

A Previdência Social no Brasil

Aspectos Gerais da Questão Social

RAYMUNDO LEAL

DA arbitrariedade do individualismo político, econômico e financeiro, criado pela Lei de Chapelier e, principalmente, pela Revolução Francesa de 14 de julho de 1789, que extinguiu as corporações, unidade produtora, resultou o completo divórcio entre o trabalho e o capital, entre o trabalhador e o patrão.

Com o desagregar das classes e proclamação do livre arbítrio, nos casos atinentes ao trabalho, estavam os operários livres. Essa liberdade porém, era aparente, era, apenas, no espírito da Lei. Existia na realidade, o operário sem orientação e defesa, na dinâmica social-econômica. Estabeleceu-se a livre concorrência. Agravou-se a situação, com o aparecimento da máquina e, conseqüentemente, da grande indústria, que veio trazer a competição do trabalho mecânico com o trabalho manual, crise que, cada vez mais, afastava o operário do patrão, criava o absolutismo financeiro e, com êle, a *Questão Social*, a luta de classes, a luta entre o trabalho e o capital, a luta na qual os economicamente poderosos, aproveitando-se da desenfreada livre-concorrência, intensificava os males, procurando aniquilar os proletários, os dependentes.

Em face dessa estrutura econômica e política do Estado individualista, surgiram fatores que vieram transformar as relações entre o capital e o trabalho, determinando, nas questões trabalhistas, o concurso do Estado. Assim é que surgiu o "Direito do Trabalho": primeiramente, estabelecendo algumas vantagens, nos salários e horários, para o trabalhador; depois, com o Tratado de Versalhes, que muito aumentava a proteção ao elemento produtor. Daí por diante, o "Direito Trabalhista" começou a evoluir, rápida e profundamente. Graniso e Rothovoss, para facilitarem o estudo do desenvolvimento do "Direito Trabalhista", fixam 4 períodos distintos: (1)

O primeiro período era limitado pelo manifesto comunista de Carl Marx, de 1848, em cujo transcurso surgiram em diversas nações várias leis de assistência ao trabalhador, inspiradas, sobretudo, por sentimentos filantrópicos. Assim, o Estado liberal, individualista, não tomou, por muito tem-

po, conhecimento da Assistência Social, embora a tivesse realizado em outro plano — educação —, que antes, por direito natural, era atribuída à família. Pela sua natureza individualista, êle, nem queria nem podia fazer: era a prática do liberalismo clássico do "laissez faire, laissez passer". Se absurda essa filosofia, pois, os males causados com a sua prática, até hoje sofremos, mais ainda é a de Marx, que, pretendendo criar partidos proletários, para melhorar a sorte dos operários, plantava a semente da "liberdade de necessidade", transformava o "homem lucro", do Estado liberal-individualista, em "homem máquina", do comunismo materialista. Neste regime, só o Estado possui os instrumentos de produção, só o trabalho dá direito a recompensas e só êle pode manter a ordem social, lançando, para tanto, mão de qualquer recurso. E' a evolução do "Estado-policia" ao "Estado-exército".

"A teoria de Marx, procurando solucionar as questões sociais, oriundas do liberalismo individualista, criou o que bem devemos chamar de doutrina do proletariado revolucionário ou doutrina social-científico-política" (2), onde vemos a intensificação das lutas de classe, devido à socialização da propriedade privada e do instrumento de produção, coisas muito bem preconizadas no determinismo de Marx, quando reduziu a personalidade humana ao "homo economicus".

O segundo período, que termina em 1891, com a publicação da encíclica "Rerum Novarum", de 15 de maio, do Papa Leão XIII, surgida como reação à efervescência produzida nas classes trabalhadoras, pela teoria manifestada por Marx e Engels. Vejamos:

Com a publicação da encíclica Rerum Novarum, surgiram várias correntes que se propunham solucionar as questões sociais, por meio de teses inspiradas na religião e na moral cristã. Tais correntes formaram dois grupos: o *conservador*, que dava ao patrão o dever de zelar pelo bem-estar dos operários; o *reformista*, que defende a tese da tríplice ação — Estado, patrão e operário. Nestas correntes, o homem é considerado não como na teoria socialista, um instrumento de produção, mas, sim, como se fôra verdadeiramente uma personalidade e, de tal modo, a sua existên-

(1) Citados por W. NIEMEYER — *Curso de Legislação Brasileira do Trabalho* — 1.^a edição, Rio de Janeiro, 1936.

