manipulação de matéria-prima agrícola ou a sua venda ao consumidor.

Esse sistema era muito parecido ao instituído para os trabalhadores urbanos, já que concedia os benefícios do auxílio-doença, aposentadoria por velhice e por invalidez, além de haver instituído em favor dos dependentes, a pensão por morte, o auxílio-funeral e o auxílio-reclusão, além da assistência médica gratuita, não modificando, pois, o rol já elencado no Estatuto. Excluiu, em relação ao primeiro, apenas, a aposentadoria por tempo de serviço e o abono por tempo de serviço. Os seus benefícios eram calculados na base de 70% do salário mínimo regional, uma vez que serviam para conceder o mínimo vital. Eram diferentes do regime geral, pois

¹⁹⁶ CASTELO BRANCO, Elcir. *Previdência Social Rural*, p. 21.

neste, as contribuições e os benefícios eram proporcionais aos ganhos do indivíduo, já que tinham por fim manter o seu nível de vida.

O auxílio-doença, como já se sabe é uma prestação em dinheiro, de caráter temporário, já que pode cessar a qualquer momento, desde que o segurado venha se tornar, novamente, apto para o exercício das suas atividades laborativas. Ele se adquire com, no mínimo, doze contribuições para o Plano Básico ou Geral de Previdência e deve ser concedido ao segurado a partir do trigésimo primeiro dia do afastamento de suas atividades, em virtude de doença, devidamente comprovada pelos médicos do órgão oficial. Enquanto isso, a remuneração ficaria por conta do empregador. Durante o período do auferimento desse benefício, ficava o contrato de trabalho suspenso, ficando o empregado dispensado de prestar serviço à empresa.

A aposentadoria por invalidez é considerada um benefício temporário, pago em dinheiro àqueles segurados que se encontravam totalmente incapacitados para o exercício de qualquer atividade laborativa, enquanto perdurasse essa incapacidade. Pode suceder ao auxílio-doença, ou ainda, pode ser concedida de imediato, após o trigésimo primeiro dia de afastamento das atividades pelo empregado, caso fosse constatada a não possibilidade de reabilitação do empregado. Assim como no auxílio-doença, exige-se do segurado, para efeito de carência, o recolhimento de doze contribuições mensais.

A aposentadoria por velhice também era uma prestação pecuniária, mas, ao contrário das duas primeiras, era concedida em caráter definitivo, ao segurado do sexo masculino que viesse completar sessenta e cinco anos de idade e à segurada que completasse sessenta anos. Dependia, para a sua concessão, do afastamento da atividade por parte do segurado e o cumprimento do período de carência, que correspondia ao recolhimento de sessenta contribuições mensais, tanto no Plano Básico quanto no Geral.

Já o auxílio-reclusão era concedido não diretamente ao segurado, mas sim, aos seus dependentes em virtude de um determinado risco social, ou seja, a restrição da liberdade do segurado. Em face desse evento, o segurado que era o “arrimo” da família, deixava de auferir rendimentos, fato que comprometia o sustento da sua família, que dele dependia. Para evitar maiores danos, era-lhes concedido

esse benefício pecuniário enquanto o segurado permanecesse cumprindo pena. Se, por ventura, ele fugisse, ou, se a sua pena fosse suspensa, os dependentes deixariam de receber o auxílio. Mas, era importante observar outros requisitos próprios desse instituto: O segurado nem poderia auferir qualquer outro benefício de caráter previdenciário, nem, também, poderia estar recebendo qualquer espécie de remuneração. Correspondia ao valor de metade de setenta por cento do maior salário mínimo, acrescidos de um décimo para cada dependente, até o limite de cinco e era exigido como carência o valor de doze contribuições mensais.

O auxílio-funeral era uma prestação instantânea, diferentemente dos benefícios anteriores, que eram considerados de prestação continuada. Era, também, conferido aos dependentes do segurado ou ao executor do seu funeral, e não ultrapassava o valor correspondente a dois salários mínimos. Se fossem os dependentes, os próprios executores do funeral, eles recebiam integralmente o valor mencionado, sem necessidade de comprovação das despesas. Contudo, se estas ultrapassassem o montante de dois salários-mínimos, o remanescente não seria restituído, haja vista o limite pecuniário do benefício em tela.

Por fim, a pensão por morte era o último benefício pecuniário concedido aos dependentes do segurado em caso de morte deste. Exigia-se também, para a concessão do benefício, doze contribuições mensais, no mínimo, para o plano. Caso o segurado já estivesse em gozo de aposentadoria, o seu valor serviria de base para o cálculo da pensão que seria concedida aos seus dependentes, já que essa pensão seria de metade do valor da aposentadoria recebida pelo segurado, que poderia ser acrescida de dez por cento em razão de cada dependente, não podendo ultrapassar cinco. O valor da pensão era rateado entre todos os dependentes, não havendo decréscimo do seu valor pecuniário em virtude da perda de condição de dependente de qualquer um dos beneficiários, já que, nesse caso, seria procedido um novo rateio do benefício. Em caso de desaparecimento do segurado em acidente, desastre ou catástrofe, os seus dependentes, passariam a ter de imediato direito à pensão, que seria concedida, inicialmente, em caráter provisório. Essa concessão se dava em virtude do “agravamento dos perigos que oferecia a vida no mundo atual¹⁹⁷”. O fundamento de sua concessão repousa na privação dos meios de

¹⁹⁷ CASTELO BRANCO, Elcir. *Previdência Social Rural*, p. 158.

subsistência por parte dos dependentes do segurado que dele dependiam, tendo que buscar, em virtude disso, amparo do seguro social.

É importante ressaltar que, quando o segurado do Plano Básico estivesse em gozo de qualquer benefício instituído pelo mesmo, ele não poderia cumular com qualquer outro do mesmo sistema, diferentemente de estar auferido um benefício próprio do plano básico e outro do plano geral, uma vez que, nesse caso, não haveria qualquer empecilho. As prestações pecuniárias concedidas pelo plano básico não eram passíveis de sofrer qualquer ônus, ou seja, arresto, seqüestro, penhora, venda, cessão, salvo a obrigação de prestar alimentos, pois, têm elas um fim alimentar e social.

O direito aos benefícios era imprescritível, contudo, para que não se perdurasse indefinidamente a reserva dos benefícios devidos, porém não reclamados, preferiu o legislador determinar que, as prestações não recebidas prescreveriam depois de cinco anos (lapso temporal determinado para a prescrição de qualquer direito diante de qualquer órgão público).

Além de todos esses benefícios, o Plano Básico também conferia serviços de natureza assistencial, visando à melhoria das condições de vida e saúde do segurado e a sua adaptação ao trabalho. Consistia na prestação de assistência médica (já que o trabalhador não podia sofrer com um ônus em razão de certo tratamento médico que viesse se submeter, uma vez isso poderia onerar, sobremaneira, os seus rendimentos), odontológica, ambulatorial, hospitalar, alimentar, financeira, habitacional e reabilitação profissional (tinha por fim readaptar o inválido físico ou mental para as suas atividades laborativas anteriormente exercidas, ou ainda para novas atividades para as quais ele tivesse sido educado, tendo em vista as suas condições pessoais). Já o FUNRURAL, prestava apenas a assistência médica, sanitária, odontológica e hospitalar, quando necessária. Eram serviços prestados mediante convênios com entidades oficiais ou contratos com entidades particulares.

Ainda aqui podemos incluir a assistência social prestada aos homens do campo e que compreendia serviços que, não diferentemente dos anteriores, visavam à melhoria das condições de vida da população campestre e compreendia a

alimentação, vestuário, habitação, saúde, educação, assistência sanitária, incentivo à atividade produtora, promoção e aperfeiçoamento de técnicas de trabalho, tendo em vista a fixação do homem do campo, incentivo à criação de cooperativas e associações rurais, realização de estudos para a análise das necessidades e a remuneração auferida pelo homem que vive no campo, dentre outros.

Para ter direito a todos esses serviços, tanto de natureza assistencial como os de saúde, não era exigido o cumprimento de período de carência. Basta ser segurado. Elencou como dependentes, os mesmos traçados pelo Regime Geral, aplicado aos trabalhadores urbanos, ou seja, a esposa ou companheira, desde que convivesse com o segurado mais de cinco anos ou dele tivesse filhos, os filhos de qualquer natureza, ou seja, legítimos, adotivos, naturais ou adulterinos, os enteados (que eram, aqui, equiparados aos filhos), o pai inválido ou a mãe, a pessoa designada que, se do sexo masculino, não poderia ser maior de dezoito anos nem ter mais de sessenta anos, ou ainda os irmãos desde que menores de dezoito anos ou inválidos e irmãs solteiras, de até vinte e um anos ou inválidas.

Esse elenco de beneficiários aqui exposto foi resultado das várias Recomendações da OIT que determinaram que os seguros sociais deveriam englobar certas categorias de pessoas além dos próprios segurados. O que trouxe de inovação foi a participação do segurado, juntamente com o empregador e a União no custeio do plano. Esse também não foi um plano que conseguiu obter êxito, já que, não conseguiu atingir suas metas devido a sonegação e evasão de receitas e recursos destinados ao seu funcionamento.

Esse Plano era dotado do caráter de provisoriedade, uma vez que, no próprio artigo 1º do Decreto-lei 704, vinha expresso que a ‘empresa abrangida pelo Plano Básico de Previdência Social poderia ser incluído no sistema geral da previdência social, por ato do Ministro do Trabalho e Previdência Social, tendo em vista o nível de organização da atividade e as condições econômicas da região.

Mais tarde, ainda em 1969, mais um decreto surgiu, com o número de 789. Esse, pois, tentou definir com mais abrangência o trabalhador rural, uma vez que o relacionou com aquele que recebia remuneração de qualquer espécie e ainda incluiu nessa categoria os que prestavam serviço em regime de economia familiar,

ou seja, em mútua dependência e colaboração. Aqui, consideravam-se empregados não só o trabalhador rural, mas também todos os seus parentes, desde que o auxiliassem no desempenho do seu trabalho. Não se considerava o caráter da subordinação, como o fez a CLT, para caracterizar a figura do empregado, mas, apenas a colaboração. Esse decreto considerou ainda como segurado o empregador rural que, mesmo sem empregado, em regime de economia familiar, explorava área superior ao módulo rural a ser fixado pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Na verdade, todo esse elenco de legislações não foi, por si só, suficiente para conceder a tão merecida proteção social aos trabalhadores do campo, de modo a equipará-los aos que trabalhavam e habitavam nas cidades. Tornava-se necessária, ainda, a criação de um programa que versasse sobre seguridade em matéria sanitária, tendo em vista a prevenção de doenças e a concessão de tratamento médico em caso de enfermidade. Contudo, essa forma de programa, no âmbito rural, encontrava uma dificuldade muito grande para ser desenvolvido, pois, na verdade, não existiam estabelecimentos adequados para a prestação desses serviços de maneira adequada e satisfatória. Por isso, era comum o alto índice de mortalidade e a baixa produtividade, o que geraria um decréscimo considerável do nível de vida daquelas populações. E não era só isso.

Na verdade, era impossível criar, naquela época, todo um sistema devidamente aparelhado para a assistência de toda a população devido à extensão do país e, principalmente, a dispersão na população rural. Era necessário, muitas vezes, prestar-lhes atendimento nas cidades mais próximas, o que obrigaria o deslocamento desses indivíduos, algo que não era viável em muitas situações. No campo, é muito difícil que o indivíduo consiga proteger a si próprio e a sua família contra os riscos que possam lhes atingir, já que as condições econômicas e sanitárias daquele meio são extremamente precárias, o que facilita a incidência dos riscos. Daí resulta a preocupação das autoridades e do Estado, cada vez mais crescente, em torno dos rurícolas, visando conceder-lhes a proteção adequada, evitando situações de necessidade. Leciona Elcir Castelo Branco¹⁹⁸:

¹⁹⁸ BRANCO, Elcir Castelo. *Previdência Social Rural*, p. 30.

O desejo de segurança, que aqui merece destaque, decorre da “possibilidade de estarmos sujeitos a danos físicos, ou à própria morte”. A necessidade de precaver-se contra tais riscos é reconhecida de maneira formal no artigo 22 da Declaração Universal de Direitos, ou seja, que toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à seguridade social, a fim de que obtenha a satisfação dos seus direitos econômicos, sociais e culturais, indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade. Portanto, nesse sentido, bastaria ser habitante de um país para gozar dos benefícios do seguro social. Mas, no terreno prático, a cobertura dos riscos normais da existência, através de um seguro social, foi evoluindo gradativamente. Primeiro visou a proteger os que não tinham capacidade para custear tratamento médico ou de prover a sua velhice. Depois se estendeu a todos os trabalhadores, assalariados e mesmo aos autônomos. Ultimamente, a tendência é reconhecer a seguridade como um direito geral, unitário e pessoal, decorrente da qualidade de membro ativo de uma sociedade.

Para ele, um estado físico satisfatório constitui a condição primordial da segurança econômica dos trabalhadores agrícolas, cujos meios de existência dependem essencialmente dos seus esforços manuais.

É imprescindível a formação de um sistema de seguridade voltado não só às populações urbanas, mas também, é claro, às rurais, organizado por meio de sistemas sociais, os quais venham a conceder benefícios pecuniários e serviços de saúde e assistenciais, criando instituições especializadas para a prestação desses serviços, almejando o bem-estar dos seus segurados. Mas, em longo prazo, o que se viu, foi a instituição, não de um sistema único de cobertura social, mas sim, de um sistema dúplice, no campo e na cidade, com diferentes prestações e diferente forma de organização. E essa forma, como veremos, não foi a mais adequada tendo em vista a finalidade da criação de um sistema de proteção social que deveria voltar-se à proteção de todos os indivíduos que trabalhassem e que, com o fruto dessa atividade laborativa, conseguisse prover o seu sustento e o de todos aqueles que dele dependessem.

Disso tudo, o que se via era a tentativa cada vez mais crescente de equiparação entre o homem do campo e o da cidade, já que, como bem exprime Waldirio Bulgarelli¹⁹⁹, eles devem ficar em situação igualitária, devendo ser respeitada apenas as características do meio em que atuam. Por isso, essa equiparação era necessária e urgente, mas, como se verá, não ocorreu tão logo. Na verdade, o que a gente viu durante um longo período foi um tratamento desigual conferido às duas populações e, o pior, o tratamento cada vez mais desigual

¹⁹⁹ BULGARELLI, Waldirio. *Transformação da Previdência Social Rural*, p. 07.

concedido ao campesino. Foi preciso que o nosso constituinte, em 1988, traçasse de maneira expressa, sob forma de princípio constitucional, a necessidade de tratamento isonômico entre a população do campo e da cidade, levando-se em consideração a proteção que as autoridades públicas deveriam conceder aos primeiros, haja vista constituírem eles, ainda hoje, a força vital do nosso país.

Na verdade, a equiparação não consistia, como lecionava Mario Deveali, “assimilar os desiguais”, já que era inviável conceder iguais medidas de amparo, ou, em grau idêntico, quando as carências eram diferentes. A necessidade de amparo do homem do campo é muito diversa, tanto em espécie quanto em grau, se comparados aos homens da cidade.

Deve-se prestar amparo, prioritariamente, àqueles que mais necessitam, ou seja, àqueles que, “em solo alheio ou em pequenas áreas próprias, empenham-se, pessoalmente, nos labores do campo, sujeitos a riscos idênticos aos que acometem os assalariados e os trabalhadores autônomos²⁰⁰”. São os que vivem do produto do seu trabalho e que, por não terem condições de formar reservas, não poderão ficar desamparados pela Seguridade Social.

4.2 PRORURAL

4.2.1 Aspectos Gerais

Em 25 de maio de 1971, mais uma tentativa de corrigir o desequilíbrio entre as populações urbanas e rurais surge com o advento da Lei Complementar nº 11, também conhecida como PRORURAL, com o fito de conceder aos campesinos um tratamento justo. Assim dispunha a exposição de motivos que o Governo enviara ao Congresso e que tentava justificar a substituição do Plano Básico de Previdência Social:

Assim, com critério realista, sem acenar ao trabalhador rural com promessas inexecutáveis, assegurando-lhe, entretanto, as melhorias a que tem inegável direito, substitui-se o Plano Básico de Previdência Social, excelente como concepção teórica, mas, até agora, de reduzido efeito prático, por um complexo de medidas objetivas, que não representam por

²⁰⁰ FEIJÓ COIMBRA. J.R. *O trabalhador rural e a previdência social*, p. 114.

certo, o programa ideal em prol do trabalhador rural e sua família, mas aquele que o estágio presente da economia do País pode suportar.

Essa Lei Complementar foi responsável pela criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), que ficaria a cargo do FUNRURAL, que, com o advento da supra citada norma, passou a desfrutar do *status* de autarquia, tendo, por isso, uma maior autonomia e privilégios equiparados aos concedidos para a União²⁰¹. Elencava como beneficiários o trabalhador rural, os produtores rurais que trabalhavam em regime de economia familiar, pescadores, garimpeiros, safristas, os trabalhadores rurais não ligados às atividades industriais da indústria agro-industrial e os dependentes do segurado.

A doutrina teve grande dificuldade em conceituar a figura do trabalhador rural que aqui aparece. Isso ocorria porque a conceituação a ele atribuída na Lei Complementar e no Regulamento do PRORURAL, editado no Decreto nº 69.919 de 11/01/1972 era diferente. A lei complementar, no seu artigo 3º, §1º, al. a, dizia que o trabalhador rural era “a pessoa física que presta serviços de natureza rural a empregador, mediante remuneração de qualquer espécie”.

Em contrapartida, o artigo 2º, I, a, do Decreto nº 69.919 dispunha que o trabalhador rural era “pessoa física que presta serviços de natureza rural diretamente a empregador, em estabelecimento rural ou prédio rústico, mediante salário pago em dinheiro ou parte *in natura* e parte em dinheiro, ou por intermédio de empreiteiro ou organização que, embora não em empresa, utilizem mão-de-obra para produção e fornecimento de produto agrário *in natura*”.

Do confronto entre essas duas normas, podemos concluir que existiam algumas importantes diferenças conceituais que precisariam ser levantadas. A primeira estava relacionada à remuneração concedida ao trabalhador rural, uma vez que a Lei Complementar nº 11 falava em “remuneração de qualquer espécie” enquanto o Decreto falava em “salário pago em dinheiro ou parte *in natura* e parte em dinheiro”, o que fazia os doutrinadores da época concluírem que, para que fosse trabalhador rural, o indivíduo necessitava receber, ao menos, uma parcela do seu salário em espécie. Caso contrário, estaria o trabalhador fora do alcance do PRORURAL. Contudo, essa não foi a interpretação mais adequada, pois, o que

²⁰¹ RUSSOMANO, Mozart Victor. *Curso de Previdência Social*, p. 370.

almejava o legislador, na verdade, era promover a inclusão de um maior número de rurícolas possível na esfera de proteção do PRORURAL.

A segunda delas diz respeito à inclusão no conceito de trabalhador, no corpo do Decreto, daqueles que prestavam serviços por intermédio de empreiteiro ou organização que, mesmo não sendo constituída sob a forma de empresa, utilizasse mão-de-obra para a produção de produto agrário *in natura*. Aqui nesse caso, o intuito do legislador foi abarcar uma das práticas mais comuns da época, que consistia na contratação de serviços por intermédio de empreiteiro, ampliando o rol protetivo da norma constante na Lei Complementar, mostrando, com isso, que a evolução normativa caminhava lado a lado com a evolução social, concluindo-se, pois, que não havia qualquer incompatibilidade entre a Lei e o Decreto examinados.

Já, produtores rurais eram aqueles que, sendo proprietários ou não, trabalhavam, individualmente, ou sob regime de economia familiar, através das práticas de mútua dependência e colaboração, sem a ajuda de empregados, em atividade rural. Eram os parceiros, meeiros, arrendatários, posseiros ou empregados que contribuíam para a produção do produto agrário *in natura*. Dessa forma, o PRORURAL reduziu o seu campo de incidência, uma vez que deixou de proteger aqueles que, mesmo que trabalhando sozinhos ou com o auxílio dos membros da sua família, contavam com a ajuda de empregados.

O que se viu acima, segundo preceitua Cássio de Mesquita Barros Junior²⁰² foi a preocupação expressa tanto pela Lei como pelo Regulamento, em proteger o hipossuficiente de uma relação jurídica, já que, considerava-se hipossuficiente aquele que dependia do produto do seu trabalho para prover o seu sustento e o da sua família. E o produtor ali mencionado, enquadrava-se naquele perfil, já que aqueles teriam as mesmas condições de um trabalhador rural, uma vez que apenas trabalhavam em regime de economia familiar. Não eram, portanto, detentores dos meios de produção e nem dispunham de recursos.

A diretriz adotada pelo PRORURAL consistente na proteção dos hipossuficientes a fim de conceder-lhes melhoria nas suas condições de vida e integrá-los na sociedade de consumo foi acertada, pois, era perfeitamente

²⁰² BARROS JÚNIOR. Cássio de Mesquita. *Previdência Social Urbana e Rural*, p. 138.

compatível com o propósito do Programa a concessão de melhores condições de vida à população do campo e a promoção da sua integração à vida social.

Os pescadores, também beneficiários do PRORURAL, eram aqueles que, na condição de pequeno produtor rural, trabalhassem individualmente ou em regime de economia familiar, e não tivessem vínculo empregatício, fizessem da pesca a sua profissão habitual ou meio de subsistência. Precisariam, ainda, estar matriculados na repartição competente para se enquadrarem como beneficiários do Plano²⁰³.

Garimpeiros autônomos eram os que, em caráter individual ou por conta própria, exerciam as atividades de garimpagem, faiscação e cata e estavam matriculados nos órgãos locais da Secretaria da Receita Federal²⁰⁴. Safrista era o trabalhador rural contratado temporariamente. A duração do seu contrato estava sempre vinculado às variações estacionais da atividade agrícola. Esse safrista, para que pudesse ser beneficiário do PRORURAL, não podia, em hipótese alguma, prestar serviço à empresa agroindustrial ou agro-comercial, já que, nessas últimas hipóteses, seriam incluídos como segurados da previdência urbana.