(2) Idem, idem.

cia deve ser sóbria e honesta, para o que reclama o direito de um justo salário. Elas criaram o Estado-previdência, que, em colaboração com o sindicalismo, fez a defesa das classes obreiras, contra as injustiças sociais, repelindo a socialização do trabalho, assim também, a materialização do homem.

O terceiro período, o da iniciativa do Estado e dos particulares, que reuniu juristas, economistas, sociólogos, etc., de várias nacionalidades, para estudarem o problema do direito social, e que vai até 1919. Veja-se:

Da tríplice ação, que reuniu os esforços das sociedades trabalhistas, dos economistas e da participação dos Estados, nasceu a "Proteção Internacional do Trabalho", onde, por meio de conferências e acórdos, puderam estabelecer um movimento conjunto de proteção ao trabalhador. Mais tarde, depois do Tratado de Versalhes, foi criada a "Organização Internacional do Trabalho", orientada pela corrente reformista, que defende se mantenha o equilíbrio de interesses, entre Estado, empregado e empregador.

O quarto período começa em 1919, com a criação do "Bureau Internacional do Trabalho", ficando, portanto, estabilizada uma ação contínua de defesa social trabalhista, universal. Observe-se:

O "Bureau Internacional do Trabalho", funcionando na cidade de Genebra, como órgão técnico da "Organização Internacional do Trabalho", cumpre a missão que lhe atribuiu o "Tratado de Versalhes", qual seja distribuir informações relativas à regulamentação das condições dos trabalhadores e do regime de trabalho, preparar, organizar e executar as convenções das conferências internacionais do trabalho, ser mediador, nos casos de conflitos internacionais de trabalho, informar e investigar sobre os problemas referentes ao trabalho.

O Direito Trabalhista, em sua fase adolescente, muito ganhou com a Lei Inglesa de 1876 e a Francesa de 1884, que davam liberdade aos patrões e operários de se unirem, em defesa de seus interesses profissionais. Àquele tempo surgiram os Sindicatos, os quais, procurando restabelecer as corporações então abolidas, para atingir novamente a unidade econômica, forçaram o reajustamento do Estado à nova sociedade sindical e ao reconhecimento desta, não só no campo econômico como no campo político. O Sindicato, como associação profissional, criado com o objetivo de proteger e amparar reciprocamente seus componentes, bem como, regular e estabelecer normas de equilíbrio nas relações de empregados e empregadores, é, hoje, o fato social mais característico da luta entre as associações de operários e o Estado, dentro das concepções políticas da Revolução Francesa. "Os Sindicatos não absorveram o Estado. Este operou um movimento em que se transformou em instituição do próprio Estado com funções específicas". (3)

Conclusão: Em face da estrutura econômico-social, que acabamos de expor, o mundo vem atravessando êsses últimos anos, envolvido numa crise que, atingindo todos os campos da atividade humana, tôdas as classes sociais, seja pela criação de falsas ideias, costumes errôneos, pela irresponsabilidade dos governantes, degenerescência de autoridade, em suma, pela negação dos valores humanos. Daí surgiu, igualmente, uma reação, que procurou, quando não extinguir, atenuar essa luta pela sobrevivência dos fracos, luta de classes, essa questão social fortemente alimentada pelo liberalismo individualista do século passado. Para combater êsse mal da sociedade, dentre as várias soluções propostas, distingue-se a apontada por Leão XIII, que, em bases cristãs e inspirado na caridade social, indicou o caminho que a humanidade deveria seguir, para, por meio da justiça, alcançar a tão desejada paz social.

A êsse ponto, as vistas dos governantes do mundo voltaram-se para os ditames da encíclica de Leão XIII, procurando nêles encontrar soluções para o problema do trabalho e do capital, então existentes em suas sociedades corrompidas por doutrinas e filosofias malsãs. Disso brotaram duas poderosas forças, como remédio a essas sociedades agonizantes — as instituições de previdência e de assistência — ambas com a finalidade de manter um regime de equilíbrio e segurança, de ampla solidariedade humana e coordenação dos interesses econômicos, morais e intelectuais dos indivíduos ou grupos profissionais.

A QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL

O Brasil, a princípio, tinha sua economia constituída pelo braço servil do negro, importado da África, e do gentio. Isso foi até a assinatura da Lei de 13 de Maio de 1888, que abolia a escravidão. Um ano depois dessa lei, o país entrava no regime republicano e, com êle, nasceram várias leis de proteção e assistência social, que visavam principalmente o trabalho e o seu agente. A constituição federal, promulgada a 24-2-1891, três anos depois da abolição da escravidão, no seu art. 72, já assegurava o direito de associação e livre exercício de profissão moral, intelectual ou industrial. Os dizeres desse art. 72 já eram um reflexo do liberalismo individualista europeu, que ora contagiava as sociedades outras. Nessa constituição, elaborada com espírito individualista, todos eram julgados iguais perante a lei e, como tal, o contrato de trabalho estava à livre vontade das partes contratantes. A realidade porém, não era esta: a livre vontade do trabalho estava sucumbida pela força poderosa do capital que, aproveitando-se dessa "liberdade de indiferença", com a qual o Estado lezislava, saciava sua ganância, impondo sua vontade. Era a prática da tese "salve-se quem puder", consequência oriunda dos preconceitos arraigados nos legisladores de então, que, conhecedores de deveres e esquecedores de direitos do trabalho, conhecedores de direitos e esquecedores de deveres do capital, negavam a justiça social.

(3) AGAMENON MAGALHÃES — *O Estado e a Realidade Contemporânea* — Recife.

Os primeiros sinais, entretanto, de legislação trabalhista, em nosso país, apareceram em abril de 1808, quando, por um Alvará do dia 1.º, o Príncipe Regente, D. Pedro I, permitia livre estabelecimento da indústria no território nacional. Em setembro de 1830, foi promulgada uma lei, regulando o contrato de trabalho. Daí por diante, várias leis referentes ao trabalho foram criadas, principalmente relativas aos profissionais da agricultura, pois, naquela época, era ela, com o seu regime latifundiário, até hoje subsistente, que constituía a economia nacional.

A questão social, no Brasil, como se vê, não foi devido à má distribuição da riqueza, como aconteceu em outros países, mas à criação da riqueza, que, condicionada aos métodos modernos de trabalho, exigia um equilíbrio entre a produção e o consumo, só alcançado mediante a interação das classes produtoras, dos capitais e do Estado.

A PREVIDÊNCIA NO BRASIL

Os brasileiros, inspirados na corrente reformista, que, na Europa, defendia a tese da tríplice ação — empregado, empregador e Estado —, filiaram-se a ela e, em 1923, surgiram os primeiros decretos que criavam Caixas de Aposentadoria e Pensões, forçando dessa maneira o ajustamento das classes trabalhadoras ao novo plano do Estado previdencial. Antes disso, no ano de 1919, se promulgou a Lei n.º 3.724, que regulou os casos de indenização pelos danos causados nos trabalhadores, por acidentes no trabalho. Esta foi, talvez, a primeira lei previdenciária propriamente dita. Conseqüentemente à evolução social que o trabalho vinha sofrendo, foi criado o Conselho Nacional do Trabalho, em 1932, órgão público consultivo, com a finalidade de estudar, incentivar e controlar a previdência no Brasil. Daí por diante, o trabalho passou a ser organizado racionalmente e criaram-se os sindicatos como associações de unidade profissional, incumbidas de desenvolverem e protegerem o trabalho e o trabalhador, senão também promoverem os entendimentos entre os empregados e empregadores, objetivando o equilíbrio nas relações entre os mesmos.