Em 1979, mais duas classes foram abrangidas pelo PRORURAL; os dirigentes sindicais e os empregados em olarias rurais. Os primeiros eram os eleitos pelas entidades de classe rurais em virtude da sua condição de rurícola. Se já estivessem vinculados à previdência urbana antes de 1979, continuariam filiados ao mesmo sistema, mesmo tendo sido eleitos para enquadrar sindicato rural. Os segundos eram os que exerciam atividade ocasional em olaria, que utilizava métodos rudimentares de operação e era instalada no interior de uma propriedade rural.

Por fim, os dependentes também sofriam a proteção do PRORURAL. O elenco dos dependentes aqui no plano era o mesmo daquele existente na Previdência Social Urbana. Eram eles: a esposa, o marido inválido, a companheira, desde que fosse mantida há mais de cinco anos pelo segurado e dele dependesse economicamente²⁰⁵ (ajuda substancial, permanente, necessária, cuja supressão acarreta sensível redução no padrão de vida do dependente), exceto se possuísse

²⁰³ BARROS JÚNIOR, Cássio de Mesquita. *Previdência Social Urbana e Rural*, p. 140.

²⁰⁴ BARROS JÚNIOR, Cássio de Mesquita. *Previdência Social Urbana e Rural*, p. 140.

²⁰⁵ BARROS JÚNIOR, Cássio de Mesquita. *Previdência Social Rural*, p. 146.

filhos com o segurado; os filhos, de qualquer condição, não importando serem eles naturais, adulterinos, incestuosos. Mas, se fossem do sexo masculino, para que mantivessem a condição de dependentes, não poderiam ter mais de dezoito anos, salvo se fossem inválidos e se fossem do sexo feminino, não poderiam ser casadas e nem ser maiores de vinte e um anos de idade.

Incluídos no rol de dependentes eram ainda: a pessoa que poderia ser designada pelo segurado, desde que, se do sexo masculino, não fosse maior de dezoito ou de sessenta anos de idade; o pai inválido ou a mãe, que, todavia, poderiam concorrer com a esposa ou companheira do segurado, se esse não tivesse filhos; e os irmãos, desde que, se do sexo masculino não fossem maiores de dezoito anos, salvo os inválidos, se do sexo feminino, não fossem casadas ou maior de vinte e um anos de idade, salvo se inválidas.

Os dependentes da primeira classe (esposa, companheira, marido inválido e/ou filhos) têm preferência na aquisição dos benefícios e na fruição quanto à prestação dos serviços, excluindo todos os demais remanescentes das classes subseqüentes. Geralmente, esses dependentes eram logo inscritos pelo segurado em sua carteira profissional, mediante anotação do funcionário da Previdência Social. Mas, poderiam também, pelo novo regime adotado pelo PRORURAL, ser designados pelo segurado perante o Sindicato de classe dos trabalhadores ou empregadores, já que, muitos dos segurados do PRORURAL não possuíam carteira profissional, como os parceiros, meeiros, empreiteiros, etc.

A Lei nº 6.260 de 06/11/1975 incluiu os empregadores rurais e seus dependentes como beneficiários do PRORURAL. O empregador rural, pelo que a lei dispôs, era toda a pessoa física, proprietária ou não, que, em estabelecimento rural ou prédio rústico, que explorasse, com o concurso de empregados, em caráter permanente, diretamente, ou por meio de prepostos, atividade agro-econômica (atividade agrícola, pastoril, hortifrutigranjeiras, atividades de indústria rural e de extração de produtos primários vegetais e animais).

Segundo a maior parte da doutrina pátria, esses empregadores, também conhecidos por produtores rurais, eram considerados como sustentáculo do sistema previdenciário instituído pela Lei Complementar nº 11. Isso ocorria já que era deles

que partia a contribuição para manutenção do sistema previdenciário rural, já que, ao contrário da previdência urbana que contava com a contribuição dos trabalhadores, empregadores e do Estado, tinha apenas a contribuição dos empregadores, que correspondia ao valor de 2% sobre o valor comercial dos produtos rurais que eram por eles industrializados ou vendidos no varejo diretamente ao consumidor ou a outro adquirente domiciliado fora do país. Tinham direito às seguintes prestações: Aposentadoria por invalidez, e aposentadoria por velhice (contanto, aqui, com sessenta a cinco anos de idade), benefícios pagos diretamente ao segurado; a pensão por morte e o auxílio-funeral, pagos aos dependentes do segurado empregador; e os serviços de saúde, reabilitação profissional e serviço social, que eram prestados diretamente aos segurados e aos seus dependentes.

4.2.2 Prestações do PRORURAL

Eram cinco as prestações pecuniárias previstas no Plano de Assistência ao Trabalhador rural: a aposentadoria por invalidez, aposentadoria por velhice, a pensão por morte, o auxílio-funeral e o auxílio-inatividade.

4.2.2.1 Benefícios pecuniários

Aqui iremos analisar todos os benefícios em pecúnia que eram concedidos aos trabalhadores rurais com o advento do Plano de Assistência. Esses benefícios, conforme dispunha o Regulamento do PRORURAL (Decreto nº 73.617/74), não poderiam sofrer penhora, arresto, seqüestro, tornando-se nulos de pleno direito qualquer constituição de ônus ou qualquer venda ou cessão, bem como a outorga de poderes irrevogáveis ou em causa própria para a percepção do benefício.

Assim como dispunha o Estatuto, o direito a essas prestações era imprescritível, contudo, as prestações devidas, deveriam ser resgatadas num período de até cinco anos, sob pena de serem perdidas. Caso o segurado optasse pela filiação à Previdência Urbana, ele continuaria detentor dos seus direitos adquiridos enquanto segurado do PRORURAL até o cumprimento do prazo de carência no novo regime.

4.2.2.1.1 Aposentadoria por invalidez

Esse benefício era devido ao trabalhador rural portador de enfermidade ou lesão orgânica que o tornasse plena e definitivamente incapacitado para o exercício de qualquer atividade laborativa. Era, pois, concedida a partir do laudo médico conferido ao trabalhador rural pelo médico da previdência social, que atestasse a plena incapacidade do segurado. Podia ser concedido ao segurado, sem qualquer limite de idade. No entanto, enquanto o beneficiário não completasse cinqüenta e cinco anos de idade, ele ficaria obrigado a se submeter, periodicamente, a exames, a requerimento do FUNRURAL, a fim de que ficasse comprovada a manutenção da invalidez.

Esse benefício previdenciário não poderia ser cumulado com qualquer outro tipo de aposentadoria. Era devida, apenas, ao chefe de unidade familiar (conjunto de integrantes de uma mesma família que vive sobre a dependência de um chefe ou arrimo) ou ao trabalhador que não fizesse parte de qualquer unidade familiar e nem possuísse dependentes. Ainda era preciso comprovar o exercício de atividade rural por doze meses, mesmo que ininterruptos, nos três anos anteriores ao pedido da prestação.

Diferente da aposentadoria por invalidez decorrente do acidente de trabalho (instituída pelo Decreto nº 76.022/1975), que tinha o valor de 75% do maior salário mínimo vigente do país e que não podia ser cumulada com qualquer outro benefício do Regime Geral, essa espécie de aposentadoria era correspondente a 50% do maior salário mínimo vigente naquela ocasião.

4.2.2.1.2 Aposentadoria por velhice

Era conferida aos trabalhadores rurais que viviam isolados (que não faziam parte de qualquer unidade familiar) e não possuíam dependentes e aos chefes ou arrimo de famílias que contassem com mais de sessenta e cinco anos de idade e que conseguissem demonstrar que exerceram trabalho agrícola durante doze meses, mesmo que descontínuos, no intervalo dos três anos anteriores ao requerimento do benefício. Era exigido do trabalhador, além de todos esses requisitos, que continuasse mesmo após a cessação da sua atividade laborativa,

morando no campo. Tinha por propósito conceder ao homem trabalhador, que toda a vida sustentou a sua família, uma renda vitalícia, já que, devido a sua idade avançada, não teria boas condições para labutar e promover o seu sustento bem como dos seus familiares. Essa renda não podia, em hipótese alguma, ser concedida a mais de um membro da mesma família. Porém, segundo Cássio de Mesquita Barros Junior²⁰⁶, o regulamento do PRORURAL previu a concessão desse benefício à companheira do beneficiário, caso ela fosse a responsável por manter a unidade familiar.

Dessa forma, o sistema previa uma renda mínima que viesse garantir ao trabalhador e à sua família, que dele dependia diretamente, condições dignas de sobrevivência, sem precisar, contudo, pedir auxílio a terceiros, nem tampouco socorrer à assistência pública, o que, não seria justo àquele que sempre trabalhou e ajudou na formação e expansão da sua família e do campo.

4.2.2.1.3 Auxílio-funeral

Concedido ao executor do funeral ou aos dependentes que arcaram com as despesas do funeral do segurado. Era um benefício pecuniário instantâneo que não ultrapassava o valor de um salário-mínimo. Era diferente do concedido na previdência urbana, já que lá o valor variava entre um ou dois salários-mínimos. Foi um benefício instituído pelo PRORURAL que sofreu várias críticas de grande parcela da doutrina que considerava essa prestação pecuniária não urgente, fato que a desfiguraria diante dos propósitos do Plano de Assistência ao Trabalhador Rural, que era conceder aos seus segurados prestações necessárias, urgentes, capazes de afastá-los de um iminente estado de necessidade.

4.2.2.1.4 Auxílio Inatividade

Era um novo benefício criado para os rurícolas, já que, desde a edição do Estatuto do Trabalhador Rural, essa prestação pecuniária não lhes era concedida. Consistia no pagamento mensal ao inativo, de uma renda correspondente à metade do maior salário-mínimo vigente no país. Esse valor era reajustável com base no

²⁰⁶ BARROS JUNIOR. Cássio de Mesquita. *Previdência Social Urbana e Rural*, p. 162.

aumento do salário-mínimo. Não podia ser cumulado com qualquer outra prestação pecuniária assegurada pela previdência urbana ou rural.

4.2.2.1.5 Pensão por morte

Benefício pecuniário de prestação continuada conferido aos dependentes do segurado morto. Tinha o caráter alimentar e visava amenizar a redução dos ganhos da família em virtude do falecimento daquele responsável pelo seu sustento.

A morte referida poderia ser real ou presumida, sendo essa última a declarada por autoridade judiciária competente após seis meses da ausência do segurado. Após esse intervalo, se o segurado não tivesse reaparecido, a pensão, que inicialmente foi concedida em caráter provisório, passaria a ser definitiva. Mas, se o segurado tivesse desaparecido após um desastre, catástrofe ou acidente, a pensão concedida aos dependentes não precisaria obedecer ao intervalo acima aludido para que ganhasse o caráter de definitividade.

Não era concedido com o fito de resguardar o poder aquisitivo e o nível de vida dos dependentes do segurado falecido, mas apenas, tinha por fim garantir o mínimo necessário para que os dependentes conseguissem manter uma condição digna de sobrevivência. Antes (Lei Complementar nº 11/71) tinha valor correspondente a 30% do maior salário mínimo vigente no país, contudo, sofreu esse valor um reajuste, com o advento do Decreto nº 73.617, passando a ter a pensão valor correspondente a 50% do maior salário mínimo vigente à época.

A pensão deveria ser rateada por todos os dependentes do segurado, só vindo a ser extinta com o término do direito do último pensionista, que pode acontecer por morte, por reaquisição da capacidade laborativa, ou até mesmo pela perda da condição de dependência em relação ao falecido segurado. Aqui, do mesmo modo que se sucede com a aposentadoria por invalidez, o dependente inválido em gozo de pensão deveria, sempre que solicitado, se submeter a exames médicos periódicos que comprovassem a persistência da sua invalidez e a conseqüente continuidade na percepção do benefício.

4.2.2.2 Serviços

Diferente dos primeiros benefícios que figuravam em prestações pecuniárias, os serviços são prestações consistentes em obrigação de dar ou fazer.

Em relação ao PRORURAL, esses englobavam os serviços de saúde e social. Os primeiros compreendiam a prevenção de doenças, a educação sanitária, a assistência à maternidade e à infância, atendimento médico e cirúrgico em hospitais, ambulatórios ou mesmo, atendimento domiciliar, realização de exames complementares e assistência odontológica, clínica e cirúrgica. Eram prestados através de subsídios ou convênios firmados com entidades hospitalares ou ambulatoriais, de preferência, mantidos pela União, Estados, Municípios, entidades da Previdência Social, fundações, entidades privadas ou sociais, cooperativas de produtores rurais e empresas que aplicassem recursos no desenvolvimento dos serviços de saúde. Nunca a prestação daqueles serviços poderia ser efetuada diretamente por pessoas contratadas pelo FUNRURAL, já que, era característica da Previdência Rural, segundo Cássio de Mesquita Barros Junior²⁰⁷, a realização dos serviços de saúde de maneira indireta.

Uma importante característica do serviço de saúde era a sua gratuidade, já que não exigia do trabalhador segurado, como condição para o gozo do benefício, a contraprestação pelo serviço prestado. Em relação ao serviço social, podemos considerar que ele tinha a finalidade de promover o ajuste de pessoas à vida social, utilizando-se, para isso, de métodos técnicos e científicos adequados. Era voltado para a melhoria das condições de vida e dos hábitos do segurado, além de prestar assistência jurídica ao segurado, facilitando a sua inclusão como beneficiário do PRORURAL.

As atividades do Serviço Social não acabavam por aí. Ele ainda realizava pesquisas a fim de constatar as reais condições de vida e as necessidades dos segurados, fornecia medicamentos, colaborava com a saúde nos serviços de prevenção de doenças e educação sanitária e incentivava a habilitação de pessoal para o desempenho de serviços de auxiliar de enfermagem, obstetrícia e puericultura.

²⁰⁷ BARROS JÚNIOR, Cássio de Mesquita. *Previdência Social Urbana e Rural*, p. 176.

4.2.2.3 Seguros contra acidentes de trabalho

Desde 1967 os acidentes de trabalho passaram a ser enquadrados no sistema previdenciário pela Lei nº 5.316/67, contudo, os trabalhadores rurais não tinham direito a essa cobertura, pois, naquela época, ela era apenas destinada aos trabalhadores urbanos. Ficaram aqueles então, sujeitos às disposições do Decreto-Lei nº 7.036/44.

De acordo com aquela norma, os trabalhadores rurais que fossem acidentados, teriam apenas direito a uma indenização por incapacidade física para o trabalho ou a uma indenização por morte, devendo ela ser paga pelo empresário, que por sua vez, tinha garantido a seu favor, nesses casos, o pagamento pelo seguro especial e obrigatório ao qual eram vinculados.

Isso nos levava a concluir que, durante muito tempo, os empregadores rurais sentiam-se obrigados a realizar seguros que garantissem os seus empregados, em caso de acidentes, com empresas seguradoras privadas, já que, *ab initio*, a Previdência Social não oferecia essa cobertura. E mais, essa situação perdurou até 1974, quando houve a integração total do acidente de trabalho ao regime de cobertura do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

Entrou em vigor a Lei nº 6.195/74 que passou a ser regulamentada pelo Decreto nº 76.021/75, que determinou a integração dos seguros contra acidentes de trabalho à Previdência Social, passando as antigas indenizações a se transformar em prestações previdenciárias. Mas, necessário se faz conceituar o acidente de trabalho, para que assim possamos ter a correta noção do evento que dava ensejo à prestação aqui examinada.

Suely Alves de Souza²⁰⁸ partiu da definição de acidente de trabalho contida na Lei nº 5.316/67 que também foi adotada pela Lei nº 6.195/74, que fazia ligação entre a ocorrência do sinistro e a realização ou prestação do trabalho pelo indivíduo em favor da empresa. Dessa forma, chegava-se à conclusão que o seguro contra os acidentes de trabalho eram direcionados apenas, aos empregados de certa empresa, fazendo a grande massa de trabalhadores rurais permanecer em

²⁰⁸ SOUZA, Suely Alves. *Direito Previdenciário*, p. 63

total desamparo diante dos eventos infortunisticos. Deveria, segundo a autora, a lei deixar de fazer referência às empresas, já que, assim sendo, os demais trabalhadores rurais passariam a ser abrangidos pela lei que disciplinava a proteção previdenciária conferida em casos de acidente de trabalho e enfermidades profissionais. Ai, segundo lição de Russomano²⁰⁹ poderiam ser protegidos, por uma questão de justiça e equidade, aqueles que ajudavam os trabalhadores rurais, embora não fossem empregados do proprietário de terra, mas que lhes prestavam seus serviços com o seu consentimento.

Barros Júnior²¹⁰ entendia o acidente de trabalho como aquele que ocorria devido ao exercício do trabalho, a serviço da empresa, provocando lesão corporal, perturbação funcional ou doença que cause a morte ou a perda ou a redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho. Ainda era considerado acidente de trabalho aquele que, embora não tenha sido a causa única, tenha contribuído diretamente para a morte ou a perda ou redução da capacidade para o trabalho. A doença profissional também era equiparada ao acidente de trabalho.

4.2.2.3.1 Beneficiários do seguro de acidentes do trabalho rural

O Regulamento do Seguro dos Acidentes do trabalho rural elenca vários segurados, dentre os quais podemos citar: a) Os empregados que prestam serviços de natureza rural às empresas agroindustriais e agro-comerciais; b) A pessoa física que presta serviços de natureza rural diretamente a empregador, em estabelecimento rural ou prédio rústico, mediante salário pago em dinheiro ou parte *in natura* e parte em dinheiro, ou por intermédio de empreiteiro que, embora não constituídos em empresa, utilizem mão-de-obra para a produção e fornecimento de produto agrário *in natura*.

Eram dependentes do segurado as seguintes pessoas: a esposa e o marido inválido ou a companheira mantida pelo segurado sob sua dependência há mais de cinco anos, salvo se tivesse com ele filho comum, hipótese em que o prazo de cinco anos era dispensado; os filhos homens menores de dezoito anos ou inválidos e filhas mulheres menores de vinte e um anos, solteiras, salvo se inválidas,

²⁰⁹ RUSSOMANO. Mozart Victor. *Curso de Previdência Social*, p. 382.

²¹⁰ BARROS JÚNIOR. Cássio de Mesquita. *Previdência Social Urbana e Rural*, p. 179-180.

podendo ser aqui incluídos os enteados, menores sob guarda ou tutela do trabalhador rural que não tivessem bens suficientes para a sua própria manutenção; pessoa que poderia ser designada se, do sexo masculino menor de dezoito anos ou maior de sessenta anos, ou inválido; mãe ou pai inválido e ainda os irmãos homens, desde que menores de dezoito anos ou inválidos e irmãs mulheres, desde que menores de vinte e um anos e solteiras, salvo as inválidas.

4.2.2.3.2 Prestações concedidas aos trabalhadores rurais em caso de acidente ou enfermidade profissional

Eram cinco as prestações concedidas ao homem do campo, caso eles fossem surpreendidos por qualquer acidente ou enfermidade profissional: o auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, a pensão por morte acidentária, as assistências médica (cirúrgica, hospitalar, farmacêutica e odontológica, inclusive o transporte do acidentado) e social e a reabilitação profissional. Correspondiam ao valor de 75% do valor do maior salário-mínimo vigente no país.

O auxílio-doença era concedido apenas aos trabalhadores rurais que fossem surpreendidos por acidentes do trabalho que tivessem ocasionado lesões corporais, perturbações funcionais ou qualquer doença que o incapacitasse temporariamente para o exercício de seu trabalho. Russomano falava que esse benefício seria concedido nos casos de enfermidade profissional. Mas, se o segurado fosse acometido de moléstia comum, ele não teria direito à percepção do benefício.

Esse benefício era concedido a partir do momento da efetiva constatação da incapacidade do trabalhador por meio de uma avaliação realizada por médico que preste assistência médico-hospitalar ao beneficiário, mediante convênios firmados pela entidade previdenciária. O prazo de duração do benefício dependeria apenas da análise da manutenção da incapacidade do trabalhador para o exercício da sua atividade. Assim que ele estivesse apto ao exercício do seu trabalho, extinto estaria o benefício. Porém, se após algum tempo ficasse constatado que o trabalhador estava permanentemente incapacitado para o exercício de qualquer atividade laborativa, através de laudos médicos fornecidos por profissionais das

entidades competentes, o auxílio-doença seria convertido em aposentadoria por invalidez.

A aposentadoria por invalidez, conforme vislumbramos acima, era conferida ao segurado que estava plena e definitivamente incapacitado para o exercício de qualquer atividade, em decorrência de um acidente de trabalho que tenha lhe causado lesões corporais, perturbações funcionais ou doenças. Passava a ser devida ou a partir do dia da conversão do auxílio-doença em aposentadoria ou a partir do primeiro dia após a ocorrência do acidente. Pensão por morte, benefício pecuniário concedido diretamente aos dependentes do segurado morto em virtude de um acidente de trabalho e devido a partir da data do óbito, não podendo, todavia, ser cumulada com aposentadoria por invalidez ou velhice.

A assistência médica, uma prestação da espécie serviço, concedida ao homem do campo, era devida obrigatoriamente a partir da ocorrência ou efetivação do evento infortunístico e compreendia a assistência cirúrgica, hospitalar, farmacêutica e odontológica, e o transporte do segurado aos centros urbanos em busca do atendimento médico adequado, quando necessário.

Reabilitação profissional tinha por fim reabilitar o trabalhador que foi acometido por uma doença ou acidente de trabalho para o exercício de uma outra atividade rural se, porventura houvesse perda ou redução de sua capacidade laborativa, em decorrência daqueles eventos. Contudo, estaria adstrito às condições financeiras e técnicas do FUNRURAL.

4.2.2.4 Análise conclusiva

O que se pode constatar com a análise dos sistemas previdenciários na época anterior à vigência da nossa atual Carta Maior foi a coexistência de três distintos sistemas previdenciários, sendo um rural, outro urbano e um destinado especificamente aos funcionários públicos federais. Dessa forma, conforme pudemos expressar, ainda persistia a desigualdade de tratamento previdenciário conferido aos camponeses em relação aos demais sujeitos da proteção previdenciária.

Não podemos negar a incansável tentativa do legislador em amparar todos os sujeitos passivos de proteção social, o que se viu a partir da edição de várias leis, regulamentos e decretos. Mas, na verdade, o sucesso almejado não conseguiu ser alcançado como era esperado.

Várias poderiam ter sido as razões desse insucesso, mas a principal delas foi a excessiva previsão de serviços e benefícios pelos planos previdenciários, impossibilitando a sua execução devido a sua incompatibilidade com a reserva de recursos disponíveis pelo sistema para a sua execução. Houve sempre a preocupação em instituir uma fonte de custeio que fosse compatível com a criação, majoração ou extensão dos benefícios e serviços previdenciários e assistenciais, mas, mesmo assim, o legislador, na tentativa de amparar um número maior de necessitados, acabava edificando planos bastante generosos que prometiam muito além daquilo que poderiam, efetivamente, conceder.

Isso foi acontecendo, principalmente, se analisarmos o plano elaborado para os rurais, exposto no E.T.R. Esse diploma foi generoso a tal ponto nas suas propostas inviáveis, o que exigiu a criação do FUNRURAL que limitou a concessão das prestações apenas aos serviços de saúde e assistência social, eliminando todas as prestações pecuniárias instantâneas e continuadas. Além do que, a própria previdência urbana, por ser também exageradamente generosa, promoveu o retardamento da concessão da proteção social aos rurícolas, pois, como foi mostrado adredemente, serviu de parâmetro para a elaboração do seu plano.

Na verdade, os rurícolas não desejavam planos demasiadamente generosos, mas, sim, pleiteavam pela elaboração de um plano de seguridade social que lhes concedesse a garantia de que, em sendo atingidos pelos riscos sociais, eles não estariam sujeitos às mais variadas situações de miséria e indigência. Teriam a cobertura necessária, capaz de lhes proporcionar condições dignas de existência, sem a necessidade de recorrer aos socorros públicos. Essa sim, era a pretensão dos rurícolas.

CAPÍTULO V

PRINCÍPIO DA UNIFORMIDADE E EQUIVALÊNCIA DOS BENEFÍCIOS E SERVIÇOS ÀS POPULAÇÕES URBANAS E RURAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

5.1 INTRODUÇÃO

Como foi visto no decorrer do trabalho, nem sempre as populações urbanas e rurais gozaram de tratamento previdenciário uniforme, vez que, somente em 1960, com o advento do Estatuto do Trabalhador Rural, esta população passou a ter uma proteção legal dos seus direitos. Contudo, mesmo tendo o estatuto do trabalhador rural e, mais tarde, o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural desenvolvido sistemas com o intuito de proteger os trabalhadores rurais dos eventos incertos que poderiam lhes causar danos e lhes diminuir ou cessar a capacidade laborativa, levando-os a uma situação de necessidade, mesmo assim, eles ainda não conseguiram, naquela época, ter o mesmo tratamento que era concedido ao trabalhador das cidades, que sempre tiveram, até então, um leque de cobertura previdenciária muito maior.

Na verdade, foi a partir da Revolução Industrial que o homem da cidade e o operariado das indústrias passaram a lutar em busca dos seus direitos influenciados pelos imigrantes italianos que aqui chegaram e passaram a divulgar as condições com as quais o operariado trabalhava em seu país, auxiliando, sobremaneira, levantes e reivindicações cada vez mais freqüentes por parte da classe operária, principalmente nos grandes centros urbanos como o Rio de Janeiro e São Paulo.

Diante dessa realidade, ou seja, com o desenvolvimento das cidades em torno da vida industrial, muitos trabalhadores do campo passaram a migrar para os centros urbanos em busca de melhores condições de vida para eles e para as suas famílias. A massa de trabalhadores nas cidades, com o êxodo, foi aumentando, promovendo um enorme esvaziamento na área rural, o que fez gerar uma séria crise

no campo. Essa situação era tão séria a ponto de ter sido necessária a criação, pelo Código Penal de 1940, do crime de aliciamento (recrutamento, angariação, sedução), punindo aqueles que incentivavam os trabalhadores a desenvolver as suas atividades laborativas em outras regiões do território nacional, prometendo-lhes grandes vantagens salariais e regalias legais, que na verdade, ainda não existiam efetivamente na legislação nacional. Mas, aos poucos, a frustração foi tomando conta de novo daqueles indivíduos, pois, como se sabe, o programa de assistência era ainda muito restrito, se relacionado com o programa de proteção dos trabalhadores citadinos.

As constituições também não se preocupavam em traçar expressamente medidas protetivas aos homens do campo, já que, mesmo as Constituições de 1967 e 1969, não trataram de suprimir essa grave omissão quanto à proteção previdenciária rural. Essa tormentosa situação não poderia assim continuar. Foi aí que o constituinte de 1988, sensibilizado com tamanha injustiça, resolveu dedicar alguns artigos do texto constitucional à seguridade social, que a partir de então, passaria a ser estendida ao homem do campo e da cidade, sem qualquer forma de discriminação.

Por isso, podemos notar grandes e importantes avanços trazidos pelo texto constitucional de 1988. O primeiro deles está relacionado, exatamente a compreensibilidade, ou seja, a proteção por ela trazida veio abranger toda a população indistintamente. Com isso, passou-se a ter a certeza de que o Direito Previdenciário era mesmo um direito autônomo, já que ele não tinha restrita aplicabilidade a uma pequena classe de trabalhadores.

Segundo Feijó Coimbra²¹¹, na verdade, isso foi viável devido à previsão do texto constitucional em torno da universalidade do direito às prestações, já que, a relação jurídica de filiação passava a ser estendida em favor de todos os cidadãos que manifestassem o seu interesse em vincular-se a uma instituição previdenciária que pudesse lhes garantir determinadas coberturas em caso de ocorrência de risco social.

²¹¹ COIMBRA, Feijó. *Direito Previdenciário Brasileiro*, p. 52-53.

Para o autor citado, a partir daquele momento, “todo o membro da sociedade, acometido de necessidade, ameaçado pela miséria, à assistência social tem direito, seja no caso de vir a ser atingido por um sinistro de cujos efeitos venha deplorar-se, seja no caso de já ser vítima de acontecimentos anteriores à promulgação do novo texto constitucional. Importa isso dizer que é à necessidade presente que a norma constitucional vem dar socorro, consoante seja necessário²¹²”.

Um outro avanço trazido pela Carta Constitucional, segundo disposição do mesmo autor, foi a abrangência de um leque de riscos sociais muito mais amplos, já que incluía riscos biológicos comuns, como a morte, doença, invalidez, velhice, maternidade, como ainda previa a cobertura de riscos profissionais relacionados direta e intimamente à capacidade laborativa do indivíduo, como os acidentes de trabalho, doenças profissionais e o desemprego.

As classes menos amparadas passaram a ter cobertura do sistema previdenciário, garantida pela constituição, a exemplo dos idosos, dos portadores de deficiência e das famílias de baixa renda. Esses últimos eram sujeitos ativos da proteção do sistema de seguridade social mesmo que não vertessem contribuições para o mesmo, já que, a eles a Constituição garantiria acesso às prestações da assistência social. E mais: o trabalhador rural passou a ser contemplado com a identidade de prestações que antes eram apenas concedidas aos trabalhadores da cidade.

Por isso, foi criada uma regra jurídica constitucional clara e objetiva a respeito da uniformidade e equivalência, como elementos caracterizadores dos benefícios e serviços outorgados pelos Poderes Públicos às populações urbanas e rurais, em respeito a um outro princípio norteador da seguridade social: a universalidade. Mas, faz-se necessário, a partir desse momento, tecer mais alguns comentários acerca do conceito desses dois elementos caracterizadores. Segundo lições de José Cretella Júnior:

Mediante a uniformidade deverá haver identidade absoluta nas prestações de serviços e no recebimento de benefícios. Pelo traço da universalidade, o legislador pretendeu dizer que não deverá haver, por parte do legislador infraconstitucional, distinção entre trabalhador urbano e o trabalhador rural. Todos terão o mesmo tratamento. A seguir, o texto alude à equivalência, ou

²¹² COIMBRA, Feijó. *Direito Previdenciário Brasileiro*, p.53.

assemelhação, significando que a distribuição em doses ou proporções iguais sejam ofertadas às populações, quer urbanas, quer rurais, sem e menor discriminação do *quantum* outorgado²¹³.

Para o professor Wagner Balera, a uniformidade significa “a identidade. Existirão prestações idênticas para toda a população, independentemente do local onde residem ou trabalhem as pessoas. Equivalente quer dizer de igual valor. Significa, pois, que os benefícios não serão distintos entre as populações protegidas²¹⁴”.

Na lição de José Afonso da Silva, o princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais reafirma a idéia de uma Seguridade Social destinada a atender a toda a população, sem distinção de sua localização. Para ele, a uniformidade significa “que as prestações da Seguridade Social em benefícios como em serviços devem estender-se indistintamente às populações urbanas e rurais – isso para evitar o que já ocorreu: os trabalhadores urbanos recebiam benefícios e serviços previdenciários, enquanto os trabalhadores rurais não tinham cobertura alguma”²¹⁵. Diante disso, ainda afirma o autor:

Aqui, o princípio da uniformidade acaba tendo o mesmo sentido do princípio da universalidade subjetiva: extensão de benefícios e serviços a toda a população. O princípio da equivalência significa que os benefícios e serviços prestados à população rural hão de ter valores iguais aos prestados à população urbana, e vice-versa. A uniformidade está na extensão dos benefícios a ambas as populações. A equivalência está na igualdade dos valores dos benefícios e serviços prestados a uma e a outra²¹⁶.

Miguel Horvath Júnior entende que a uniformidade consiste na vedação de proteção social diversa às populações urbanas e rurais. Elas, então, a partir de 1988, com o advento da nossa Carta Magna, passaram a usufruir de um mesmo nível de proteção²¹⁷. Em relação à equivalência, dispõe o supra mencionado autor que esta “dá dimensão econômica aos serviços prestados, refere-se à igualdade geométrica, equivalência de proporções”. E ainda leciona:

²¹³ JÚNIOR, José Cretella. *Comentários à Constituição de 1988*, p. 4.300.

²¹⁴ BALERA, Wagner. *A seguridade Social na Constituição de 1988*, p. 37.

²¹⁵ SILVA, José Afonso da. *Comentário à Constituição*, p. 761.

²¹⁶ SILVA, José Afonso. *Comentário à Constituição*, p. 761.

²¹⁷ HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*, 6. ed., p. 74.

Por equivalência, deve-se entender a vedação do estabelecimento de critérios diversificados para o cálculo dos benefícios previdenciários [...] Com a regulamentação da Constituição Federal de 1988 através das Leis nº 8.212/91 e 8.213/91, temos apenas uma previdência social que abrange as populações urbanas e rurais. A intenção constitucional é a eliminação completa de qualquer discriminação entre as duas populações [...].

Marly Cardone explicita que “uniformidade é igualdade quanto ao aspecto objetivo, isto é, no que se refere aos eventos cobertos. Equivalência é quanto ao valor pecuniário ou qualidade da prestação²¹⁸”.

Sobre a abrangência desse princípio, Luis Cláudio Flores da Cunha explica que:

[...] a isonomia é um princípio que comporta método de correção de desigualdades, e não quis o legislador constituinte, com isto, dizer que os trabalhadores rurais e urbanos deveriam ser tratados de forma absolutamente igual, quando diferentes são os meios em que vivem, os salários, as condições de educação e justiça social, bem como de fiscalização das normas trabalhistas e previdenciárias²¹⁹.

Existem algumas discriminações positivas em torno do trabalhador rural, senão vejamos: ele desfruta de uma redução de cinco anos para o deferimento da aposentadoria por idade, eles tiveram total aproveitamento do tempo rural laborado até o advento dos Planos de Custeio e de Benefícios, mesmo sem o recolhimento de contribuições, para todos os efeitos, exceto para carência (§ 2º do art. 55 da Lei 8.213/91). Contudo, ele ainda desfruta de um tratamento previdenciário disforme, se comparados aos trabalhadores das cidades.

Foi diante dessa realidade, que o constituinte de 1988 preferiu trazer expressamente, sob o enfoque de fundamento da seguridade social, a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, responsável por estabelecer a equiparação entre as prestações devidas aos trabalhadores urbanos e rurais, dirigidas diretamente aos efeitos dos riscos doença, invalidez, morte, velhice, reclusão. Concedeu proteção às famílias do trabalhador segurado em caso de ocorrência de algum risco ou contingência social que pudesse

²¹⁸ CARDONE, Marly. *Previdência, Assistência e Saúde: o não trabalho na Constituição de 1988*, p. 30.

²¹⁹ FLORES DACUNHA, Luiz Cláudio. *Princípios de Direito Previdenciário na Constituição da República de 1988*, In: Freitas, Vladimir P. (Coord.). *Direito Previdenciário, Aspectos Materiais, Processuais e Penais*, p. 17.

levar o próprio segurado e os seus familiares, que dele dependiam, à situação de miséria e necessidade social.

Por isso, não há mais que se falar em Previdência Urbana e Previdência Rural, já que, em face do princípio em análise, houve uma verdadeira unificação dos regimes previdenciários do campo e da cidade. Daí, independentemente do local da prestação do serviço ou do local de residência do indivíduo, a partir do momento que ele vier a ser acometido por um risco ou contingência social, ele passará a gozar de prestações que lhes são garantidas pela ordem constitucional vigente.

E essa tendência brasileira teve, na verdade, como podemos concluir, influência de outras legislações ao longo do mundo, que cada vez mais buscavam, em matéria de direito previdenciário, reduzir as divergências entre os regimes previdenciários e ampliar o âmbito de aplicação de sua Segurança Social tanto em relação às pessoas protegidas quanto ao grau de proteção a elas concedida.

5.2 LEI DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E A SUA APLICABILIDADE EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO URBANA E RURAL

A partir desse momento passaremos a elencar todo o rol de benefícios que a nossa Carta Magna passou a oferecer às populações urbanas e rurais. Benefício é bom que se deixe bem claro, nada mais é que uma espécie de prestação previdenciária, de natureza pecuniária, concedida a todo o indivíduo, considerado segurado, a partir do momento que ele preenche todos os requisitos legais exigidos para a sua concessão.

O indivíduo passa a ser considerado como segurado a partir do momento que ele se filia a um órgão previdenciário, podendo, a partir de então, verter ou não contribuições para o sistema, tornando-se, contudo, detentor do direito de obter prestações do órgão previdenciário, desde que, como dito alhures, preencha todas as condições impostas pela lei e, principalmente, que seja acometido por um risco ou contingência social. Bem esclarece Fabio Lopes V. Berbel a respeito da filiação:

Filiação é a consequência das normas jurídicas previdenciárias de vinculação. É, portanto, a materialização da vinculação jurídica entre o sujeito filiado e a entidade de proteção social. A filiação não é a garantia de prestação previdenciária, mas a aquisição do status de beneficiário hipotético, pois a concessão da prestação está ligada à ocorrência da contingência e não da persistência da qualidade de filiado²²⁰.

Essa filiação pode ser obrigatória ou facultativa. Na primeira, a imposição advém da própria lei e decorre “automaticamente do exercício de atividade remunerada abrangida pelo Regime Geral de Previdência Social²²¹”. Na segunda, o *status* de filiado advém da ocorrência do fato gerador filiatório combinado com a vontade do indivíduo de vincular-se ao sistema, devendo, a partir de então, verter contribuições sociais.

Assim sendo, depois de filiados ao sistema e de preenchidas as exigências legais, a população urbana e a população rural farão jus aos seguintes benefícios previdenciários: auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, auxílio-acidente, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por idade, aposentadoria especial, salário-maternidade, salário-família. Já os seus dependentes terão direito aos seguintes benefícios pecuniários: pensão por morte e auxílio-reclusão.

Aqui não seria adequado deixar de conceituar a figura do dependente previdenciário. E para isso, recorreremos mais uma vez às lições de Fabio Lopes V. Berbel. Explica o autor que essa dependência é classificada como dependência econômica previdenciária. Esse indivíduo, portador dessa dependência passa a ser visto como filiado indireto ao sistema.

Esses dependentes econômicos previdenciários quase sempre coincidem com os dependentes elencados pela lei civil. Esses estão na situação jurídica de cônjuge, companheiro (a), filho (a) não emancipado, de qualquer natureza (filiação advinda de laços naturais ou jurídicos), desde que menor de vinte e um anos de idade e não emancipados, bem como os inválidos. Quanto a eles, a dependência econômica para com o filiado direto é presumida (presunção absoluta), dispensando, portanto, comprovação. Há, ainda, os considerados filiados indiretos que mantêm dependência relativa em face do segurado direto. São os pais do segurado, bem

²²⁰ BERBEL, Fábio Lopes Vilela. *Teoria Geral da Previdência Social*, p. 184.

²²¹ HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*, p.121.

como seus irmãos homens, até os vinte e um anos de idade e mulheres solteiras, não emancipadas, menores de vinte e um anos de idade. Todos esses precisam comprovar a sua relação de dependência, diferentemente dos dependentes presumidos.

A Lei 8.213/91 deixou de fazer menção ao dependente designado, presente na legislação anterior, fato que dava oportunidade ao segurado direto de elencar uma pessoa de seu interesse e, é claro, que vivesse às suas expensas, para torná-la sua dependente.

Para Heloisa Derzi²²², essa nova normatização deu ensejo a um grande retrocesso social, vez que promoveu a exclusão do “rol das hipóteses de filiação indireta a situação jurídica “pessoa designada””, impossibilitando a inclusão de dependente econômico, como por exemplo, a relação homossexual, como sendo fundamentadora de uma filiação indireta. Na verdade, hoje se dá uma outra interpretação a esta norma, já que os homossexuais, pela maior parte da doutrina, podem ser considerados como companheiros do segurado da previdência social, fato esse muito combatido, tendo em vista a não finalidade de constituição de família pelos seus membros.

Por fim, os segurados e seus dependentes, além de terem direito aos benefícios, que como foi dito adredemente, são prestações de natureza pecuniária, têm eles, ainda, direito aos serviços que, apesar de não serem prestações em pecúnia, como a grande maioria das que são concedidas pelo sistema de seguridade social, são prestações positivas, assumidas pelo Estado e por toda a sociedade, em nome da solidariedade, e que se consistem em obrigação de dar e fazer. São, pois, a habilitação e reabilitação profissional e os serviços sociais, que serão oportunamente tratados mais adiante. Contudo, o fato que os diferencia das demais prestações está, exatamente, no caráter assistencial que assumem, haja vista a desnecessidade de contribuição por parte dos seus beneficiários como requisito essencial para a fruição desses serviços, que por isso mesmo, são universalmente prestados.

²²² DERZI, Heloisa Hernandez. *A Morte e seus Beneficiários no Regime Geral de Previdência Social*, p.213.

5.2.1 Benefícios Previdenciários

A) O Auxílio-doença

Tem direito a esse benefício aquele segurado que, após ter cumprido o período de carência, se tornar incapacitado, temporariamente, ou seja, por período superior a quinze dias, para o exercício de suas atividades habituais.

O indivíduo segurado que se encontra em gozo do auxílio-doença, independentemente de sua idade, fica obrigado a se submeter, periodicamente, a exames médico-periciais, a cargo da Previdência Social (já que, hoje não há mais limitação dessa obrigatoriedade aos cinquenta e cinco anos de idade, quando a partir de então o segurado estava livre dessa obrigação), que constatem a permanência a sua inaptidão para o exercício de suas atividades habituais em virtude do risco doença, e ainda a processos de reabilitação profissional ou tratamento gratuitamente dispensado. Caso assim não procedam, correrá o risco de ter os benefícios suspensos.

Quanto à periodicidade desses exames, esta será determinada pelo INSS, e somente em caso de concessão do benefício na esfera judicial é que já se prevê a periodicidade de seis meses para a realização desses exames por parte do beneficiário. Esse benefício exige a carência de doze contribuições mensais. Requer ainda que o segurado seja atingido pelo risco doença e que, em decorrência dela, se torne incapacitado para o exercício de sua atividade habitual, necessitando, por isso, de assistência médica ou farmacêutica. Contudo, se a doença for decorrente de acidente de qualquer natureza, esse benefício independe de carência.

São sujeitos ativos desse benefício, portanto, detentores do direito à sua percepção, o empregado urbano e o rural²²³, o empregado doméstico, trabalhador avulso, o contribuinte individual, o segurado especial e o facultativo. Quando se tratar de acidente de trabalho, esse benefício será devido ao emprego urbano ou rural (exceto o doméstico), ao segurado especial, ao trabalhador avulso e ao médico-residente.

²²³ Vide art. 11 da Lei nº 8.213.

Empregado (urbano ou rural) é aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural à empresa, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração. Assim sendo, para que seja empregado, exige-se o cumprimento dos requisitos da pessoalidade, onerosidade, subordinação e não eventualidade da prestação de serviço. Por empregado doméstico, entende-se ser aquele que presta serviço de natureza contínua a pessoa ou família, no âmbito residencial desta, em atividades sem fins lucrativos.

Trabalhador avulso é aquele que presta a diversas empresas, sem vínculo empregatício, serviço de natureza urbana ou rural, assim definidos em regulamento. Pode ou não ser sindicalizado, mas, precisa ter a prestação de serviço intermediada por sindicato ou órgão gestor de mão-de-obra. Já o contribuinte individual é assim conceituado:

a) pessoa física, proprietária ou não, que explora atividade agropecuária ou pesqueira, em caráter permanente ou temporário, diretamente ou por intermédio de prepostos e com o auxílio de empregados, utilizados a qualquer título, ainda que de forma não contínua (Lei nº 9876/99);

b) pessoa física, proprietária ou não, que explora atividade de extração mineral-garimpo, em caráter permanente ou temporário, diretamente ou mediante prepostos, utilizando ou não o auxílio de empregados de forma contínua ou não e finalmente;

c) o ministro de confissão religiosa e o membro de instituto de vida consagrada, de congregação ou de ordem religiosa.