A previdência social, com função de seguro social obrigatório, caracterizada pela tríplice ação cooperativa, nasceu na Alemanha sob a orientação de Bismarck e, à vista do exemplo dessa nação é que o nosso país tem hoje em pleno desenvolvimento o seguro social, o qual, mediante as ações preventivas, curativas e reparadoras, cobre os riscos de acidente do trabalho, doenças profissionais, moléstias, maternidade, invalidez, velhice e morte, das comunidades profissionais.

Foram de iniciativa particular as primeiras manifestações do seguro social, entre nós. Os próprios operários, que, procurando amparar-se mutuamente, fundavam sociedades de resistência e de auxílios pecuniários.

Fase embrionária da previdência entre nós — Acentua Clóvis Beviláqua que as leis, desde o

momento em que se tornam obrigatórias, põem-se em conflito com as que anteriormente regulavam a matéria de que elas se ocupam, regulando-as por outro modo. Justamente o que aconteceu ao surgir a previdência social no Brasil. O Estado, que era de regime francamente individualista, passou a ser intervencionista, formulando preceitos de caráter segurador e assistencial do trabalhador, visando o soerguimento da economia nacional, arruinada pelo liberalismo. Dessa mutação de regime, veio a intensificação das associações profissionais, e, mais acentuadamente, o sindicalismo. O Sindicato, com a Lei n.º 1.637, de 5-1-907, passou a ter personalidade pública; em março de 1931, surgiu o Decreto n.º 19.770, que regulava a sua organização, lei essa, classificada como "a primeira iniciativa sistemática, no sentido da organização racional do trabalho, em nosso país". (4) Apesar de ser um movimento empreendido pelo Estado, o sindicalismo sofreu a reação dos fatores contrários, notadamente dos empregadores.

Esse último decreto que citamos, traçando rumos novos e precisos, transformou o sindicato, de organismo de associação privada em organismo público, que, junto ao Estado, manifestava os interesses do trabalho. Um grande grupo não compreendeu bem essa transição da comunidade de feição combatente para órgão de colaboração, e daí, foi árduo o trabalho do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, na tarefa de defender os organizadores dos sindicatos, que sofriam as mais fortes injustiças dos seus patrões reacionários, que não se conformavam, não assimilando a realidade. O combate à sindicalização e à legislação trabalhista no Brasil, originou-se da falta de compreensão que vai, pouco a pouco, cedendo terreno ao sentido de solidariedade, cooperação e coordenação, colunas de uma nova ordem social, cujo traço primordial é o aspecto tríplice dos interesses do Estado, do capital e do trabalho.

Fase de desenvolvimento da previdência no Brasil — Apesar de datarem de 1923 os primeiros decretos sobre a previdência no Brasil, foi, contudo, com a revolução reformadora de outubro de 1930, que ela tomou incremento. Vencedores os revolucionários, um dos primeiros atos do então Governo Provisório, foi decretar a Legislação Social Brasileira, toda ela calcada nos ditames das encíclicas papais. Ainda, em 1930, em plena época de efervescência, foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, órgão destinado a legislar, coordenar e incentivar o trabalho, a indústria e o comércio. A criação dessa entidade decorreu da necessidade imperiosa da intervenção do Estado, nos assuntos atinentes ao trabalho. Esse intervencionismo estatal, avolumou-se e efetivou-se por meio de um conjunto de leis de assistência e previdência, que causou uma verdadeira revolução social trabalhista. Os códigos, civil e comercial, que, até então, eram letras mortas, logo criado o

(4) W. NIEMEYER — *Curso de Legislação Brasileira do Trabalho* — 1.ª edição, Rio de Janeiro, 1936.

Ministério, passaram a ser praticados e respeitados. Quatro anos depois da Revolução Política, o Brasil estava com uma completa legislação trabalhista, que protegia o trabalhador, dando-lhe direitos, e o defendendo da livre-concorrência.