O segurado especial é o produtor rural, o parceiro, o meeiro ou os arrendatários rurais, o garimpeiro, o pescador artesanal e o assemelhado, que exerce sua atividade, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que conte com o auxílio esporádico de terceiros ou dos respectivos cônjuges ou companheiros e filhos maiores de catorze anos de idade ou a eles equiparados. Têm que, obrigatoriamente, trabalhar com o seu grupo familiar. Finalmente, o segurado facultativo é o maior de dezesseis anos que não exerce atividade remunerada que o

enquadre como segurado obrigatório (art. 7º, XXXIII, CF/88, com redação oferecida pela EC nº 20/98).

O segurado empregado passará a ter direito à percepção do benefício a partir do décimo sexto dia de afastamento da atividade laborativa ou a partir da data do requerimento se, se entre a data do afastamento e a data do requerimento decorreram mais de trinta dias. Se o segurado for empregado doméstico, trabalhador avulso, contribuinte individual, segurado especial ou facultativo, a data de início do benefício será a partir da data da incapacidade ou então a partir da data do requerimento se, entre a data de início da incapacidade e a data do requerimento, decorreram mais de trinta dias.

Durante os primeiros quinze dias de afastamento da atividade, o pagamento de salário integral do empregado estará a cargo da empresa, ficando o contrato de trabalho, aqui, interrompido. O seu valor é de 91% do salário de benefício. Isso ocorre, pois, supõe-se que durante o período que o segurado estiver em gozo do auxílio-doença, não irá contribuir para o sistema. Por isso mesmo, será descontado, de imediato, o valor correspondente à sua contribuição. O salário-de-benefício dos segurados, neste caso, corresponderá à média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, correspondentes a 80% de todo o período contributivo.

Antes do advento da Lei nº 9876, o segurado especial só obtinha o auxílio-doença no valor de um salário-mínimo vigente no período, uma vez que não possuíam salário-de-contribuição. Isso demonstra que, mesmo após o advento da Carta Maior e da sua disposição em torno da não diferenciação dos critérios de concessão das prestações em geral e dos valores dos benefícios, em relação ao local de prestação dos serviços em relação aos urbanos e rurais, estes últimos, continuaram gozando de tratamento diferenciado. Contudo esse fato era justificado, pois, muitas vezes, o produtor rural, parceiro, meeiro, arrendatário, pescador artesanal e garimpeiro, que trabalhavam em regime de economia familiar, sob mútua dependência e colaboração, não contribuíam diretamente para a Seguridade Social (§ 8º do art. 195 da CF/88).

Por isso, só tinham direito a perceber um salário-mínimo da previdência a título de benefício. Havia, pois, um tratamento diferenciado em razão da sua condição, frente aos outros segurados da Previdência Social, já que recebiam benefícios com valor muito menos elevado. Contudo, depois do advento da Lei nº 9876/99, o segurado especial passou a ter o direito de auferir o benefício em valor superior ao mínimo, já que, a partir de então, o seu salário-de-benefício seria aquele obtido a partir dos valores sobre os quais incidiu a sua contribuição anual. Estaria abandonada a discriminação para com a população campestre.

A razão de tudo isso é que a Previdência Social é vista como um sistema de seguro social e está intimamente ligada à idéia de contribuição, uma vez que a proteção social não contributiva fica a cargo da assistência social. Por isso, é essencial haver uma produção agrícola para fins de comercialização, para que o segurado especial possa contribuir e receber um benefício com valor superior ao mínimo legalmente previsto.

Há algumas possibilidades de suspensão do benefício aqui estudado. A primeira delas ocorre quando o segurado deixa de se submeter periodicamente aos exames médicos periciais ou a tratamento (salvo tratamento cirúrgico e a transfusão sanguínea) e a processo de reabilitação profissional proporcionado pela Previdência Social. Contudo, o benefício será imediatamente restabelecido quando passar não mais a existir o motivo que deu causa sua suspensão e desde que, é claro, persista a incapacidade do segurado.

Extinguir-se-á a sua concessão, todavia, quando o segurado recuperar a sua capacidade laborativa, ou, quando constatada a total impossibilidade de restabelecimento dessa capacidade, venha o auxílio-doença ser substituído pela aposentadoria por invalidez. Pode também ser extinto quando vier a ser substituído pelo auxílio-acidente, já que, após a ocorrência do acidente de qualquer natureza, restou seqüela definitiva ao segurado, que implicaria, para sempre, na sua redução da capacidade laborativa.

Ainda há a possibilidade de cessação do benefício quando o segurado, após tratamento de reabilitação, se torne apto para o exercício de outra atividade laborativa, diferentemente daquela que inicialmente desempenhava, mas que lhe

garanta sustento, bem como à sua família. Esse benefício não poderá ser cumulado com qualquer espécie de aposentadoria, nem com o auxílio-reclusão. Se a segurada estiver em gozo do salário-maternidade, também não poderá usufruir do auxílio-doença. Ele poderá ser requerido pela própria empresa e pode também ser concedido de ofício pelo próprio INSS, desde que este tenha ciência da incapacidade do segurado, e sem que ele, é claro, já tenha, anteriormente, requerido o benefício.

B) Aposentadoria por invalidez

Terá direito a esta aposentadoria o segurado que se tornar total e permanentemente incapacitado para o exercício de atividade capaz de lhe garantir a subsistência e que insusceptível de reabilitação profissional. Necessita, ainda, cumprir a carência exigida por lei.

Incapacidade, segundo a Organização Mundial de Saúde, consiste na “redução ou na falta (resultante de deficiência ou disfunção) da capacidade para realizar uma atividade de maneira considerada normal para o ser humano, ou que esteja dentro do espectro considerado normal²²⁴”.

Para o INSS a incapacidade laborativa consiste na impossibilidade do desempenho das funções específicas de uma atividade em decorrência de alterações morfopsicológicas provocadas por doença ou acidente²²⁵. Não é necessário que o segurado seja total e absolutamente incapaz para o desempenho de qualquer atividade. Basta não poder desempenhar atividade que garanta a sua subsistência. Nesse ponto, interessante observação é feita por Miguel Horvath Júnior que transcrevemos *in verbis*:

Ora, se a lei não exige, como vimos, incapacidade absoluta e total, é possível que ele possa exercitar a capacidade residual, de forma a obter uma complementação ao seu sustento. Lembremo-nos que o sistema previdenciário é um sistema básico de cobertura e que a instalação da incapacidade previdenciária reduz drasticamente o nível de vida do segurado que percebia remuneração superior ao teto máximo de pagamento. Deve, porém, o segurado informar à Previdência Social sobre o desenvolvimento de atividade com utilização da capacidade laboral,

²²⁴ HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*, 6. ed., p. 203.

²²⁵ HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*, 6. ed., p. 203.

submetendo-se à nova perícia para verificação se a incapacidade geradora do benefício ainda se faz presente²²⁶.

Assim como no auxílio-doença, o segurado que está em gozo deverá se submeter a exame médico a cargo da Previdência Social (a cada dois anos), independentemente de sua idade, e sob pena de suspensão do benefício, ou ainda a processo de reabilitação profissional ou tratamento custeado pela Previdência, exceto, como dito anteriormente, tratamento cirúrgico ou transfusão sanguínea.

A carência exigida para este benefício é de 12 (doze) contribuições mensais, passando o segurado a ter início à concessão do benefício, em se tratando de segurado empregado, urbano ou rural, a partir do décimo sexto dia do afastamento da atividade, se a aposentadoria não veio precedida de auxílio-doença. Todavia, se antes, o segurado gozou de auxílio-doença, a aposentadoria será devida a partir da cessação do auxílio.

Para o segurado acidentado, não é exigido o cumprimento de período de carência. Mas, a data do início do benefício será a partir do seu requerimento se, entre a data do afastamento da atividade e a data do requerimento, transcorreram mais de trinta dias. Para o empregado doméstico, que também é sujeito ativo desse benefício, além do trabalhador avulso, segurado especial e contribuinte individual, a data de início da concessão do benefício será a data do início da incapacidade ou a data do requerimento, se, entre a incapacidade e o requerimento decorrerem mais de trinta dias.

Os quinze primeiros dias de afastamento da atividade conhecido como período de espera, ficarão a cargo do empregador, que estará obrigado a pagar integralmente o salário do seu empregado durante esse período de afastamento. Esse benefício é calculado com base em 100% do salário-de-benefício, sendo este correspondente à média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição do segurado, correspondentes a 80% de todo o seu período contributivo. Tanto nesse benefício como no anteriormente analisado, não se aplica o fator previdenciário, devido ao alto grau de imprevisão que neles incide.

²²⁶ HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*, 6. ed., p.205.

Como acontecia no auxílio-doença, o segurado especial tinha o benefício da aposentadoria por invalidez fixada em um salário-mínimo. Contudo, desde 1999, com o advento da Lei nº 9.876, o segurado especial pode e deve receber o seu benefício com valor superior o mínimo estabelecido por lei, já que este regramento dispõe que o salário-de-benefício do segurado especial será obtido mediante os valores sobre os quais incidiu a sua contribuição anual.

Dentro da nossa legislação foi criado ainda um outro tipo de invalidez, conhecido por “grande invalidez”. Ocorre quando o segurado necessita do auxílio permanente de um terceiro para que possa desenvolver atividades comuns do seu dia-a-dia, como por exemplo, se deslocar, fazer as suas necessidades básicas.

Em sendo assim, terá o segurado direito a um acréscimo de 25% sobre o valor da aposentadoria que percebe (direito este pessoal e intransferível, cessando imediatamente com a morte do segurado), podendo, com este acréscimo, o valor da aposentadoria ultrapassar o teto estabelecido por lei, sem qualquer vedação. Este acréscimo terá o seu valor revisto quando houver reajuste do benefício que lhe deu causa.

As causas de suspensão da aposentadoria por invalidez são as mesmas em relação ao auxílio-doença, ou seja, ocorrerão quando o segurado deixar de se submeter aos exames médicos, quando solicitados, bem como ao tratamento ou à reabilitação profissional a cargo da Previdência Social. O seu pagamento será restabelecido imediatamente após a cessação de qualquer causa que promoveu a sua suspensão.

Grande parte da doutrina diz que o evento gerador da aposentadoria por invalidez é a incapacidade total e permanente para o exercício da atividade laborativa, mas, não definitiva, uma vez que esta pode cessar a qualquer momento. Mas, é sempre bom lembrar que o sistema não protege os segurados que já, quando do seu ingresso, portavam determinada doença, salvo quando esta, mesmo pré-existente, tenha sido agravada em virtude do exercício de atividade laborativa.

Em se tratando de extinção, a aposentadoria cessará automaticamente, quando o segurado retornar voluntariamente à sua atividade laborativa. Se o

segurado for empregado, a extinção ocorrerá quando ele recuperar completamente a sua capacidade laborativa e se esta recuperação tiver ocorrido em um período não superior a cinco anos contados a partir da data do início do benefício (aposentadoria por invalidez ou do auxílio-doença que o antecedeu, sem qualquer interrupção). Se ele tiver direito de retornar à atividade que exercia quando se aposentou, o benefício também cessará de imediato.

A morte do segurado também é causa de extinção imediata. Contudo, se o segurado não retornar mais à atividade que ele exercia antes do início da aposentadoria, o seu benefício cessará após tantos meses quantos forem os anos de duração da aposentadoria por invalidez. Por fim, como é óbvio, a morte do segurado também é causa de extinção imediata do benefício. Essas são, pois, as hipóteses de extinção imediata. Mas, há ainda os casos de extinção progressiva do benefício, e que ocorrem nos casos de recuperação parcial da capacidade do segurado; no caso de recuperação total ocorrida após o prazo de cinco anos e ainda; na hipótese de ter sido o segurado considerado apto para o exercício de trabalho diverso daquele que exercia antes do advento da sua aposentadoria. Nesses casos, o segurado irá receber a chamada “mensalidade de recuperação”, correspondente ao valor integral da sua aposentadoria nos primeiros seis meses; com redução de 50% do valor de sua aposentadoria nos seis meses seguintes e com redução de 75% do valor da aposentadoria percebida nos últimos seis meses, permanecendo, como se vê esse salário de recuperação por um período de 18 meses, quando cessa definitivamente.

Os beneficiários da aposentadoria por invalidez não poderão perceber qualquer outro tipo de aposentadoria nem, tampouco, podem perceber o auxílio-acidente, uma vez que, se o segurado antes de se aposentar auferia o auxílio-acidente, o valor da sua aposentadoria será calculado levando em consideração o valor do auxílio-acidente recebido.

C) Aposentadoria por tempo de contribuição

Dispõe o artigo 201, § 7º, da CF/88, com redação dada pela EC nº 20/98, *in verbis*: “É assegurada a aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições: I – trinta e cinco anos de

contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher”. Dessa forma, para a fruição da aposentadoria por tempo de contribuição “integral”, basta que o segurado comprove, no mínimo, trinta anos de contribuição, se do sexo feminino e trinta e cinco anos de contribuição, se do sexo masculino. Esse requisito é válido para aqueles segurados filiados ao RGPS após a promulgação da Emenda Constitucional nº 20.

Para quem, hoje, ingressa ao sistema, não é exigido qualquer vinculação à idade mínima ou qualquer acréscimo a título de pedágio. Contudo, uma confusão existia em torno do segurado que já era filiado ao sistema previdenciário antes de 16/12/98, data da promulgação da EC nº 20. Para esses, a lei exigia que, se homens, contassem com cinquenta e cinco anos de idade e trinta e cinco anos de contribuição; se mulheres, contassem com, no mínimo, quarenta e oito anos de idade e trinta anos de contribuição, para que pudessem se aposentar por tempo de contribuição integral. Proporcionalmente, essa aposentadoria era concedida aos segurados que completassem 53 anos de idade e trinta anos de contribuição, e para as seguradas, quarenta e oito anos de idade e vinte e cinco anos de contribuição.

E não era só. Ainda sobre eles recaía uma taxa, conhecida como “pedágio” e se apresentava da seguinte maneira: O segurado que, na data da promulgação da emenda constitucional, não tivesse implementado todas as condições para auferir aposentadoria “integral” teria que, além de cumprir todo o tempo de contribuição e possuir a idade exigida, deveria se submeter, ainda, ao pedágio de 20% ou 40% em relação ao tempo faltante, à época da Emenda, para que pudesse se aposentar integral ou proporcionalmente.

Isso resultava que o segurado ou a segurada, que foram atingidos pela regra de transição tinham que se submeter a regras muito mais gravosas em relação aos novos segurados que viessem a ingressar no sistema depois do advento da EC n.º 20º, o que não poderia acontecer. Contudo, os que já tinham ingressado no sistema e, todavia, não tinham conseguido preencher todos os requisitos legais necessários para adquirir a aposentadoria proporcional, poderiam continuar com o direito de adquiri-la, contanto que tivessem preenchido cumulativamente os seguintes requisitos: Se homens, teriam que possuir trinta anos de contribuição e cinquenta e três anos de idade, e se mulheres, contar com quarenta e oito anos de

idade e vinte cinco anos de contribuição, tudo isso (tanto para o homem como para a mulher segurada), combinado com o pedágio equivalente a 40% do tempo que, na data da promulgação da emenda, faltava para se garantir o direito à aposentadoria. Mas, é bom lembrar que essa aposentadoria “proporcional” por tempo de serviço não mais existe para os que ingressaram a partir de 16/12/98. Depois da Emenda, desapareceu do nosso sistema jurídico.

Problema maior surge, aqui, depois da emenda, com relação ao trabalhador rural, em virtude da exclusão da aposentadoria por tempo de serviço do ordenamento jurídico pátrio. Assim, ficou estabelecido que para o segurado empregado rural, vale o tempo de serviço anterior à competência de julho de 1991 (data da vigência da Lei nº 8.213), como tempo de contribuição, desde que ele esteja amparado de prova material, independentemente de ter ou não recolhido contribuição (art. 2º da lei nº 8.213/91). Nota-se que o § 2º, do artigo 55 da Lei nº 8.213 veda, expressamente, a possibilidade de contagem do tempo de serviço rural anterior à sua edição (1991) para efeito de carência.

A razão de tudo isso se dava, pois, antes de 1991, ou seja, do advento da Lei nº 8.213, os trabalhadores rurais, diferentemente dos urbanos, não eram considerados como segurados obrigatórios, não contribuindo diretamente para o sistema e, por esse motivo, mais uma vez, não tinham, mesmo após a Carta Magna de 1988, direito aos mesmos benefícios que os urbanos, nem mesmo, muitas vezes, com valores equivalentes aos que eles percebiam. Portanto, mais uma grande desigualdade estabelecida que a Emenda Constitucional procurou corrigir.

A situação não era diferente para o segurado especial. Esse, como se sabe, apesar de ter direito à aposentadoria por tempo de serviço (se já tivesse exercendo atividade laborativa antes do advento da EC nº. 20 e contribuísse como facultativo), tinha um critério diferenciado para o cálculo do seu salário-de-benefício. Para eles, tanto para a aposentadoria por idade, como veremos mais adiante, como para a aposentadoria por tempo de serviço, a fórmula de cálculo considerará um treze avos da média dos maiores valores sobre os quais incidiu a sua contribuição anual, correspondentes a oitenta por cento de todo o seu período contributivo. Portanto, para os especiais, a forma de cálculo do salário-de-benefício também é

diferenciada, mostrando que não há equivalência dos benefícios a eles concedidos, em relação aos cidadãos, como prega a CF/88.

Em relação à contagem de recíproca de tempo de serviço na atividade rural para usufruir de benefícios na atividade privada, trazemos um julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal, da Adin 1664-4/UF, cujo relator foi o Ministro Octavio Gallotti:

Dessas premissas, parece lícito extrair que, para a contagem recíproca corretamente dita, isto é, aquela que soma o tempo de serviço público ao de atividade privada, não pode ser dispensada a prova de contribuição, pouco importando – diante desse explícito requisito constitucional – que de, contribuir houvesse sido, no passado, dispensada determinada categoria profissional, assim limitada, bem ou mal, quanto ao benefício de reciprocidade pela ressalva estatuída na própria Constituição [...] O mesmo, entretanto, não sucede com a comunicação dos períodos – ambos de atividade privada – de trabalho urbano e rural, soma que, além de não se subordinar aos pressupostos expressos no citado parágrafo 2º do art. 202 (compensação financeira e contribuição), revela-se claramente vinculada aos princípios da uniformidade e equivalência entre os benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, resultantes do mandamento constante do parágrafo único do art. 194 da Constituição [...] Resumindo o que foi até aqui enunciado, entendo ser juridicamente relevante a impugnação da proibição de acumular imposta pela nova redação do artigo 48 da Lei dos Benefícios, bem como, em relação ao teor imprimido aos artigos 55, parágrafo 2º, 96, IV, e 107, o ataque à restrição ao cômputo do tempo de atividade rural, anterior à exigibilidade de contribuições, para fins de regime geral de previdência, justificando-se apenas e ao primeiro exame, a limitação à contagem recíproca referente ao tempo de serviço público.

Contudo, essa posição não é tranqüila na doutrina e na jurisprudência. Assim sendo, decidiu a Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça em favor do INSS:

[...] o tempo de serviço rural, assim reconhecido, não serve para contagem recíproca com vistas à sua junção com o tempo de serviço urbano e obtenção de aposentadoria por tempo de serviço urbano. É que o tempo de atividade rural, sem verter contribuições, anterior a 05/04/91, retroação à vigência da Lei nº 8.213/91 (art. 145), serve apenas para obtenção dos benefícios do art. 143, da referida lei, a saber: aposentadoria por idade, aposentadoria por invalidez, auxílio-doença, pensão e auxílio-reclusão (REsp 231.269/SP, Rel. Min. Gilson Dipp, QuintaTurma, publ. DJ 04/06/2001).

Em relação ao tempo de serviço rural anterior à vigência da Lei nº 8.213/91, Miguel Horvath Júnior destaca a Súmula 10 da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais:

O tempo de serviço rural anterior à vigência da Lei nº 8.213/91 pode ser utilizado para fins de contagem recíproca, assim entendida aquela que soma tempo de atividade privada, rural ou urbana, ao de serviço público-estatutário, desde que sejam recolhidas as respectivas contribuições previdenciárias²²⁷.

Hoje fica estabelecido que a utilização de tempo rural sem a necessidade de contribuições pode ocorrer frente ao Regime Geral da Previdência Social, para aquisição do benefício da aposentadoria por tempo de contribuição.

Adentrando especificamente nas entrelinhas da aposentadoria por tempo de contribuição, temos que, para o segurado empregado e empregado doméstico urbano ou rural, a data de início do benefício será a data do desligamento da atividade, ou a data de requerimento, se, entre a data do afastamento e a do requerimento, transcorrerem mais de noventa dias. Para os demais segurados, incluindo o contribuinte individual, a data de início do benefício será a data do requerimento. Como se pode ver, não é necessário o imediato desligamento da atividade para requerer a aposentadoria.

Essa espécie de aposentadoria é irreversível e irrenunciável a partir do instante que o segurado receber o seu primeiro pagamento. Corresponde a 100% do salário-de-benefício. Como visto, não pode ser cumulada com o auxílio-acidente já que o valor deste, para todos os efeitos, foi anteriormente utilizado no cálculo do valor da aposentadoria.

Os que já estavam vinculados ao sistema previdenciário na data da promulgação da emenda, poderiam optar pela aposentadoria proporcional. O valor mensal do benefício é fixado em 70% do salário-de-benefício, acrescido de mais 5% para cada ano completo de serviço prestado, até, atingirem, no máximo, 100% do salário-de-benefício.

O risco aqui analisado é a velhice, já que se pressupõe que o segurado que tenha contribuído trinta e cinco anos e a segurada contribuído cm trinta, não tenham mais disposição para continuar desempenhando as suas atividades laborativas.

²²⁷ HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*, 6. ed., p. 147.

Segundo Miguel Horvath Júnior²²⁸ tecnicamente, o tempo de contribuição não é um risco, mas sim, uma certeza de que, ao final do prazo estipulado legalmente, em havendo as contribuições regulares, será concedida a aposentadoria. Todos os segurados obrigatórios e facultativos são sujeitos ativos desse benefício, ou seja, são detentores do direito de percebê-lo, desde que preenchidos todos os quesitos legalmente elencados. O sujeito passivo é o INSS.

A lei nº 9876/99 estabeleceu novas regras para o cálculo dos benefícios previdenciários, pois, além de estabelecer como critério para o cálculo do salário-de-contribuição o valor correspondente a 80% das maiores remunerações do segurado, ainda estabeleceu para o cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição o chamado “fator previdenciário”, tudo em nome da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial.

Daí, aqueles que se aposentam mais cedo e contribuem menos tempo para a Previdência, terão os seus valores de benefício reduzidos em razão do fator previdenciário, pois, pressupõe-se que viverão mais, passarão mais tempo auferindo benefícios e em contrapartida contribuirão por um período reduzido para o sistema. Nesse caso, o fator previdenciário busca possibilitar o equilíbrio do sistema e tenta evitar que os segurados se desliguem tão cedo do mercado de trabalho.

D) Aposentadoria por Idade

Passam a ter direito à aposentadoria por idade os segurados homens que contem com sessenta e cinco anos de idade e mulheres que contem com sessenta anos de idade, se urbanos. Se forem rurais, o empregado do sexo masculino passará a ter direito à aposentadoria por idade se possuir sessenta anos de idade e se feminino, cinqüenta e cinco anos de idade. Mas, em ambos os casos, ou seja, independentemente de ser urbano ou rural, os segurados necessitarão preencher o requisito carência exigido expressamente em lei. Para o urbano, a carência exigida é de cento e oitenta contribuições.

Já para o trabalhador rural, o critério é diferente. Como foi visto adredemente, ele apenas passou a ser considerado segurado obrigatório a partir da

²²⁸ HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Lei Previdenciária Comentada*, p. 184.

vigência da Lei de Benefícios, e por isso, antes desse período ele não recolhia contribuições previdenciárias. Assim, a lei, em face do princípio da isonomia, tentando não discriminar o rurícola, determinou que sua carência fosse cumprida se eles conseguissem comprovar o exercício de atividade rural em número de meses idênticos à carência exigida pelo referido benefício. Todavia, a Lei de Benefícios que assim prescreve (art. 143 da lei nº 8213) consiste em norma transitória, ou seja, esse benefício é concedido no valor de apenas um salário-mínimo desde o início da sua vigência até o ano presente, 2006. Portanto os segurados rurais que vierem requerer o benefício até o final deste ano em curso, terão o direito de perceber a aposentadoria por idade no valor equivalente ao do salário mínimo vigente. Só após o ano de 2006 é que ficará terminantemente proibida a concessão da aposentadoria por idade ao trabalhador rurícola. Mas é bom lembrar que, aqui, estamos nos referindo apenas ao seu requerimento, permanecendo o segurado rural percebendo a sua aposentadoria (desde que concedida até o final do ano de 2006), sem qualquer restrição, até a sua morte.

Em havendo perda da qualidade de segurado antes do implemento da idade que a lei exige para o requerimento desta espécie de aposentaria, mas, tendo o segurado cumprido a carência exigida por lei, pode ele, sem qualquer problema, ter acesso à aposentaria por idade, inclusive, tendo o Superior Tribunal de Justiça decidido nesse sentido (REsp 328756/PR). Isso porque, muitas vezes, a exigência concomitante desses requisitos gerava uma grave injustiça social, principalmente, se analisarmos a situação daqueles que possuíam baixa renda e perdiam o emprego não tendo a mínima condição de contribuir para o sistema previdenciário.

Não há justiça, é claro, na não concessão do benefício àquele que trabalhou durante vários anos e, por ter deixado de contribuir devido à sua precária situação financeira, não perceber um benefício dessa natureza, quando a própria lei previdenciária o presume cansado para exercer atividade laborativa, devendo dela se afastar.

Também não é necessário haver o desligamento da empresa para que seja requerida essa espécie de aposentadoria e é ela, assim como a aposentadoria por tempo de contribuição, irreversível e irrenunciável a partir do momento da sua concessão.

A data de início do benefício para todo e qualquer empregado urbano ou rural e até mesmo doméstico, será a data do seu desligamento da atividade, ou, se não houve afastamento, será a data do requerimento. O mesmo acontece com o segurado que deixou para requerer o benefício após noventa dias da data do seu afastamento. Para os demais segurados: trabalhador avulso, contribuinte individual e segurado especial, a data de início do benefício será a data do requerimento.

Os empregados segurados com mais de setenta anos de idade, se homens e sessenta e cinco anos de idade, se mulheres, se tiverem cumprido integralmente a carência, poderão contar com a aposentadoria compulsória. Diferentemente das outras, será requerida pela empresa, e por isso mesmo, terão os segurados, em seu favor, o direito de receber uma indenização prevista na Lei Trabalhista decorrente da rescisão indireta do contrato de trabalho, sendo ela considerada a partir da data imediatamente anterior ao início da aposentadoria. Convém ressaltar que o empregador não está obrigado a requerer a aposentadoria compulsória do seu empregado. Se ele preferir, pode deixá-lo, livremente, prestando serviço após a implementação da idade acima prevista.

Com relação ao valor do benefício que os segurados perceberão, mais uma vez vamos ver a distorção que existe entre o segurado campesino e o segurado citadino, já que, entre eles, continua persistindo a não uniformidade e a não equivalência entre os benefícios que lhes são concedidos, portanto, havendo afronta cabal ao princípio constitucional que está em exame. O valor da aposentadoria é de um salário mínimo para o empregado rural e para o segurado especial, salvo na hipótese de ter este último contribuído para o sistema como segurado facultativo.

A razão de ser desta discriminação repousa no fato de não ter o contribuinte individual produtor rural muitas e muitas vezes contribuído para o sistema, já que a maioria deles vertia apenas duas ou três contribuições anuais, para efeito de consideração de tempo de serviço, que mais tarde poderia ser convertido.

Em caso de segurado especial que verte contribuições, o cálculo do salário-de-benefício, segundo disposição do artigo 28, § 6º, I, da Lei de Benefícios corresponderá a um treze avos da média aritmética simples dos maiores valores sobre os quais incidiu a sua contribuição anual, correspondentes a oitenta por cento

de todo o período contributivo, multiplicado pelo fator previdenciário (optativo). Contudo, para os demais segurados, o valor do benefício é calculado com base em 70% do salário-de-benefício (sendo este calculado a partir da Lei 9.876 de 29/11/99, com base média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, correspondentes a 80% de todo o período contributivo) mais 1% deste para cada grupo de doze contribuições mensais, até o máximo de 100%. A multiplicação pelo fator previdenciário é opção nessa hipótese de aposentadoria.

Daí, conclui-se que ainda continuará persistindo a desuniformidade e desigualdade entre os benefícios concedidos à população rural, se levarmos em conta os relacionados à população urbana. Não há vedação para o segurado aposentado por idade retornar ao exercício de atividade laborativa remunerada, mas, nesse caso, terá ele, obrigatoriamente, que voltar a contribuir. E mesmo assim, ele, após o ingresso nesta outra atividade, só poderá receber os benefícios do salário-família e salário-maternidade.

Pode também, em razão dos serviços, submeter-se à reabilitação profissional. Só não pode o segurado receber mais de uma aposentadoria dentro do Regime Geral, nem também cumular o valor da sua aposentadoria por idade, com o auxílio-doença. Tem a aposentadoria por idade o caráter definitivo, ou seja, após iniciado o recebimento, não se restabelece o “*status quo ante*”.

O risco nela coberto é a velhice, quando, na verdade, se instala uma situação de necessidade social ocasionada pela redução da capacidade laborativa do segurado em virtude do processo de envelhecimento natural do indivíduo. Alguns doutrinadores salientam que, na verdade, a diferenciação que foi aqui analisada, em torno da idade entre homens e mulheres no caso da aposentadoria por idade não deveria estar escrita expressamente no texto da nossa Carta Magna. Isso se justifica, pois, estatisticamente, a mulher vive mais que o homem, e, por isso mesmo, não deveria ter a lei lhe atribuído uma condição diferenciada e mais benéfica para a aquisição do direito de fruição do benefício analisado.

E) Aposentadoria Especial

A aposentadoria especial será devida ao segurado que além de ter cumprido a carência legalmente exigida, tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a sua saúde ou a sua integridade física, durante quinze, vinte ou vinte e cinco anos.

A caracterização de atividade como sendo especial (segundo disposição da Lei nº 9.032/95), depende de comprovação do tempo de trabalho permanente, não ocasional nem intermitente, durante quinze, vinte ou vinte e cinco anos em atividade com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos, biológicos, ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física, observada, como foi dito, a carência exigida.

Entende-se por trabalho permanente aquele em que o segurado, no exercício de todas as suas funções, esteve efetivamente exposto a agentes nocivos físicos, químicos, biológicos ou a associação de agentes. E trabalho não ocasional nem intermitente é aquele que, na jornada de trabalho, não houve interrupção nem suspensão de exercício de atividade com exposição aos agentes nocivos, ou seja, não foi exercida, de forma alternada, atividade comum e especial. E agentes nocivos são aqueles que podem causar mal à saúde e à integridade física do trabalhador nos ambientes de trabalho, em face da natureza, concentração, intensidade e fator de exposição. São, pois, agentes físicos, o ruído, as vibrações, frio, calor, umidade, eletricidade, pressões anormais, etc. São agentes químicos as névoas, poeiras, neblinas, fumos, gases, vapores de substâncias nocivas presentes no ambiente de trabalho e absorvidos pela via respiratória ou outras vias, etc. E, finalmente, os biológicos são microorganismos tais como bactérias, vírus, bacilos, fungos, parasitas e outros.

Para auferir este benefício, além de estar permanentemente exposto a esses agentes, a lei determinada que cumpra o segurado a carência de cento e oitenta contribuições mensais. E a data do início da concessão dessa aposentadoria será a data do desligamento da atividade. Mas, em caso de não desligamento, ou em caso de haver o requerimento por parte do segurado depois de noventa dias do desligamento da sua atividade, a data de início será a mesma do requerimento.

Antigamente, esse benefício era concedido aos segurados que tivessem cumulativamente, cinqüenta anos de idade ou mais, contassem com quinze anos de contribuição e trabalhassem quinze, vinte ou vinte e cinco anos em atividades penosas, insalubres ou perigosas, respectivamente.

Por atividade penosa entende-se ser aquela que causa um desgaste físico ou psicológico, além do desgaste normal causado pelo desenvolvimento de qualquer atividade laboral.

A atividade insalubre é, pois, aquela que afeta ou causa dano à saúde do indivíduo. Por natureza, condições ou métodos de trabalho expõem os empregados a agentes nocivos à saúde, acima dos limites de tolerância fixados em razão da intensidade do agente e do tempo de exposição aos seus efeitos. E atividade perigosa é aquela onde o indivíduo fica em contato permanente com explosivos ou inflamáveis²²⁹. Mas, hoje, como vimos, exige-se por parte do segurado a comprovação da prestação desses serviços, sob condições especiais em caráter permanente, e que por isso, possam lhe causar danos à sua saúde ou à sua integridade física.

Essa comprovação é feita através de um formulário emitido pela empresa, com base em um laudo técnico versando sobre as condições em que são exercidas as atividades laborativas, devendo este ser expedido por um médico do trabalho ou por engenheiro de segurança do trabalho. Neste laudo deverão constar as informações referentes ao uso ou à existência de tecnologia de proteção individual que seja capaz de reduzir a intensidade do agente agressor à saúde ou integridade física do trabalhador. Contudo, só isso não obsta a concessão da aposentadoria especial, pois, para que isso ocorresse, deveria ficar plenamente constatado que o uso do equipamento de proteção pelo trabalhador neutraliza ou elimina a presença do agente nocivo.

Deve ainda, a empresa, obrigatoriamente, manter atualizado o perfil profissiográfico previdenciário do seu empregado, onde se demonstra as atividades por ele exercidas em condições especiais, e ainda fornecer cópia ao mesmo em caso de rescisão contratual.

²²⁹ HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*, 6.ed., p. 221.

O salário-de-benefício do trabalhador urbano e do rural, para o acesso a esta prestação será obtido pela média simples dos maiores salários-de-contribuição, correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo, não se aplicando o fator previdenciário. E o valor da renda mensal do benefício corresponderá a 100% (cem por cento) do salário de benefício. Neste caso, não há diferentes formas de cálculo em relação à natureza do segurado (urbano ou rural).

Quando o indivíduo passa a receber a aposentadoria especial, a Lei de Benefícios proíbe que ele permaneça ou volte a exercer a mesma atividade que exercia, em condições especiais, antes da concessão da aposentadoria. Isso se explica, pois, a concessão de aposentadoria especial consiste numa aposentadoria prematura, que é dirigida, exatamente, às pessoas que exercem atividades em condições especiais e estão expostas ao risco, já que os agentes especiais são nocivos à saúde e à integridade física do trabalhador. Não é necessário, porém, o que trabalhador tenha a sua saúde ou integridade atingidos diretamente. Seria, portanto, ilógico que a lei viesse conceder a proteção a essas pessoas e elas, após o recebimento da prestação devida, voltassem, novamente, a exercer atividade em condições especiais que lhes cause dano.

Mas isso não quer dizer que o indivíduo fique privado, após receber aposentadoria especial, de exercer qualquer atividade laborativa. Ele apenas está proibido, por lei, de exercer apenas aquela que prejudique a sua saúde. Isso porque, após concedida, a aposentadoria especial se torna definitiva e imprescritível, substituindo o salário anteriormente recebido pela prestação dos serviços. Não poderá ser cumulada com qualquer outra espécie de aposentadoria do RGPS e nem também pode ser cumulada com o auxílio-doença ou o auxílio-acidente, já que, neste último caso, o seu valor será computado para efeito de cálculo da aposentadoria, não podendo se constituir um “*bis in idem*”. Não há, porém, qualquer vedação, por parte do segurado previdenciário em receber aposentadoria e pensão por morte, como antes se discutia na doutrina e na jurisprudência.

A lei nº 9.032/95 proíbe a conversão de tempo de serviço comum em especial para efeito de aposentadoria, permitindo apenas a conversão de tempo de serviço especial em comum, sem qualquer restrição. É concedida nas mesmas condições da aposentadoria por tempo de contribuição, ou seja, a partir da data do

desligamento da atividade, ou a partir da data do requerimento se não houve desligamento, ou se entre este e o requerimento do benefício decorreram mais de noventa dias. Benefício devido tanto ao empregado urbano e rural, desde que igualmente obedecidas as condições legais previstas, bem como aos trabalhadores avulsos e cooperados, de cooperativas de trabalho e produção.

F) Auxílio Acidente

Quando na entrada em vigor da Lei de Benefícios, em 1991, essa espécie de prestação era concedida apenas àqueles que sofriam acidentes de trabalho. Mas, foi mesmo a partir do advento da Lei nº 9.032/95 que o auxílio-acidente passou a ser concedido aos empregados urbanos e rurais (exceto os domésticos), trabalhadores avulsos e segurados especiais, na ocorrência de qualquer acidente, mesmo de origem diversa da laboral, já que esta lei substituiu a causa “acidente de trabalho” pela expressão “acidente de qualquer natureza”.

Assim sendo, estão incluídos não só os infortúnios de origem laboral como também os de outra origem, desde que tenham deixado seqüelas incapacitantes de modo permanente. Podemos dizer que tal benefício esteja num nível intermediário em relação ao auxílio-doença e à aposentadoria por invalidez. Isso se explica, pois, esses dois últimos são concedidos ao segurado quando este se torna totalmente incapacitado para o exercício de sua atividade que lhe garanta o sustento ao passo que no auxílio-acidente, o segurado não se encontra plenamente incapacitado para o exercício de sua atividade de trabalho, mas sim, parcialmente incapacitado, porém de forma permanente, já que sofreu uma seqüela decorrente do infortúnio. Ele, por isso, tem uma redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia.

O conceito de acidente de qualquer natureza pode ser extraído do artigo 30, § Único do Decreto nº 3.048/99 que diz ser o acidente de qualquer natureza aquele de origem traumática e por exposição a agentes exógenos (físicos, químicos e biológicos), que acarrete lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte, a perda, ou a redução permanente ou temporária da capacidade laborativa. O valor do benefício é calculado com base em 50% (cinquenta por cento) do salário-de-benefício. Esse valor é reduzido em relação aos demais benefícios

previdenciários tendo em vista não ter ele caráter substitutivo, ou seja, ele não existe para substituir o rendimento do trabalhador ou o seu salário-de-contribuição, mas, apenas, tem o caráter complementar, ou seja, tem o condão de compensar o segurado em virtude da redução da sua capacidade de trabalho. Não visa, a exemplo da aposentadoria por invalidez, afastar o indivíduo do ambiente de trabalho. Não. Ele, lá, permanecerá percebendo sua remuneração em face do empregador. E por isso mesmo, pode ser concedido com valor inferior ao mínimo que a Lei Benefícios exige, não se configurando afronta ao preceito constitucional que determina que qualquer benefício que venha substituir o salário-de-contribuição do indivíduo não pode ter valor inferior a um salário mínimo.

Diferente dos outros benefícios até aqui analisados, não exige carência e estão excluídos da sua abrangência os empregados domésticos, os contribuintes individuais e os facultativos. Estará cessada a sua concessão nas seguintes hipóteses: morte do segurado, percepção por ele da aposentadoria por invalidez ou de qualquer outra espécie. Não pode o mesmo segurado perceber mais de um benefício acidentário. Pode ser cumulado com qualquer outro benefício previdenciário, salvo aposentadoria.

Até aqui, como vimos, não existe diferença em relação ao salário-de-benefício em razão de ser o empregado urbano ou rural. Ele passará a ser concedido a partir do dia seguinte ao da cessação do auxílio-doença, independentemente de qualquer remuneração percebida pelo segurado.

G) Salário Família

Consiste numa cota mensal que hoje, corresponde ao valor de aproximadamente R\$ 22,23 para o segurado com remuneração mensal não superior a R\$ 435,52 e uma cota no valor de R\$ 15,74 para o segurado com renda mensal superior a R\$ 435,52 e igual ou inferior a R\$ 654,61. Daí vê-se que é uma prestação pecuniária, sendo concedida aos segurados empregados urbanos e rurais e os trabalhadores avulsos de baixa renda e que possuam filhos ou equiparados com idade não superior a catorze anos de idade, salvo os filhos inválidos. Tem, pois, o segurado tantas cotas quantos forem os filhos menores de catorze anos ou inválidos.

A sua finalidade, segundo Miguel Horvath Júnior é amenizar o encargo familiar decorrente da criação e educação dos filhos ou os que a eles forem equiparados. O salário-família pode ser pago juntamente com qualquer espécie de aposentadoria e auxílio-doença, e, no caso da segurada, se ela já estiver percebendo o salário-maternidade, poderá também gozar desse benefício, não havendo qualquer proibição legal a esse respeito.

Sendo o pai e a mãe segurados empregados domésticos ou rurais, ou então trabalhadores avulsos, ambos perceberão as cotas do salário-família. Entretanto, em caso de serem os pais separados de fato ou separados judicialmente, divorciados ou em caso de abandono, somente fará *jus* ao benefício aquele que permanecer com a responsabilidade sobre o sustento da criança.

É bom lembrar que as cotas aqui oferecidas não passam a integrar a remuneração do empregado para qualquer efeito. Assim, seu valor não é computado para efeito de concessão de benefício, não integrando o salário-de-contribuição.

Da mesma forma que o auxílio-acidente, o salário família não está sujeito à carência. Mas, para que o responsável continue recebendo as cotas é necessário que apresente anualmente, a carteira de vacinação dos seus filhos ou equiparados de até sete anos de idade, e para os maiores desta idade, exige-se a apresentação da frequência escolar semestralmente. Em se tratando de filho inválido, imprescindível a comprovação do estado de invalidez que ficará a cargo da perícia médica do INSS.

Depois da apresentação de todos esses documentos, à empresa, ao INSS, ao órgão gestor de mão-de-obra ou ao sindicato dos trabalhadores avulsos, ai sim, tornar-se-á devida a prestação ora examinada. E, será suspensa a sua concessão quando não forem apresentados esses documentos. Cessará a sua concessão quando ocorrer a extinção do vínculo empregatício do segurado, na ocasião de sua morte ou do seu filho menor de catorze anos ou inválido (a contar do mês seguinte ao óbito), quando cessar a invalidez deste último (a contar do mês seguinte ao da cessação da invalidez) ou ainda, quando o filho se tornar maior de catorze anos (a contar do mês seguinte ao da data do aniversário).

H) Pensão por morte

Benefício concedido diretamente aos dependentes do segurado falecido. É como no caso do auxílio-acidente e salário família, dispensada a carência para que venha ser concedido, no entanto, é imprescindível que a morte tenha ocorrido enquanto o indivíduo ainda mantinha a condição de segurado, a não ser que, quando do advento da morte do segurado, ele já tivesse preenchido os requisitos para a obtenção de qualquer aposentadoria da Previdência Social. Pode também ser concedida caso fique reconhecida a incapacidade temporária ou permanente do ex-segurado dentro do período de graça, confirmado por atestado médico-pericial concedido pelo INSS.

A relação de dependentes é subdividida em classes pela Lei n.º 8.213/91, sendo considerados dependentes presumidos, ou seja, aqueles que já têm a dependência declarada independentemente de prova, os cônjuges, companheiros e filhos não emancipados desde que menores de vinte e um anos e os inválidos. Estes são, pela Lei de Benefícios, enquadrados na Classe I.

Observe-se que, em relação aos cônjuges e companheiros, parte da doutrina e da jurisprudência admite a presunção relativa de dependência econômica, podendo se constituir prova em contrário. O cônjuge separado judicialmente ou divorciado fará *jus* à pensão por morte se recebia pensão alimentícia do segurado falecido, pois, caso contrário, não terá qualquer presunção de dependência. Se a cônjuge sobrevivente que recebe pensão por morte do seu marido, segurado falecido, vier contrair novas núpcias, continuará recebendo a pensão, não havendo qualquer vedação legal neste sentido.

Ainda são dependentes, contudo, não presumidos, os pais (que figuram na Classe II) e os irmãos não emancipados, de qualquer condição, menores de vinte e um anos, salvo os inválidos que não se sujeitam ao limite de idade (pertencentes à Classe III). Nesses dois casos, a condição de dependência econômica precisa ser comprovada para que possam adquirir o direito a receber o benefício, e ainda assim, só receberão se comprovarem a inexistência de qualquer segurado da classe preferencial (Classe I), já que a existência deste exclui automaticamente o direito

das demais classes. Se, porventura, houver mais de um dependente da mesma classe, entre eles será repartido, em cotas iguais, o valor da pensão.