A constituição de 1934, elaborada com espírito liberal, estabeleceu que a ordem econômica deve estar condicionada aos princípios de justiça social, para que fôsse garantido ao trabalhador um padrão de vida, que possibilitasse ao mesmo uma existência sóbria e honesta. Mais tarde, a constituição de 10-11-1937, de referência a ordem econômica, determinava:

Art. 35. Na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional. A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências das iniciativas individuais, e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os conflitos e introduzir os jogos das competições individuais, o pensamento dos interesses da nação, representados pelo Estado. A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata ou imediata, revestindo a forma de controle, de estímulo e de gestão direta.

Art. 36. O trabalho é um dever social, o trabalho inteligente, técnico e manual tem direito à proteção e solitudes especiais do Estado. A todos é garantido o direito de subsistência mediante o seu trabalho honesto e este, como meio de subsistência do indivíduo, constitui um bem que é dever do Estado proteger, assegurando-lhes condições favoráveis e meios de defesa.

Como deixam transparecer os artigos acima citados, o Estado brasileiro já estava mais que convicto, naquela época, de seus deveres de Estado-previdência e da função assistencial, com relação à sociedade.

Panorama contemporâneo da previdência no Brasil — A previdência social, que, ao surgir, era de iniciativa privada e com a finalidade de conceder auxílios pecuniários, foi evoluindo até chegar às duas formas básicas que hoje conhecemos: os socorros mútuos e os seguros sociais, mais recentemente estes, enquanto aqueles provêm de séculos anteriores ao nosso.

O mutualismo, precursor do seguro social, hoje com êle coexiste, embora sem quase nenhum valor, cuja crescente decadência se deve sobretudo à característica de obrigatoriedade do seguro social. Baseia-se esta forma de previdência, assim como a segunda, no princípio da previsão da eventualidade dos riscos a que o assalariado está sujeito. A previdência social evoluiu desde o mutualismo desorganizado, atravessando o seguro livre e privado, até a previsão de tôdas as eventualidades da vida dos trabalhadores e suas famílias. Dessa evolução foi que os estudiosos do assunto reconheceram a aplicação do princípio do "risco" e a amplitude dos conceitos de assistência e previdência, que hoje constituem a barreira de defesa das classes trabalhadoras, caracterizando-se, principalmente, pela — obrigatoriedade, base profissional, regime autárquico e de capitalização.

Pela *obrigatoriedade* em face do interesse da sociedade, de manter sempre o corpo social equi-

librado, visando, sobretudo, proteger o assalariado das graves conseqüências advindas dos riscos psicológicos, profissionais e sociais; mesmo dada a sua função econômica, o seguro social ou previdência tinha que se impor obrigatoriamente, pois que, a êle, se implicam direitos e deveres preestabelecidos, ao revés do seguro privado, onde as obrigações recíprocas são discutidas na ocasião do contrato e alvitadas pelas partes contratantes; no caso do seguro social, por sua própria técnica, os direitos e deveres são predeterminados aos preceitos jurídicos serem transformados em leis. Em virtude da possível abstenção, que viria sacrificar o aspecto do seguro social, mesmo porque o plano é de abranger o maior número possível de profissionais, apesar de que é grande o número dos que fogem ao seguro social, sendo fatores dessa fuga a ignorância, a falta de educação, a falta de formação de uma consciência social, em cada indivíduo, em cada grupo, é que se apoia essa característica, que é a obrigatoriedade.

Já sabemos que a previdência social é seguro coletivo: e, assim sendo, se dirige a certos grupos de pessoas ou comunidades. Talvez em virtude da complexidade das diferentes profissões é que o seguro social se assenta em base profissional pôsto que, visando indiretamente o indivíduo, condensa as características do grupo escolhido e o classifica. Havendo certa homogeneidade nos riscos de cada profissão classificada, em razão da identidade de nível social, educacional, condições de salário, dos locais de trabalho, o que facilita, de certo modo, estabelecer, segundo a técnica, previsões mais seguras no campo assistencial e econômico, justifica-se a *base profissional* da atualidade previdenciária e em parte a dessemelhança existente nas legislações dos atuais Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões.