Em relação aos cônjuges e companheiros, a legislação anterior apenas conferia direito de receber a pensão por morte ao cônjuge da segurada falecida, se o mesmo fosse inválido. Assim, se a segurada falecida possuísse um companheiro ou um marido válido, estes não teriam direito a receber a pensão da sua esposa falecida.

Essa situação mudou após a promulgação da CF/88 (art. 201, V) e os maridos e companheiros da segurada falecida, passaram a ter o direito de receber, com a Lei dos Benefícios, a pensão por morte da sua esposa ou companheira falecida.

Hoje também foram contemplados pela lei o companheiro ou a companheira homossexual do segurado falecido, passando a concorrer em pé de igualdade com os segurados da Classe I, não necessitando, pois, provar a sua dependência econômica em relação a ele. Para isso, basta apenas que preencham todos os requisitos que a lei prevê para a concessão do benefício.

Esses dependentes são detentores do direito de perceber a pensão por morte já que, procura a Legislação Previdenciária amparar essas pessoas que foram surpreendidas com o falecimento daquele que era responsável por prover o sustento da sua família. Para evitar que se instaure uma situação de necessidade, o direito previdenciário reconheceu o direito desses dependentes em perceber a pensão.

Em relação ao segurado trabalhador rural, a pensão por morte concedida aos seus dependentes quando do advento do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, em 1971, era equivalente a 30% do salário mínimo vigente naquela época.

Em 1973, com o advento da Lei Complementar nº 16, esse valor foi majorado para 50% do salário mínimo. Mas, com a Constituição Federal de 1988, ficou determinado que nenhum benefício que viesse substituir o salário-de-contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado poderia ter valor inferior ao salário mínimo vigente no país. Desse modo, procurou o texto constitucional

uniformizar o tratamento conferido ao empregado rural e o segurado especial em relação aos demais segurados.

Em se tratando da data de início do benefício, esse passará a ser concedido a partir da data do falecimento do segurado, se a pensão foi requerida antes de trinta dias do falecimento. Porém, se a pensão foi requerida após trinta dias do falecimento, a data de início do benefício será a data do requerimento. É bom frisar que a pensão devida a dependentes menores ou incapazes começa a ser contada a partir da data do falecimento do segurado, independentemente da data do requerimento do benefício.

Diferentemente ocorre quando estivermos tratando de morte presumida. Aqui, a data de início do benefício será a data da decisão judicial que declarar a morte presumida. É chamada pela doutrina de pensão por morte provisória. O valor da pensão por morte devida aos trabalhadores urbanos e rurais, bem como aos trabalhadores avulsos, contribuintes individuais e segurados facultativos será de 100% do valor da aposentadoria que o segurado percebia quando do advento da sua morte ou daquela que ele teria direito, caso tivesse se aposentado por invalidez na data do seu óbito, não podendo ultrapassar o teto dos benefícios estabelecido em lei.

Em relação ao segurado especial, o valor da pensão por morte é de um salário mínimo. Aqui, mais uma vez, o princípio da equivalência dos benefícios é mitigado, pois, não há aqui neste caso, equivalência quanto ao valor do benefício que ele recebe se levado em consideração ao dos demais segurados da Previdência Social.

A justificativa dessa discriminação já foi analisada em outra oportunidade, quando foi visto que, neste caso, os segurados especiais por não serem considerados contribuintes diretos da Previdência, nem sempre recolhiam contribuições em face da sua produção, já que, muitas vezes o que produziam era insuficiente até mesmo para a manutenção da sua família, que dirá para ser objeto de comercialização. Não tendo salário-de-contribuição, não havia como calcular o salário-de-benefício. Cessará o benefício quando ocorrer a morte do pensionista, quando o dependente filho ou irmão do segurado completar vinte e um anos ou se

emancipado, e, finalmente, pela extinção da cota do último pensionista. Em se tratando de pensionista inválido, para este cessará o direito quando cessar a sua invalidez. A pensão por morte só não admite percepção conjunta, ou seja, o beneficiário não poderá receber do INSS mais de uma pensão deixada pelo seu cônjuge ou companheiro.

I) Auxílio reclusão

Hoje, este benefício é devido aos dependentes, inclusive ao companheiro homossexual do segurado de baixa renda urbano ou rural que foi recolhido à prisão. Anteriormente, ou seja, antes do advento da EC nº 20/98, este benefício era atribuído a todos os dependentes do segurado recluso independentemente da renda por ele percebida.

É imprescindível para a concessão do benefício, que o segurado esteja realmente recluso, não sendo concedida a prestação em caso de prisão simples, de regime aberto ou na hipótese de livramento condicional. Essa prisão faz com que o segurado deixe de prover o sustento da sua família, fato que, por si só, pode gerar situação de necessidade.

O segurado deve estar efetivamente recolhido à prisão em regime fechado, ou seja, aquele em que o cumprimento da pena se dá em estabelecimento de segurança máxima ou média, ou ainda em regime semi-aberto, cumprido em colônia agrícola, industrial ou em estabelecimento similar. Não é necessário que o indivíduo seja preso em decorrência de sentença penal condenatória transitada em julgado. É preciso apenas que tenha sido ele privado de sua liberdade em virtude de ação estatal para que os seus dependentes passem a ter direito ao benefício em exame. Mozart Victor Russomano escreve:

O criminoso, recolhido à prisão, por mais deprimente e dolorosa que seja sua posição, fica sob a responsabilidade do Estado. Mas, seus familiares perdem o apoio econômico que o segurado lhes dava, e, muitas vezes, como se fossem os verdadeiros culpados, sofrem a condenação injusta de gravíssimas dificuldades. Inspirado por essas idéias, desde o início da década de 1930, isto é, no dealbar da fase de criação, no Brasil, dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, nosso legislador teve o cuidado de enfrentar o problema e atribuir ao sistema da Previdência Social o ônus de

amparar, naquela contingência, os dependentes do segurado detento ou recluso²³⁰.

Os dependentes, para que continuem percebendo o benefício, precisam apresentar, trimestralmente, o atestado que comprove a permanência da condição de recluso ou de detento do segurado.

Da mesma forma que a pensão por morte, o valor do auxílio-reclusão será correspondente a 100% do valor da aposentadoria que o segurado percebia, ou daquela a que ele teria direito se estivesse aposentado por invalidez, na data do recolhimento à prisão. Independe de carência para que seja concedido. Não há diferença em relação à apuração da renda mensal do benefício, em se tratando de população urbana e rural. Contudo, para o segurado especial, a situação é diferenciada. Para eles, a renda mensal do benefício será fixada em um salário mínimo, a não ser que tenha contribuído como segurado facultativo, hipótese em que o valor do auxílio-reclusão será correspondente a 100% do seu salário-de-benefício.

A data do início do benefício será a do efetivo recolhimento à prisão, desde que o benefício tenha sido requerido antes de trinta dias da ocorrência do seu fato gerador (prisão). Será devido a partir da data do recolhimento se este foi feito após trinta dias do recolhimento do segurado à prisão. Cessará a concessão do benefício imediatamente após a soltura do segurado; com o advento da sua morte, hipótese na qual terão os seus dependentes direito à pensão por morte; pela concessão da aposentadoria ao segurado detento; pela emancipação ou atingimento da idade de vinte e um anos ou cessação da invalidez dos filhos do segurado detento que percebiam o benefício.

Será o benefício suspenso quando o segurado evadir-se da prisão; quando não for apresentado, trimestralmente, o atestado expedido por autoridade competente que comprove a efetiva prisão do segurado; quando o segurado recluso passar a ser beneficiado pela progressão da pena para o regime aberto ou livramento condicional e, finalmente; quando o segurado passar a perceber o auxílio-doença enquanto recluso.

²³⁰ RUSSOMANO, Mozart Victor. *Comentários à Consolidação das Leis de Previdência Social*, p. 214.

J) Salário maternidade

Desde o advento da Lei nº 9.876/99 esse benefício passou a ser concedido a todas as seguradas, mães, da Previdência Social, ou seja, fazem *jus* a este benefício a segurada empregada urbana e rural, a empregada doméstica, a trabalhadora avulsa, a contribuinte individual, a segurada facultativa e a segurada especial, isso tendo em vista o princípio da universalidade. Neste último caso, a segurada precisa comprovar o exercício de atividade rural, mesmo que de forma descontínua, nos dez meses anteriores ao requerimento do benefício.

A razão que fundamenta a concessão dessa prestação previdenciária não é como muitos pensam propiciar à genitora a fruição de cento e vinte dias ao lado do seu filho, pois, se assim fosse, teria o genitor esse mesmo direito, além do que, em caso de natimorto, ou no caso de adoção, as seguradas não gozariam do mesmo benefício. O real fundamento desta era de acordo com a doutrina, garantir o pleno restabelecimento das alterações sofridas pelo corpo da mulher quando da gestação. Contudo, hoje, a razão fundamentadora é propiciar um convívio entre a mãe e o seu filho adotivo ou natural.

O pai biológico também poderá pedir a equiparação de direitos em caso de falecimento da sua esposa em razão do parto. A ele deve ser concedido o mesmo período de fruição do benefício, ou seja, cento e vinte dias de percepção de salário-maternidade para que o filho tenha uma convivência inicial com o seu genitor, já que a genitora não se fará presente.

Esse benefício previdenciário é percebido juntamente com a licença à gestante, de natureza trabalhista, pelas seguradas empregadas. É concedido a partir do vigésimo oitavo dia anterior ao parto até o nonagésimo primeiro dia após o parto, para as seguradas que deram a luz ao seu filho, podendo este prazo sofrer prorrogação de duas semanas tanto antes como depois do parto, a depender de comprovação de efetivo risco por parte da mãe, do feto ou da criança. Para efeito de sua concessão, considera-se parto o evento ocorrido após a vigésima terceira semana, ou seja, sexto mês de gestação, mesmo em caso de natimorto. As que sofreram aborto não criminoso têm direito ao salário-maternidade por um período de duas semanas. Tanto as seguradas que tiveram filhos naturais quanto as que

tiveram filhos adotivos (desde que tenham até oito anos de idade), portanto, têm, igualmente, direito à percepção deste benefício previdenciário.

Seguradas que têm mais de um vínculo empregatício ou que exercem atividades simultâneas têm direito a receber tantos salários-maternidade quantos sejam os empregos ou atividades desempenhadas. Mesmo a aposentada que retorne ao exercício de outra atividade remunerada, passará a ter direito a receber o salário-maternidade, contrariando a disposição legal que diz ter qualquer segurado aposentado que retorne à atividade direito a perceber, apenas, o salário-família e a reabilitação profissional.

A segurada que recebe auxílio-doença, mesmo devido em face de acidente de trabalho, terá o seu benefício suspenso enquanto estiver percebendo o salário-maternidade. Contudo, após o período de fruição desse, ela terá restabelecido o seu direito de receber o auxílio, se ainda permanecer a sua incapacidade laborativa. Esse benefício é pago diretamente pelo INSS ou mediante convênio com a empresa, sindicato ou entidade de aposentados. Durante o período de recebimento pela segurada, deverá a empresa continuar recolhendo as contribuições devidas por ele e pela empregada, sobre o valor do salário-maternidade. No caso da doméstica, o empregador apenas irá recolher o valor da contribuição por ele devido, apenas, já que a parte dela será imediatamente recolhida pelo INSS quando do pagamento do benefício.

Seu valor nunca será inferior ao valor do salário mínimo. Contudo, será equivalente à remuneração integral percebida, em relação à segurada empregada urbana ou rural e trabalhadora avulsa. Para a doméstica, será o valor equivalente ao se último salário-de-contribuição. Para a segurada especial, o valor do seu salário-maternidade será calculado, lavando-se em consideração um doze avos do valor sobre o qual incidiu a sua última contribuição anual. Se não houve contribuição, permanecerá ela recebendo apenas um salário mínimo. Para as demais, o cálculo da renda mensal corresponderá a um doze avos da soma dos doze últimos salários-de-contribuição, apurados num período não superior a quinze meses, não podendo, em todos esses casos, ultrapassar valor da remuneração mensal auferida pelos ministros do STF.

É prestação que depende do preenchimento do período de carência para que possa vir a ser concedido, para os casos das seguradas contribuintes individuais, facultativas e seguradas especiais. Essas necessitam comprovar o recolhimento de dez contribuições. No caso da segurada especial, temos uma peculiaridade: se ela conseguir comprovar o exercício de atividade rural nos dez meses anteriores ao requerimento do benefício, mesmo que seja uma atividade desempenhada de forma descontínua, ter-se-á esse período considerado para efeito de carência.

Em se tratando de segurada empregada urbana, rural ou doméstica e trabalhadora avulsa, estas ficam dispensadas de carência. Cessar-se-á a concessão desta prestação após o decurso de cento e vinte dias ou após o período de prorrogação, caso tenha sido concedida, ou ainda, em virtude do falecimento da segurada. Em relação à dispensa de carência, leciona Miguel Horvath Júnior:

Não fere o princípio da isonomia a previsão legal acerca da carência do benefício em estudo, em face de estarmos diante de situações distintas. A não previsão de carência para a empregada visa a proteção do emprego, já que não fosse a empregada dispensada desta carência, os empregadores só contratariam empregadas após o cumprimento da carência para evitar o risco de ter que arcar com este ônus. Para as demais seguradas esta isenção não se justifica já que as mesmas não vivem de seu salário, mas da renda de seu negócio e as facultativas necessariamente não precisam nem ter renda. Para as contribuintes individuais exige-se a carência de 10 meses²³¹.

A respeito da data de concessão do benefício, este poderá ser concedido a partir do vigésimo oitavo dia anterior ao parto, a depender da determinação médica ou mesmo a partir da data do parto, até o decurso de cento e vinte dias. Se o benefício foi requerido após a ocorrência do parto, será necessária a apresentação da certidão do nascimento do filho pela segurada, para que ela passe a fazer *jus* ao salário-maternidade, podendo ser ela, inclusive, submetida a exame médico-pericial para a comprovação do seu estado. Se for caso de adoção, o salário-maternidade será devido a partir da sentença de adoção ou do termo de guarda judicial.

Nos casos de mães adotivas, essas terão prazos de duração do benefício diferenciados, em razão da idade dos seus filhos adotados. Desta forma, as mães que adotaram crianças com até um ano da idade, terão o direito de receber o

²³¹ HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*, 6. ed., p. 248.

salário-maternidade por um período de cento e vinte dias. As que adotaram crianças que tenham entre um e quatro anos de idade, perceberão o benefício por sessenta dias e, finalmente, aquelas que adotaram menores entre quatro e oito anos de idade, terão direito de fruir, por trinta dias, do salário-maternidade.

5.2.2 Serviços

A) Reabilitação profissional

É um serviço colocado à disposição dos segurados da Previdência Social, independente de serem eles urbanos ou rurais, mesmo que aposentados e, a depender da disponibilidade do órgão da Previdência Social, pode também ser estendido aos dependentes.

Tem por objetivo propiciar aos segurados e dependentes incapacitados total ou parcialmente para o exercício da sua atividade laborativa, os meios adequados para a sua (re)educação e (re)adaptação profissional e social, a fim de que possam retornar ao mercado de trabalho. Têm, portanto, direito a este benefício os que se encontrem em gozo do auxílio-doença ou aposentadorias especial, por tempo de contribuição, por idade, que, enquanto estavam em atividade, sofreram acidente de qualquer natureza ou causa, que afetou a sua capacidade funcional e ainda os aposentados por invalidez.

A depender das condições, pode ainda ser estendido ao segurado que não tinha preenchido o período de carência para receber o auxílio-doença e que fosse portador de incapacidade; os dependentes do pensionista inválido e os portadores de deficiência que não possuam vínculo com a Previdência Social.

Esta reabilitação, além de prestar os serviços acima descritos, de (re)educação e (re)adaptação profissional, ainda fornece, nos casos indispensáveis para o desenvolvimento da reabilitação, próteses, órteses, instrumentos de auxílio para a locomoção ou ainda o seu reparo e substituição, quando necessário, além de poder fornecer transporte urbano e alimentação para o beneficiário.

Depois de concluído todo o processo de reabilitação profissional, o INSS fornecerá um certificado individual indicando a função para a qual o beneficiário foi capacitado profissionalmente. Contudo, não tem o INSS a obrigação de, após reabilitar o indivíduo, enquadrá-lo no mercado de trabalho e colocá-lo no mesmo emprego que exercia.

Hoje, as empresas que contam com mais de cem empregados, deverão, por determinação da Lei de Benefícios, reservar cerca de 2% a 5% das vagas para os habilitados ou reabilitados profissionalmente. Essa prestação, da modalidade de serviço, dispensa carência.

B) Serviço Social

Visa prestar ao beneficiário orientação e apoio em relação à solução de problemas pessoais e familiares, e oferecer a melhoria de sua relação com a Previdência Social.

As ações profissionais do Serviço Social do INSS visam esclarecer o segurado a respeito dos seus direitos sociais e os meios possíveis para exercê-los. Esse Serviço Social executa ações profissionais em conjunto com outras áreas do INSS, com organizações civis que favoreçam o acesso da população aos benefícios e serviços que lhes são oferecidos pelo INSS, e com organizações voltadas à implementação da política previdenciária com base nas demandas locais.

O assistente social utiliza, principalmente, os seguintes recursos técnicos: o parecer social e a pesquisa social. O primeiro consiste no pronunciamento profissional do assistente social, com base no estudo de determinada situação, podendo ser emitido na fase de concessão, manutenção, recurso de benefícios ou para embasar a decisão médico-pericial.

Já a pesquisa social está voltada para a busca de conhecimento crítico e interpretativo da realidade, favorecendo a identificação e a melhor caracterização das demandas dirigidas ao INSS e do perfil socioeconômico e cultural dos beneficiários. Ela tem por fim possibilitar o conhecimento do contexto político, social e econômico da região ou do município onde se insere a Agência da Previdência. É

prestado a todo o cidadão que dele necessitar, não prescindindo de contribuição devido a sua natureza assistencial.

5.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que foi visto com o advento da Carta Constitucional de 1988, foi a criação de um único regime previdenciário que busca equiparar os trabalhadores urbanos aos rurais, fazendo-se extinguir a antiga Previdência Social Rural instituída com o Programa de Assistência ao Trabalhador criado em 1971.

Além disso, várias disposições foram introduzidas pela Constituição e pelas Leis de Benefício e Custeio que causaram um grande e significativo impacto sobre as despesas da previdência, tais como a redução do limite de idade para a aposentadoria do rural, a revisão dos valores dos benefícios com o intuito de preservar o seu valor real, procurando evitar a instalação da situação de necessidade social por parte daqueles que sofrem com a redução ou a perda da capacidade laborativa, e, por isso mesmo, tornam-se sujeitos detentores do direito de receber prestações do Sistema de Seguridade Social.

Contudo, toda a tentativa do legislador de criar uma verdadeira igualdade entre as populações urbanas e rurais, fato que o fez incluir o princípio da Uniformidade e Equivalência dos Benefícios e Serviços que seriam prestados a ambas as populações, não conseguiu, como vimos no desenvolvimento deste trabalho, alcançar a finalidade por ele almejada.

Isso ocorre, pois, as declarações de alguns dos princípios da Segurança Nacional, apesar de estarem cheias de grandes e bons propósitos, ainda permanecem no mundo como um ideal a ser atingido, a exemplo do princípio da Uniformidade e Equivalência.

Na verdade, existem várias condições que antes precisam ser alcançadas, a exemplo da implementação de incentivos para a fixação do homem à terra, a modernização da tecnologia aplicada no campo, por parte da população rural que sobrevive às expensas do seu trabalho e da comercialização dos seus

produtos e, primordialmente, uma melhor distribuição de renda para a população, tentando assim minimizar as grandes diferenças sociais e regionais.

Da forma como o texto constitucional nos está apresentado, os preceitos da Seguridade Social ali inscritos dificilmente encontrarão recursos suficientes para a sua implementação efetiva. Na verdade, o legislador, sem saber, estava criando um plano com dimensões grandiosas e programas bastante ambiciosos que, dificilmente, na nossa realidade econômica e social, seriam cumpridos da forma como almejado.

Não que o Sistema de Seguridade Social não tenha atuação. Isso jamais pode ser dito. Na verdade, ele foi uma das maiores conquistas do povo brasileiro no último século, mas, apenas está estruturado formalmente em meio a uma realidade que não comporta a sua real implementação, deixando, por isso mesmo, de ser tão eficiente quanto esperávamos. Com isso, deixa uma grande parcela da população brasileira privada de tratamento social digno, fazendo-se, por isso, presente ainda hoje, a condição de necessidade social que o constituinte tanto buscou afastar.

O que se vê, é que a Seguridade Social como cobertura eficaz de todas as necessidades sociais, criada para ser extensiva a toda a população, constitui ainda um ideal a ser atingido.

Deve a Previdência Social, futuramente, cumprir, de maneira eficiente, o seu importante papel que é contribuir para o processo de redução ou, pelo menos, de não agravamento das necessidades sociais e econômicas, passando a figurar como um fator de equilíbrio social. Quem sabe daqui a algum tempo teremos uma Seguridade Social realmente estruturada para oferecer a todos, indistintamente, tratamento uniforme, de modo a garantir uma existência digna, independentemente de qualquer condição e sem qualquer forma de discriminação, seja social, econômica ou política.

CONCLUSÕES

1) O Direito tem a sua razão de ser nas relações entre os indivíduos, as quais, em suma, são relações sociais. E, para permitir que tais relações se desenvolvam da melhor maneira possível, surgiu a necessidade de criação de normas a fim de discipliná-las, tendo em vista o fim último colimado pelo Direito, ou seja, a paz social.

2) O direito, na verdade, surge onde o homem se associa com outro homem e, quando dessa associação passam a surgir conflitos qualificados pela existência de interesses contrários em questão, ou seja, há interesses em conflito.

3) As transformações sociais são determinantes para a apreciação do Direito. Os anseios sociais se modificam sempre, o que faz do Direito algo em movimento, em constante processo de construção. Daí se poder dizer que o fenômeno jurídico depende do seu tempo, da sua história, do seu espaço e também da escolha dos valores pela sociedade, que o vão nortear, e que vão dar à ordem jurídica o contorno de legitimidade.

4) Os racionalistas acreditam ser o ordenamento jurídico algo estranho à realidade social. Acreditam na existência de princípios apriorísticos, eternos e imutáveis que o homem carrega em sua consciência. Vê-se, então, que essa escola trabalha com aspectos dogmáticos e, sem os quais, sua teoria perde toda a base de sustentação. Da mesma forma trabalha a escola jusnaturalista, pois, entende, também, que todos os postulados construídos e tidos por verdades absolutas e imutáveis, não podem ser mexidos, sob pena de desestruturação.

5) A escola empirista atribui uma grande preponderância ao objeto em relação ao sujeito, já que afirma que o conhecimento decorre do objeto. O homem apenas figura como mero receptor do conhecimento, não podendo, pois, ter qualquer interferência no processo de construção do objeto de conhecimento. Aqui, o ordenamento jurídico é excessivamente respeitado simplesmente porque há uma impossibilidade de interferência do sujeito naquele universo.

6) Naquela época, já se conhecia a importância dos princípios e a sua crescente carga valorativa, apesar de não haver ainda a sua normatividade. Por isso, muitos colocavam os princípios totalmente fora do ordenamento jurídico. Eles eram vistos como elementos transcendentais, verdadeiros dogmas, verdades absolutas, e, por isso mesmo, não suscetíveis de qualquer crítica. Entretanto, o ideal é pensar nos princípios como institutos que interagem com o contexto social de tal modo que fundam uma ordem jurídica legítima.

7) Aos princípios, dentro do positivismo jurídico, foi reservada uma posição inferior àquela concedida às normas jurídicas. Estes, pois, delas derivavam, e serviam, apenas para o preenchimento de lacunas no sistema jurídico, caso houvesse omissão legal. A idéia central era a de que os princípios seriam tratados como regras, caso eles aparecessem de maneira expressa dentro do ordenamento jurídico. Caso contrário apareceriam na forma de princípios gerais de direito, que teriam a simples função de preencher as lacunas existentes no sistema, caso não existissem regras próprias que pudessem ser aplicadas na solução de um determinado caso concreto.

8) Os princípios são proposições básicas e fundamentais, que servem de fundamento ao sistema jurídico. Eles explicam o ordenamento jurídico, ou parte dele, o que permite integrá-lo e interpretá-lo.

9) Os princípios gerais do Direito possuem sempre um respaldo no próprio sistema jurídico e servem, na verdade, de arcabouço para o sistema jurídico e para o sistema político de um Estado. Encontram-se no seio da própria sociedade, como é o caso do princípio democrático. Podem, inclusive, ser utilizados pela jurisprudência para fundamentar decisões. A importância da subsistência desses princípios implícitos encontra-se no fato de que é possível vê-los imunes, mesmo após qualquer crise social que tente desestruturar a figura do Estado.

10) Os princípios seriam normas de otimização do sistema, comportando diversos graus de concretização, ao contrário das regras, que seriam mais fechadas e sempre ligadas à idéia de tipicidade.

11) O problema de conflito entre princípios é, na verdade, resolvido pelo critério do peso ou da importância que a eles atribuímos. Assim, podemos dizer que os princípios têm uma dimensão que falta às normas: a dimensão do peso ou da importância. Quando os princípios se interferem, quem resolver o conflito tem que levar em consideração o peso relativo de cada um.

12) Um sistema jurídico não pode ser apenas formado por regras, pois o deixaria com uma limitada racionalidade. Exigir-se-ia desse sistema uma exaustiva e completa disciplina legislativa que fixasse, em termos definitivos, as premissas e os resultados das regras jurídicas. Assim, conseguir-se-ia um sistema de segurança, contudo, não haveria qualquer espaço livre para complementação e desenvolvimento de um sistema constitucional, que seria, por natureza, aberto. Um legalismo estrito de regras não permitiria a essa realidade constitucional a introdução de conflitos, das concordâncias, do balanceamento de valores e interesses próprios de uma sociedade pluralista.

13) A Constituição de 1988 é alimentada em seus anseios, pelos magnos princípios que visam, de maneira indubitável, a garantir a plena dignidade do homem, como meio para o alcance do bem-estar e da justiça social.

14) Os princípios sociais, elencados na Carta Constitucional, de outra coisa não cuidam que não seja das garantias de uma existência saudável e digna, tanto do trabalhador, como daqueles que dele dependem. Contudo, esse não foi um favor que a Constituição lhes prestou. Foi uma mera aplicação da justiça, uma execução concreta e efetiva da força inspirada nos princípios.

15) As Constituições anteriores à atual, aos poucos, foram disciplinando a proteção do indivíduo frente às contingências e riscos sociais, à medida que esses eventos passaram a trazer graves conseqüências para toda a sociedade. Assim, começando pela Constituição de 1824, já se trazia a idéia de bondade e solidariedade como hábeis ao alcance do bem-estar e da justiça social.

16) Em 1889 houve o rompimento do monarquismo vigente, com o advento da revolução republicana. Foi aí que surgiu a primeira constituição da República. Nessa época, a economia nacional era comandada pelo cultivo do café.

A classe social em apogeu passou a ser, então, a aristocracia rural. A produção industrial era ainda insipiente e voltada, apenas, para um consumo interno diminuto. Inexistia uma massa suficiente de trabalhadores urbanos que pudesse exercer pressão no sentido de provocar o surgimento de uma legislação protetiva. Foi por isso que nessa Carta, ainda não havia uma preocupação em disciplinar a ordem econômica e social. Aliás, na concepção doutrinária e ideológica que vicejava na época, tais matérias deveriam ser tratadas pelo legislador ordinário.

17) Em 1930, no governo de Getúlio Vargas, houve uma verdadeira expansão da indústria, provocada pelo acúmulo de capitais gerados com o setor exportador. A classe operária se mostrava cada vez mais crescente, o que, de certa forma, exercia pressão, fazendo transformar a questão social em uma verdadeira questão de preocupação estatal.

18) Em 1934, foi dado ao povo brasileiro um novo modelo constitucional, renegando o antigo regime imperialista. Sob a influência e impulso de Vargas, voltaram-se as leis para o social. Inclusive, nessa carta constitucional, um de seus capítulos trazia exatamente, o nome de: Ordem Econômica e Social, de clara inspiração na Constituição de *Weimar*.

19) Em 1937, é outorgada uma nova Constituição, a qual, pela própria natureza, era concisa no tocante aos direitos individuais. Ainda não trazia a previsão dos direitos sociais dentro do capítulo que cuidava dos Direitos e Garantias Individuais. Foram eles inseridos, de forma bastante tímida, no título Da Ordem Econômica. Já eram, naquela época, concedidos alguns benefícios, como o repouso antes e depois do parto para a gestante, os seguros de invalidez, velhice, dentre outros.

20) A Constituição de 1946 procurou restaurar o quadro traçado na Constituição de 1934. A preocupação com a questão social era intensificada em escala mundial. Trazia alguns benefícios previdenciários em espécie como, por exemplo, os seguros contra a doença, invalidez, morte, a proteção à gestante, ainda inovou quando manifestou uma preocupação com os desempregados. Por isso, fica latente a paulatina ampliação do contingente de pessoas protegidas pelo seguro social. Essa constituição permaneceu vigente até o “golpe de 1964”, quando o

militarismo assumiu o governo, até a volta da democracia plena, com a instalação da Nova República.

21) A Constituição de 1967, formalmente previa os mesmos direitos e garantias individuais da anterior, repetiu o princípio da precedência do custeio para a criação, majoração ou extensão de benefício previdenciário, surgido em 1965, conhecida por Balera como “Regra da Contrapartida”. Trouxe, a título de inovação, a criação do salário-família, a proteção aos desempregados mediante a concessão do seguro-desemprego. Entretanto, um retrocesso foi evidente: a retirada da proteção acidentária concedida ao trabalhador desde a Carta de 1934. Mas, em 1969 (já com a Emenda Constitucional nº. 01/69) esse direito passou a fazer parte, novamente, da seara constitucional.

22) O FUNRURAL foi aperfeiçoado e implementado efetivamente em 1973. Tratava-se de um regime de caráter nitidamente assistencial e não-contributivo, na medida em que os segurados não recolhiam as contribuições.

23) A Seguridade Social constitui um verdadeiro ato de solidariedade, é o verdadeiro reconhecimento de que a ação individual não é suficiente para debelar as necessidades decorrentes das contingências sociais. É por isso que todos os membros da sociedade devem trabalhar no sentido de efetivar a proteção social em face dessas necessidades.

24) É no reconhecimento da necessidade de participação de toda a coletividade, na empreitada da proteção social e da imprescindível subordinação do interesse individual ao interesse coletivo, que se institui a participação compulsória dos membros da comunidade como mecanismo de obtenção das metas da solidariedade social instituída pela técnica da seguridade social.

25) O final do século XIX e o início do século XX foram marcados por uma grande produção intelectual, responsável por promover uma significativa mudança no cenário social brasileiro. O Estado passou a ser dotado de competências que o legitimavam a interferir tanto nas esferas econômica, política, como também, e, principalmente, na social. Passou ele, então, a direcionar, a partir de normas

jurídicas, um conjunto de princípios sócio-econômicos que norteavam as políticas públicas de cunho social e protecionista, alcançando todos os indivíduos.

26) Daí em diante, o que se viu foi a formação de um Estado intervencionista e não mais, apenas um mero expectador, passando a promover e fomentar políticas econômicas e sociais de grande vulto. Além disso, passou a se tornar também um Estado Social, tendo finalidade própria distinta da dos indivíduos que a compunham, responsabilizando-se por conceder prestações positivas que eram reclamadas pela sociedade.

27) A partir da expansão industrial, a mão de obra foi fortemente atraída para os centros urbanos, formando uma grande massa de desvalidos e que contavam, apenas, com a sua força de trabalho para sobreviver. Isso fez gerar graves problemas de habitação, alimentação, ocasionando a miséria. Reivindicações voltadas à alteração da estrutura da sociedade até então existente e à melhoria das condições de trabalho eram cada vez mais freqüentes.

28) A população campesina, diante de toda essa realidade social ficou à margem de toda evolução que começava a eclodir, ao passo que os operários das cidades conseguiam, paulatinamente, melhores condições de vida.

29) Era preciso estudar e levantar algumas soluções que pudessem amenizar a dura e cruel realidade da vida rural. Mas, para isso, seria preciso averiguar as causas dos problemas. O primeiro deles foi a baixa rentabilidade do trabalho rural já que o produtor era muito desfavorecido em relação à colocação dos seus produtos no mercado. Na verdade, deveria haver implantação de novos e eficazes métodos de produção, que fossem passíveis de transformar a produtividade rural a tal ponto e deixá-la apta a concorrer com os mais importantes e desenvolvidos mercados internacionais, expandido crescentemente a sua produção, tendo em vista uma larga escala de exportação.

30) Vários autores divergem a respeito do início da concessão da proteção social aos homens do campo, já que os que habitavam na cidade, tiveram seus direitos efetivamente concedidos com a explosão da Revolução Industrial. Contudo, o que se viu no Brasil foi a criação, em 1963, do Estatuto do Trabalhador

Rural. Esse estatuto lhes conferia a exemplo dos urbanos, vários direitos de ordem trabalhista e previdenciária. Além disso, criava também o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL). Dessa forma, pretendia instituir para eles um regime previdenciário semelhante ao criado para o trabalhador urbano.

31) Em 1969, o Decreto-Lei nº 564, que mais tarde foi alterado pelo Decreto-Lei nº 704, criou um sistema direcionado aos trabalhadores rurais da agro-indústria canavieira, às empresas produtoras e fornecedoras de produto agrário *in natura*, ou de outras empresas, em que, pelo seu nível de organização, possam também ser incluídos os empreiteiros ou organizações que, não constituídos sob a forma de empresa, utilizassem mão-de-obra para produção e fornecimento de produto agrário *in natura*.

32) Esse sistema, conhecido como Plano Básico, era muito parecido ao instituído para os trabalhadores urbanos, já que concedia os benefícios do auxílio-doença, aposentadoria por velhice e por invalidez, além de haver instituído, em favor dos dependentes, a pensão por morte, o auxílio-funeral e o auxílio-reclusão, além da assistência médica gratuita, não modificando, pois, o rol já elencado no Estatuto. Excluiu, em relação ao primeiro, apenas, a aposentadoria por tempo de serviço e o abono por tempo de serviço. Os seus benefícios eram calculados na base de 70% do salário mínimo regional, uma vez que serviam para conceder o mínimo vital. Eram diferentes do regime geral, pois neste as contribuições e os benefícios eram proporcionais aos ganhos do indivíduo, já que tinham por fim manter o seu nível de vida. Além de todos esses benefícios, o Plano Básico também conferia serviços de natureza assistencial, visando à melhoria das condições de vida e saúde do segurado e a sua adaptação ao trabalho.

33) Em 25 de maio de 1971, mais uma tentativa de corrigir o desequilíbrio entre as populações urbanas e rurais surge com o advento da Lei Complementar nº 11, também conhecida como PRORURAL, com o fito de conceder aos camponeses um tratamento justo. Elencava como beneficiários o trabalhador rural, os produtores rurais que trabalhavam em regime de economia familiar, pescadores, garimpeiros, safristas, os trabalhadores rurais não ligados às atividades industriais da agro-indústria e os dependentes do segurado. Em 1979, mais duas classes foram

abrangidas pelo PRORURAL: os dirigentes sindicais e os empregados em olarias rurais. Os dependentes também eram protegidos pelo PRORURAL.

34) Eram cinco as prestações pecuniárias previstas no Plano de Assistência ao Trabalhador rural: a aposentadoria por invalidez, a aposentadoria por velhice, a pensão por morte, o auxílio-funeral e o auxílio-inatividade. Eram prestados, também, serviços de saúde e serviço social, ambos de forma gratuita, tendo em vista a sua natureza assistencial.

35) Desde 1967 os acidentes de trabalho passaram a ser enquadrados no sistema previdenciário pela Lei nº 5.316/67, contudo, os trabalhadores rurais não tinham direito a essa cobertura, pois, naquela época, apenas se destinava aos trabalhadores urbanos. Disso se conclui que, durante muito tempo, os empregadores rurais sentiam-se obrigados a realizar seguros que garantissem os seus empregados, em caso de acidentes, com empresas seguradoras privadas. Contudo, em 1974, houve a integração total do acidente de trabalho ao regime de cobertura do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

36) Pode-se constatar, com a análise dos sistemas previdenciários na época anterior à vigência da nossa atual Carta Maior, a coexistência de três distintos sistemas previdenciários, sendo um rural, outro urbano e um destinado especificamente aos funcionários públicos federais. Dessa forma, ainda persistia a desigualdade de tratamento previdenciário conferido aos camponeses em relação aos demais sujeitos da proteção previdenciária.

37) Em 1988, com o advento da Constituição Federal, grandes e importantes avanços surgiram em relação à proteção social. O primeiro deles está relacionado, exatamente à compreensibilidade, ou seja, a proteção por ela trazida veio abranger toda a população indistintamente. Na verdade, isso foi viável devido à previsão do texto constitucional em torno da universalidade do direito às prestações, já que a relação jurídica de filiação passava a ser estendida em favor de todos os cidadãos que manifestassem o seu interesse em vincular-se a uma instituição previdenciária que pudesse lhes garantir determinadas coberturas em caso de ocorrência de risco social.

38) Um outro avanço trazido pela Carta Constitucional foi a abrangência de um leque de riscos sociais muito mais amplos, já que incluía riscos biológicos comuns: morte, doença, invalidez, velhice, maternidade e ainda previa a cobertura de riscos profissionais relacionados direta e intimamente à capacidade laborativa do indivíduo, como acidentes de trabalho, doenças profissionais e desemprego.

39) Foi criada uma norma jurídica constitucional clara e objetiva a respeito da uniformidade e equivalência, como elementos caracterizadores dos benefícios e serviços outorgados pelos Poderes Públicos às populações urbanas e rurais, em respeito a um outro princípio norteador da seguridade social: a universalidade.

40) Depois de filiados ao sistema e de preenchidas as exigências legais, a população urbana e a população rural farão jus aos seguintes benefícios previdenciários: auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, auxílio-acidente, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por idade, aposentadoria especial, salário-maternidade, salário-família. Já os seus dependentes terão direito aos seguintes benefícios pecuniários: pensão por morte e auxílio-reclusão.

41) Os segurados e seus dependentes, além de terem direito aos benefícios, têm eles, ainda, direito aos serviços que, apesar de não serem prestações em pecúnia, são prestações positivas, assumidas pelo Estado e por toda a sociedade, em nome da solidariedade. São, pois, a habilitação e reabilitação profissional e os serviços sociais.

42) O que se viu, na verdade, foi a incansável tentativa do legislador constituinte de criar uma verdadeira igualdade entre as populações urbanas e rurais, fato que o fez incluir o princípio da Uniformidade e Equivalência dos Benefícios e Serviços no rol dos princípios previdenciários. Contudo, não conseguiu o constituinte alcançar a finalidade que almejava.

43) Isso ocorre, pois, as declarações de alguns dos princípios da Segurança Nacional, apesar de estarem cheias de grandes e bons propósitos, ainda permanecem no mundo como um ideal a ser atingido, a exemplo do princípio da Uniformidade e Equivalência.

44) Deve a Previdência Social, futuramente, cumprir, de maneira eficiente, o seu importante papel que é contribuir para o processo de redução ou, pelo menos, de não agravamento das necessidades sociais e econômicas, passando a figurar como um fator de equilíbrio social. Assim, quem sabe daqui a algum tempo se terá uma Seguridade Social realmente estruturada para oferecer a todos, indistintamente, tratamento uniforme, de modo a garantir uma existência digna, independentemente de qualquer condição e sem qualquer forma de discriminação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBAAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

AGUIAR, Roberto A. R. de. *O Que é Justiça - Uma abordagem dialética*. 5. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1999.

ALENCAR, Hermes Arrais. *Benefícios Previdenciários*. São Paulo: Livraria e Ed. Universitária de Direito, 2003.

ALLY, Raimundo Cerqueira. *Normas Previdenciárias no Direito do Trabalho*. 4. ed. São Paulo: IOB, 1991.

ALMIRO, Affonso. *Princípios de direito previdenciário*. Em: Carta Mensal, v. 33, nº 385/387, p. 93-100, abr./jun., 1987.

_____. *Teoria do Direito Previdenciário Brasileiro e Bibliografia Previdenciária Brasileira*. Rio de Janeiro: IBDP, 1984.

ALVIM, Rui Carlos Machado. *Uma Histórica Crítica da Legislação Previdenciária Brasileira*. In: Revista de Direito do Trabalho, nº 18, São Paulo: RT, 1979.

ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de Incidência Tributária*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. *República e Constituição*. São Paulo: RT, 1985.

ALMEIDA, Paulo Guilherme de. *Direito do Trabalho e Direito Previdenciário Rural*. São Paulo: FUNDAP, 1977.

ASCENÇÃO, J. de O. *O Direito – Introdução e Teoria Geral: Uma Perspectiva Luso-Brasileira*. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1977.

BALERA, Wagner. *A interpretação do Direito Previdenciário*. Em: Atitudes Jurídicas II. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 497-518.

_____. *A Interpretação do Direito da Seguridade Social na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais Ltda., 1989.

_____. *A Seguridade Social na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

_____. *Noções Preliminares de Direito Previdenciário*. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

_____. *O Valor Social do Trabalho*. In: Revista LTr 58-10/1167-1178. São Paulo: LTr Editora Ltda., outubro de 1994.

_____. *Introdução à Seguridade Social*. In: Introdução ao Direito Previdenciário, coordenação de Meire Lúcia Gomes Monteiro. São Paulo: LTr Editora Ltda., 1998, pp. 9-85.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3. ed. 6. Tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 2. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

BARRETO, Amaro. *Teoria Geral do Trabalho*. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1964.

BARROS JÚNIOR, Cássio de Mesquita. *Previdência Social e Previdência Estatal: Uniformização Urbano-Rural; Custeio da Previdência Rural; Previdência dos Funcionários Públicos*. In: Revista de Previdência Social, nº 106, p. 106-114.

_____. *O Futuro do Trabalho, do Emprego e da Proteção Social*. São Paulo: LTR, 2004.

_____. *Perspectiva da Seguridade Social*. In: Seminário Internacional das Relações de Trabalho (1997: São Paulo). Anais do Seminário Internacional das Relações de Trabalho: Aspectos Jurídicos, Sociais e Econômicos. Brasília: Ministério do Trabalho – Secretaria Executiva, Brasília: Ministério do Trabalho, p. 376-381, 1998.

_____. *Previdência Social*. São Paulo: Tese de doutoramento Faculdade de Direito da USP, 1972.

_____. *Previdência Social Urbana e Rural*. São Paulo: Saraiva, 1981.

BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas – limites e possibilidades da Constituição Brasileira*. 7. ed. atual. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2003.

_____. *Princípios Constitucionais Brasileiros*. In: Revista Trimestral de Direito Público, n.1, p. 168-185.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Dicionário de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. *Hermenêutica e Interpretação Constitucional*. 3. ed., rev. e ampl. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

_____.; BRITO, Carlos Ayres. *Interpretação e Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. São Paulo: Saraiva, 1982.

BARBOSA, Rui. *Oração aos moços*. Edição popular anotada por Adriano da Gama Kury. 3. ed., Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1988. BERBEL, Fábio Lopes Vilela. *Teoria Geral da Previdência Social*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

BERBERI, Marco Antonio Lima. *Os Princípios na Teoria do Direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BEVERIDGE, William. *Social Insurance and Allied Services*. Tradução Almir de Andrade. *O Plano Beveridge*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1943.

BICUDO, Hélio (Coord.). *Constituição e Estado Democrático*. Coordenação de Hélio Bicudo. São Paulo: Editora FTD, 1997- (Coleção Juristas da Atualidade).