Como sabemos, o Estado é entidade de organização e administração das atividades exigíveis à satisfação normal das necessidades individuais ou coletivas. A soberania estatal, muitas vezes, à frente de atividades que por si só não seriam vencidas, outorga seus direitos a entidades de personalidade jurídica, chamadas "Autarquias". Estas entidades autárquicas, no Brasil, caracterizam o sistema de descentralização administrativa. Criado o primeiro instituto de previdência, pela Lei n.º 4.682, de 24-1-23, não deu os resultados previstos; o fracasso dessa primeira iniciativa foi devido à lei não fortalecer, como necessário, a base para a consecução do objetivo visado: — obrigar o reconhecimento das vantagens de tal iniciativa. Mais tarde, constatado o fracasso da primeira lei, outras foram sancionadas regulando a matéria e forçando a criação de novos institutos, porém, num regime de *obrigatoriedade*.

O Governo Provisório de 1930, porém, foi que efetivou e fortaleceu as iniciativas anteriores, com a Lei n.º 20.465, de 1-10-31, que, com ela, podemos dizer, o Estado nacional evoluiu do individualismo de igualdade jurídica à igualdade econômica, trazendo em conseqüência dessa igualdade

econômica a desigualdade jurídica. Hoje o que vemos é a descentralização dos serviços públicos, com a criação de órgãos financeiramente autônomos, com administração própria e superintendidos pela administração pública e denominados *autarquias*, quais os institutos de seguro social são os exemplos mais frisantes.

O sucesso das instituições de seguro social depende principalmente da solidez de sua base econômico-financeira, determinando assim um regime de *capitalização*.

Do equilíbrio existente entre as finanças e as previsões atuariais, depende a concessão de indenizações e para consegui-lo o seguro social exigiu dos métodos estatísticos a determinação, bem como uma crítica analítica das causas dos desajustamentos dos trabalhadores, para, depois, simbolizá-las, por meio de fórmulas algébricas que encerram a técnica atuarial e adotou uma política de inversões dos fundos formados pelas contribuições dos empregados, empregadores e Estado, inclusive os juros a fim de criar a reserva que futuramente aplicada às deficiências de : salário, custo de vida, desemprego, mortalidade, invalidez, nupcialidade, estado mórbido etc., dentro das previsões atuariais, eliminasse por completo uma possibilidade de déficit.

Tendências da Previdência Social no Brasil

— A previdência social, como fato característico da evolução histórica da estrutura econômico-financeira, determinado pelas lutas de classes, vem se refletir no dinamismo social, como se estivesse fundando um novo sistema de vida em grupos, na sociedade. Este fenômeno de transformação, na previdência social, atingiu-lhe radicalmente, modificando até o seu próprio conceito. Esta, que era, ao surgir, individualista, no sentido de proteger o trabalhador e sua família, das eventualidades dos riscos — invalidez, velhice e morte —, que sempre preocuparam as classes obreiras, passou a instituição estatal de caráter social, por isso que, depois da conflagração mundial de 1918, que agravou o estado de coisas anterior, haviam sido criado novos problemas de ordem econômica e moral, sobrecarregados com o aparecimento da grande indústria, da revolução industrial, por isso que o Estado, cada vez intervindo mais, nos assuntos relativos à posição do trabalhador na sociedade, tanto no campo econômico como no assistencial, as condições objetivas de invalidez, provocada por agentes orgânicos ou acidentales e desemprego.

Dada a amplitude do intervencionismo estatal, hoje francamente aceito em tôdas as sociedades, a simples sociedade-previdência vai evoluindo à política social, em virtude dos exemplos das nações européias, agora vivendo momentos negros, dada a insegurança, desamparo absoluto, falta de poder aquisitivo, em suma, dada a atual situação de miséria generalizada.

A previdência social no Brasil tende a amparar, de todos os riscos, quer profissionais e psicológicos, quer sociais de qualquer gênero, o maior

número possível de indivíduos; por isso reclama um processo científico para agir com eficiência, processo êsse, encontrado no *serviço social*, nascendo dessa união de processos e métodos o que bem devemos chamar de política da sociedade ou social. Ao objeto da política social, o seguro social orientado por método científico, está reservado um grande papel na organização de vida em grupos, do futuro da humanidade.