BITTAR, Eduardo C. B. *A Justiça em Aristóteles*. São Paulo: Forense Universitária, 1999.

_____. *Teorias Sobre a Justiça – Apontamentos para a História da Filosofia do Direito*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.

BLAS GUERRERO, Andrés e PASTOR VERDÚ, Jaime. *Fundamentos de ciência política*. São Paulo: Vozes, 1976.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992

_____. *Dicionário de Política*. 8. ed. Vol. II. Brasília: UnB, 1955.

_____. *Igualdade e liberdade*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 5. ed., Rio de Janeiro: Ediouro, 2002.

_____. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*. São Paulo: Ícone, 1995.

_____. *Normativismo Jurídico: lições de filosofia do direito*. Tradução de: Marcio Pugliese, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995.

_____. *Teoria do ordenamento jurídico*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1989.

_____. *Teoria General del Derecho*. Tradução De Eduardo Rozo. Acuña. 1. ed. 6. reimp. Madrid: Debate, 1999.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 4. ed., São Paulo: Malheiros. 1993.

_____. *O Direito do Trabalho e a Questão Social*. In: Temas Atuais de Direito - Edição Comemorativa do Jubileu de Prata da Academia Paulista de Direito,

coordenação de Milton Paulo de Carvalho. São Paulo: LTr Editora Ltda., 1990, pp. 183-212.

BORGES, José Souto Maior. *Pro-Dogmática: por uma hierarquização dos princípios constitucionais*. In: Revista Trimestral de Direito Público, n.1, pág. 140-146.

BULGARELLI, Waldirio. *Transformação da Previdência Social Rural: Sugestões para o Aperfeiçoamento do Sistema de Arrecadação da Contribuição para o Custeio e a Melhoria do Atendimento ao Homem do Campo*. Tese de Doutorado. São Paulo: Faculdade de Direito da USP, 1975.

CACCIAMALI, Maria Cristina. *Processo de Informalidade, flexibilização das relações de trabalho e proteção social na América Latina*. São Paulo: EDUC, 2001.

CAMARGO, Antonio Bonival. *Princípios e Ideologias aplicados na Relação de Emprego*. Bauru/SP: EDIPRO, 2000.

CANARIS, C-W. *Pensamento Sistemático e Conceito de Sistema na Ciência do Direito*. 2. ed. Lisboa: Lalouste Gulbenkian, 1996.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas*. 1. ed. Reimp. Coimbra: Coimbra Editora LTDA., 1994.

_____. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1995.

_____. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

_____; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

CARDONE, Marly A. *Seletividade e Distributividade na Nova Lei Previdencial*. In: *Revista de Previdência Social*, v. 15, n. 132, p. 692-694, nov. 1991.

_____. *Previdência, Assistência, Saúde: o Não Trabalho na Constituição de 1988*. São Paulo: LTR, 1990.

_____. *Seguro Social e Contrato de Trabalho*. São Paulo: Saraiva, 1973.

CARLOS, Vera Lúcia. *Discriminação nas Relações de Trabalho*. São Paulo: Editora Método, 2004.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

CASTELO BRANCO, Elcir. *Previdência Social Rural*. São Paulo: LTR, 1975.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 5. ed. São Paulo: LTR, 2004.

CHIARELLI, Carlos A. G. *Teoria e Prática da Legislação Rural*. Porto Alegre: Sulina, 1967.

CHIARELLI, Cristiane Garcia Gimenes; SOUZA, Dário Sandro de Castro. *Previdência Social: Uma Garantia para o Trabalhador*. In: Revista de Conjuntura Social, n. 76, p. 162-184.

CORDEIRO, Marcel. *O Custeio Previdenciário na Área Rural*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2005. 327 p.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. *Curso de Direito da Seguridade Social*. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____; CORREIA, Érica Paula Borchia. *Direito Previdenciário e Constituição*. São Paulo: LTR, 2004.

COSTA, Affonso Almiro Ribeiro da, 1917-. *Princípios de direito previdenciário*. Affonso Almiro. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, 1987, p. 19.

COSTA, Eliane Romeiro. *O Emprego e a Nova Filosofia da Proteção Social*. In: Revista de Previdência Social, n. 258, p. 258-364, 2002.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária: 1993.

_____. *Primeiras Lições de Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

DAHRENDORF, Ralf. *The Modern Social Conflict - An essay on the politics of liberty*. Tradução de Renato Aguiar e Marco Antônio Esteves da Rocha, *O Conflito Social Moderno - Um ensaio sobre a política da liberdade*. Rio de Janeiro; Jorge Zahar Editor, 1992.

DAIBERT, Jefferson. *Direito Previdenciário e Acidentário do Trabalho Urbano*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

DAVID ARAÚJO, Luis Alberto. *A Proteção Constitucional do Transexual*. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

DERZI, Heloiza Hernandez. *A Morte e seus Beneficiários no Regime Geral de Previdência Social*. São Paulo: Tese de doutoramento. PUC/SP, 2003.

DERZI, Misabel Abreu Machado. *Seguridade Social. Problemas financeiros e soluções na Constituição de 1988*. In: *Revista Trimestral de Direito Público* n.2, p. 21-42, 1993.

DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de Introdução à Ciência do Direito*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DIPEYROUX, Jen-Jacques *apud* Marcus Orione Gonçalves Correia e Érica Paula B. Correia. *Curso de Direito da Seguridade Social*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. – (Justiça e direito).

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Conceito de princípios constitucionais: elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada*. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

_____; KUNTZ, Rolf. *Qual o futuro dos Direitos? Estado, mercado e justiça na reestruturação capitalista*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

FARIA, José Eduardo (org.). *Direito e Justiça – a função social judiciário*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1994.

FEIJÓ COIMBRA, J. R. *Direito Previdenciário Brasileiro*. 11. Ed. Rio de Janeiro: Edições trabalhistas, 2001.

_____. *Trabalhador Rural e Previdência Social: Lei e Regulamento, Comentários*. Rio de Janeiro: José Konfino, 1968.

FERNANDES, Anníbal. *Previdência Social Anotada*. 6. ed. Bauru, São Paulo: EDIPRO, 1998.

FERRARI, Francisco de. *Los Principios de La Seguridad Social*. 2. ed. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1972.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito: Técnica, Decisão Dominação*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 30. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. *Direitos Humanos Fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

FERREIRA, Waldemar Martins, 1885-1964. *Princípios de legislação social e direito judiciário do trabalho*. São Paulo: São Paulo. 1938-1939, v. 2.

FLORES DA CUNHA, Luiz Cláudio. *Princípios de Direito Previdenciário na Constituição da República de 1988*, In: Freitas, Vladimir P. (Coord.) *Direito*

Previdenciário, Aspectos Materiais, Processuais e Penais. 2. ed. Porto Alegre, Livraria do Advogado.

FORTES, Simone Barbisan. *Previdência Social no Estado Democrático de Direito: Uma Visão à Luz da Teoria da Justiça*. São Paulo: LTR, 2005.

FREITAS, Riva Sobrado de. *Estado e Seguridade Social: em exame comparativo entre a experiência brasileira e os modelos de capitalismo*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 1996, 215 p.

FREITAS JÚNIOR, Antonio Rodrigues. *Os Direitos Sociais e a CF/88: Crise Econômica e Políticas de Bem-Estar*. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

GESTEL, Van. *A Igreja e a Questão Social*. Rio de Janeiro: Agir, 1956.

GONÇALVES, Odonel Urbano. *Direito Previdenciário para Concursos*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, Nair Lemos. *Novo Benefício da Previdência Social*. São Paulo: IBRASA, 1976.

GONZALEZ, Bernardo Gonzalo. *Introducción ao Derecho Internacional Espanol de Seguridad Social*. Madrid: Consejo Económico y Social, 1995.

GOTTSCHALK, Elson; GOMES, Orlando. *Curso de Direito do Trabalho*. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

GRAU, Eros Roberto. *A Constituinte e a Constituição que Teremos*. São Paulo: RT, 1985.

_____. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 8. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

GRECO, Marco Aurélio. *Contribuições (uma figura sui generis)*. São Paulo: Dialética, 2000.

GUSMÃO, Paulo Dourado de. *Introdução do Estudo do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

HAJNAL, Ruth Aguilar. *Curso de Previdência Social*. 3. ed. São Paulo: SESI - Serviço Social da Indústria, 1969.

HORVATH, Mirian Vasconcelos Fiaux. *Auxílio-Reclusão*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

HORVATH JUNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*. 5. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

_____. *Direito Previdenciário*. 6. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

_____. *Lei Previdenciária Comentada*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

_____. *Salário Maternidade*. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. 3. ed. Rio de Janeiro: IMPETUS, 2003.

KELSEN, Hans. *O problema da justiça*. 3. ed., São Paulo: Martins Fontes, 1998 – (Ensino Superior).

_____. *Teoria Pura do Direito*. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes. 1998.

_____. *What is Justice?* Tradução de Luís Carlos Borges. *O que é Justiça?* 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KONKEL JÚNIOR, Nicolau. *Contribuições Sociais: Doutrina e Jurisprudência*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

LAROQUE, Pierre. *A seguridade social e os Seguros Sociais*. In: *Industriários*, nº 32, 1895, *apud* TAVARES, Marcelo Leonardo Tavares. *Direito Previdenciário*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000.

LAZZARI, João Batista e CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. *Manual de Direito Previdenciário*. 5. ed. São Paulo: LTR, 2004.

LEÃO XIII. *Encíclica Rerum Novarum*. Disponível em: http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicalsdocuments/hf_xiii_enc_15051891_rerum-novarum_po.html. Acesso em: 02 de fevereiro de 2005.

LEITE, Celso Barroso. *A Proteção Social no Brasil*. 3. ed. São Paulo: LTR, 1986.

_____. *Curso de Direito Previdenciário*. Org. Wagner Balera. 3. ed. São Paulo: LTR, 1996.

_____. *Previdência ou Assistência Social*. In: *Revista de Previdência Social*, n. 76, p. 76-79, 1987.

_____. *Previdência Social ao alcance de todos*. 7. ed. São Paulo: LTR, 1997.

LEITE, Celso Barroso Leite e VELLOSO, Luiz Paranhos. *Previdência Social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

LIMA, Javert de Sousa Lima. *Os Princípios Fundamentais do Direito da Seguridade Social*. Em: *Revista Forense*, vol. 200, n. 712/714, p. 39 a 41, out./dez., 1962.

LUQUE, Rafael Anderson; COUTINHO, Adilson Reina. *A interpretação da expressão constitucional "empregados permanentes" e sua consequência para os benefícios do segurado especial rural*. In: Revista de Previdência Social, n.257, p.257-295, 2002.

MACÊDO, José Leandro Monteiro de. *Breves Considerações sobre os Princípios da Seguridade Social*. In: Revista de Previdência Social, v. 25, nº 251, p.709-717, out. 2001.

MACHADO, Daniel da Rocha. *O Direito Fundamental à Previdência Social: na Perspectiva dos Princípios Constitucionais Diretivos do Sistema Previdenciário Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MAIA, J. Motta. *O Trabalhador Rural e a Previdência Social*. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1968.

_____. *Previdência Rural*. Rio de Janeiro: Mabri Livraria e Editora, 1969.

MANRIQUE, Francisco Javier Hernáez e Raul Tenés Iturri. *Lecciones de Seguridad Social*. Espanha: Librería Carmelo, 1997.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. *A Seguridade Social na Constituição Federal de 1988*. 2. ed. São Paulo: LTR, 1992.

_____. *Aposentadoria Especial*. 3. ed. São Paulo: LTR, 2000.

_____. *Benefícios Previdenciários do Trabalhador Rural*. São Paulo: LTR, 1984.

_____. *Princípios de direito previdenciário*. 4. ed. São Paulo: LTR, 2001.

_____. *Trabalhador Rural e a Previdência Social*. São Paulo: LTR, 1985.

MARTINS, Flademir Jerônimo Belinati. *Dignidade da Pessoa Humana: Princípio Constitucional Fundamental*. Curitiba: Juruá, 2005.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. *Instituições de Direito Público e Privado*. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. *Salário social e salário justo*. Em: Revista LTR – legislação do trabalho e Previdência Social, v. 54, n. 9, p. 1069-1073, set., 1990.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 5. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos S/A, 1951.

MELO, Adriana Zawada. *Igualdade no Sistema Brasileiro de Proteção Social: Princípios Constitucionais da Seletividade e da Distributividade*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Faculdade de Direito da USP, 2004, 289 p.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 2. ed., vol. IV. Coimbra: Coimbra, 1998.

_____. *Textos Históricos de Direito Constitucional*. 2. ed. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1990.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. 2. ed., São Paulo: Atlas, 2003.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Direito do Trabalho na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

_____. *O Trabalho Rural na Constituição de 1988 – Regulamentação e Realidade*. In: Revista de Previdência Social, vol. 59, n. 10, p. 1305-1310, 1995.

NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. *Previdência Social Rural e SINPAS*. Porto Alegre: Ed. Síntese, 1977.

_____. *Seguro Acidentário ao Trabalhador Rural*. Porto Alegre: Ed. Porto Alegre, 1975.

NETTO, Juliana Presotto Pereira. *A Previdência Social em Reforma: O Desafio da Inclusão de um maior número de Trabalhadores*. São Paulo: LTR, 2002.

NEVES, Ilídio das. *Direito da Segurança Social - Princípios Fundamentais Numa Análise Prospectiva*. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.

NUNES, Luiz Antonio Rizzatto. *O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana*. São Paulo: Saraiva, 2002.

OLIVEIRA, Aldemir de. *A Previdência Social na Carta Magna*. São Paulo: LTR, 1997.

_____. *Curso de Direito Previdenciário*. São Paulo: LTR, 1996.

OLIVEIRA, Carlos Afonso da Silva. *Salários e justiça social nas relações econômicas*. In: Políticas Governamentais, vol. 9, n. 91, p. 20 a 22, maio/jun., 1993.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. *Assistência Social: do discurso do estado à prática do serviço social*. 2. ed., rev., Florianópolis: UFSC, 1996.

OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sônia M. Fleury. *(Im) Previdência Social: 60 anos de história da Previdência no Brasil*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

OLIVEIRA, Moacyr Velloso Cardoso de. *Previdência Social: Doutrina e Exposição da Legislação Vigente*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1987.

ORNÉLAS, Waldeck. *O Novo Modelo Previdenciário Brasileiro: Uma Fase de Transição*. In: Revista Conjuntura Nacional, MPAS, v. 10, n. 2, p. 07-26, 1999.

PAIXÃO, Floriceno; PAIXÃO, Luiz Antônio C. *A Previdência Social em Perguntas e Respostas*. 38. ed. Porto Alegre: Síntese Editora, 2001.

PASOLD, César Luiz. *Função Social do Estado Contemporâneo*. 2. ed. Florianópolis: Ed., Estudantil, 1988.

PASTOR, Jose Manuel Almansa. *Derecho de la Seguridad Social*. 7. ed., Madrid: Tecnos, 1991.

PERSIANI, Mattia. *Diritto della Previdenza Sociale*. 11. ed. Padova: Cedam, 2000.

PINTO FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1967, com a emenda nº 1 de 1969*. 2. ed. São Paulo: RT, 1974.

PÓVOAS, Manuel Soares. *Na rota das instituições do bem-estar: seguro e previdência*. São Paulo: Green Forest do Brasil, 2000.

_____. *Previdência Privada: Planos Empresariais*. Vol. I. Fundação Escola Nacional de Seguros, 1991.

PORTANOVA, Raul. *A Verdade do Plano de Benefícios*. In: Revista da Previdência Social, n. 112, Ano, XIV, P.107-113, 1990.

QUINTANDA, Roberto Diego. *Investigación Social Rural: Buscando Huellas em la Arena*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2000.

RAÓ, Vicente. *O Direito e a Vida dos Direitos*. Vol. I. São Paulo: Max Limonad, 1952.

RAWLS, John. *A Theory of Justice*. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. *Uma Teoria da Justiça*. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

REALE, Miguel. *Teoria Tridimensional do Direito*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

_____. *Fundamentos do Direito*. São Paulo: RT, 1977.

_____. *Filosofia do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1965.

_____. *Lições Preliminares de Direito*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

RICETTI, Maury. *Manual de Benefícios da Previdência Social*. Curitiba: Juruá, 2005.

RIBEIRO JÚNIOR, João. *Teoria Geral do Direito Constitucional*. 1. ed. São Paulo: Edipro, 1998.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *O Direito Constitucional à Jurisdição apud TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. As Garantias Constitucionais do Cidadão na Justiça*. São Paulo: Saraiva, 1993.

_____. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROCHA, Daniel Machado da; BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. *Comentários à Lei da Previdência Social*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005.

_____. *Curso de Especialização em Direito Previdenciário*. Curitiba, Juruá, 2006.

_____. *O Direito Fundamental à Previdência Social*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

_____; BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. *Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005.

ROMITA, Arion Sayão. *Os Direitos Sociais na Constituição e outros estudos*. São Paulo: LTR, 1991.

ROSS, Alf. *Sobre el Derecho y la Justicia*. Tradução de Santiago Sentis Melendo. Buenos Aires: Jurídicas Europa-América, 1964.

ROTHENBURG, Walter Claudius. *Princípios Constitucionais*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

RUPRECHT, Alfredo J. Revisão Técnica de Wladimir Novaes Martinez. *Direito da Seguridade Social*. São Paulo: LTr, 1996.

RUPRECHT, Alfredo Lopes. *Direito da Seguridade Social*. São Paulo: LTR, 1996.

RUSSOMANO, Mozart Victor. *Comentários à Consolidação das Leis de Previdência Social*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

_____. *Comentários à Lei Orgânica da Previdência Social*. Vol. I. Rio de Janeiro: José Konfino, 1962.

_____. *Comentários ao Estatuto do Trabalhador Rural*. 2. ed. São Paulo: RT, 1969.

_____. *Curso de Previdência Social*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

SABATOVSKI, Emílio; FONTOURA, Iara. *Seguridade Social nos Tribunais*. Curitiba: Juruá, 2004.

SANCHIS, Luis Pietro. *Sobre Princípios y Normas: problemas del razonamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

SANTOS, Leandro Luis Camargo dos. *Curso de Direito da Seguridade Social*. São Paulo: LTR, 2004.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. *O Princípio da Seletividade das Prestações de Seguridade Social*. São Paulo: LTR, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

_____. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 2. ed., rev. e ampl., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SCHIER, P. R. *Direito Constitucional: Anotações Nucleares*. Curitiba: Juruá, 2001.

SETTE, André Luiz Menezes Azevedo. *Direito Previdenciário Avançado*. 2. ed. São Paulo: Momentos, 2005.

SIAMM, Zeno. *Os Direitos Fundamentais e a Seguridade Social*. São Paulo: LTR, 2005.

SILVA, Fernanda Duarte Lopes Lucas da. *Princípio Constitucional da Igualdade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

_____. *Reforma da Previdência: Análise e Crítica da Emenda Constitucional n. 41/2003. Doutrina, Pareceres e Normas Seleccionadas*. Org. Paulo Modesto. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

_____. *A aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. *Comentário Textual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SIMÕES, Aguinaldo. *Princípios de segurança social: previdência social e assistência social*. São Paulo: (não consta editora) , 1967, p. 256.

SOUZA, Suelly Alves de. *Direito Previdenciário*. São Paulo: LTR, 1976.

SPOSATI, Aldaíza, Maria do Carmo Falcão; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. *Os Direitos (Dos Desassistidos) Sociais*. 3. ed. São Paulo: Conez Editora, 1995.

STEPHANES, Reinhold. *Reforma da Previdência: sem segredos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 1999.

TAVARES, Marcelo Leonardo. *A manutenção do Valor Real dos Benefícios Previdenciários*. In: Revista de Previdência Social, n. 249. São Paulo: LTR, 2001.

_____. *Direito Previdenciário*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

_____. *Previdência e Assistência Social: Legitimação e Fundamentação Constitucional Brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2003.

TEIXEIRADA COSTA, Orlando. *O trabalho e a Dignidade do Trabalhador*. In: Revista Síntese Trabalhista, n. 75, p. 128-135, set., 1995.

THOMPSON, Lawrence H. *Principios de financiación de las pensiones de seguridad social*. Em: Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 49, n. 3, p. 53 a 75, 1996.

TIPHAGNE, Alice Catarina Pires. *A aplicação dos Princípios de Igualdade e Solidariedade no Direito de Proteção Social Francês*. In: Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região, v. 4, n. 1, p. 203-211, dez., 2002.

TOMÉ, Fabiana del Padre. *Contribuições para a Seguridad Social*. Curitiba: Juruá, 2002.

UGATTI, Uendel Domingues. *O princípio Constitucional da Contrapartida na Seguridad Social*. São Paulo: LTR, 2003.

VENTURI, Augusto. *Los Fundamentos Científicos de La Seguridad Social*. Colección Seguridad Social, n. 12. Madrid: Ministerio do Trabajo y Seguridad Social, 1994.

VIANA, José Segadas Viana. *O Estatuto do Trabalhador Rural e a sua Aplicação*. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1965.

VIDAL NETO, Pedro. *Estado de Direito: Direitos Individuais e Direitos Sociais*. São Paulo: LTR, 1979.

_____. *Natureza Jurídica da Seguridad Social*. Tese para concurso de professor titular de Direito do Trabalho. São Paulo: Faculdade de Direito da USP, 1993.

_____. *Princípios da seguridade social*. Em: Revista de previdência Social, vol. 19, n. 171, p. 106 a 111, fev., 1995.

VIEIRA, Marco André Ramos. *Manual de Direito Previdenciário*. 5. ed. Niterói, Rio de Janeiro: Impetus, 2005.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Constituição e Sua reserva de Justiça (um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma)*. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

VILLELA, José Corrêa. *Aposentadoria Rurícola no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da USP, 2002.

VISIER, Laurent. *Relaciones laborales em los sistemas de trabajo protegido para personas minus válidas*. In: Revista Internacional del Trabajo, vol. 117, n. 03, p.371-390, mar., 1998.

WEINTRAUB, Arthur B. de Vasconcellos. *Manual de Previdência Social*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Constitucionalismo e Direitos Sociais no Brasil*. São Paulo: Acadêmica, 1989.