Depois de feito êste ligeiro estudo sôbre o seguro social, tentaremos formular algumas ponderações a respeito da transformação pela qual o mesmo vem sofrendo e da sua relação com o serviço social.

Qualquer transformação por que passe a sociedade, reflete na vida social dos grupos e, ao lado, vêm os valores sociais, com acentuados progressos. No caso do seguro social, essa transformação é mais sensível, pois, aí, estão contidos a política social e econômica, que estabelecem a regulamentação, organizando, por assim dizer, os moldes da convivência em sociedade.

Êste setor, que julgamos um dos pontos básicos para a conquista do equilíbrio social, sentindo essas transformações, como acaba de sentir com a segunda grande guerra, tende a tomar novos rumos e a representar aspecto de orientação futura da sociedade. Sendo assim, para perscrutarmos o que há de ser o seguro social, é necessário conhecer o passado, motivo pelo qual fazemos o estudo retrospectivo da matéria, e compreendermos o presente.

O atual aspecto da previdência, apesar da grande evolução que sofreu só agora se amplia além da sua característica de "risco", que a estatística determinou a sua freqüência, indenizando-o matematicamente pelos prejuízos sofridos. Isso devemos principalmente ao advento da encíclica *Rerum Novarum*, que conseguiu modificar o rigorismo do seguro social, no que tange aos "riscos", utilizando-se de métodos mais racionais e humanos para propor o estabelecimento da ordem social, aceitando uma concepção de estreita colaboração entre os serviços sociais porquanto, assim, seriam condensadas suas energias aplicando-as, tôdas, num só fim. Destarte, o seguro social, senhor do campo econômico, começou a infiltrar-se no cultural, educacional e sanitário e ao seu futuro está, sem dúvida, reservado um grande papel, haja vista o Projeto da Lei Orgânica da Previdência Social existente e que, infelizmente, ainda não fôra pôsto em prática, pois que, se já o fôsse, traria, além de um sem número de benefícios outros, a humanização do seguro, uniformizando e unificando, também, o seu raio de ação. Essas novas diretrizes atingem a técnica, processo, estrutura e a própria finalidade, superando o sentido atuarial de "risco", pela noção de *necessidade*; elas, porém, não ficam só até aí : vão mais adiante; exigindo uma organização social, onde a miséria material, moral e espiritual seja banida, reclamam, outrossim, a participação de outros serviços, isto é, um senso de solidariedade moral que corresponda, de fato, a uma

interdependência social, donde a sua estreita ligação com o serviço social.

Em nossos dias, a quase totalidade dos especialistas em previdência social concordam com a necessidade do funcionamento da assistência social junto ao seguro social, nas suas denominações de "assistência esquematizada", "assistência complementar" ou "serviço social" que vem trazer ao trabalhador, além de seus direitos de segurados, a satisfação de *necessidades* que cumulam em segurança e estabilidade nas suas finanças. O Serviço social ao lado das instituições de seguro social é de tão grande importância, no sentido da *individualização do benefício*, meta que a previdência social precisa atingir, para que possa prestar eficientemente um serviço de reativação de valores, de solução de problemas sociais de desajustamentos, que dominam a sociedade, que autoridades no assunto, como é o Dr. Moacir C.V. de Oliveira, ex-diretor do DNPS, fazem dessa necessidade um verdadeiro apostolado; e para confirmar o que acabamos de dizer, são oportuniíssimas as palavras aqui transcritas do referido Dr. Moacir C.V. de Oliveira :

"O Serviço Social nos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões é precisamente o fomento do "Amor mútuo", que se introduziu na massa do seu enorme mecanismo, todos baseados em princípios estritos de justiça, para levedá-la e fazê-la crescer em realizações nas quais a pessoa humana do segurado e dos beneficiários tenha a primeira e a mais leve expressão. Eis, pois, como somente o serviço social servindo de traço de união entre a "justiça" e a "caridade", — esta bem compreendida, em seu verdadeiro sentido de "amor" e não de "filantropia" ou "favor", com que a sociedade moderna a desnaturou poderá dar a previdência social um sentido mais vivo, mais profundo, mais penetrado de sua verdadeira e exclusiva destinação, que é: — o serviço do segurado e do beneficiário, cada um considerado em si mesmo, em "sua" situação peculiar em "seu" caso que há mister de uma solução que, pondo fim a uma necessidade ou a um desajustamento de qualquer modalidade, valorize o homem e o integre como membro útil e permanente na sociedade." (5)

A previdência e o serviço social, se bem que colocados em planos distintos, os seus conceitos não se opõem; completam-se. Como um aspecto fundamental de uma forma de serviço social, a previdência, ao lado da assistência e da auto-assistência (self-help), tendem em nossos dias, como preconizam autoridades no assunto, a formar uma instituição de caracteres técnicos daquele serviço. Essa técnica do serviço social, que ganha campo na previdência, individualizando o benefício, vem confirmar a categoria humana de cada segurado, considerando suas necessidades e solucionando-as de acôrdo com as condições normais de vida, nível educacional e reações sociais de cada qual. O Seguro social ou previdência, assim compreendido, dá, sobremaneira, uma tonalidade "sui-generis" no tratamento social de cada caso que se lhe apresenta e presta, assim, um serviço à sociedade, fundamentado na justiça e na caridade social, dêste

modo, conquista um sentido mais forte e profundo de sua verdadeira finalidade, qual seja: servir inteligentemente os segurados e sua família, ajudando-os, valorizando e integrando no seu justo meio. "E" esta valorização do homem, é êste movimento de humanismo sãmente entendido, que o serviço social virá realizar na previdência social". (6)

Entretanto, a tendência atualmente no Brasil é de constituir o serviço social, organizado pelos poderes públicos, uma entidade independente do seguro social, quando de fato, isso não se deve dar, visto como, assim sendo, vem provocar choques entre os benefícios concedidos por uma e outra instituição, e, mais, por gerar um grave problema com a criação de novos ônus, para os empregadores, arrecadados pelas instituições de seguro social e deslocados para entidades outras. O panorama contemporâneo nos mostra instituições como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Social do Comércio (SESC), sem falar em SAPS, etc., que nada mais são que o prolongamento dos institutos de previdência ou fracionamento de sua finalidade, funcionando como órgãos independentes, apenas para satisfazer interesses políticos, negando o que está à vista de todos, o desperdício de benefícios. O serviço social, pelos seus próprios métodos científicos, deve sempre conservar a característica de coesão, para servir mais eficientemente: contudo, já é um grande passo da ação amparadora do nosso Estado, a criação dessas entidades, o que em parte louvamos. Todavia a, eficácia da ação de umas e outras instituições muito depende da colaboração que entre elas existir, (o que não há) a fim de que sejam satisfeitas as necessidades individuais e coletivas, de acôrdo com os recursos da comunidade, com melhor aproveitamento dos clientes e maior capacidade de efetuar dos assistentes. A desarticulação do seguro social e do serviço social, redundando, como já dissemos, na dispersão de benefícios, com notória ineficiência, dada a falta de técnica na sua concessão, assim como, de individualização do mesmo, e, muita vez, por culpa dos servidores de uma e outra instituição, que, pela falta de preparação prévia, quase sempre não querem enxergar a necessidade de cada segurado em sua extensão e profundidade, limitando-se apenas ao aparente, ao superficial; mister se faz no entanto, que, para maior proveito dos assistidos, todos os serventuários, quer da previdência, quer do serviço social, já que estas duas formas de assistência andam separadas, tenham uma parcela mínima de responsabilidade na vida de uma e outra instituição e que lhe dediquem todo o esforço e toda a capacidade, intelectual ou física, pois que, dessa maneira, se colherá de futuro a messe de benefícios que tais instituições contêm em seus campos férteis.

(5) Dr. MOACIR CARDOSO V. OLIVEIRA — *O Serviço Social nos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões* — Belo Horizonte, 1946.

(6) Dr. MOACIR CARDOSO V. OLIVEIRA — *O Serviço Social nos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões* — Belo Horizonte, 1946.

Isso só será conseguido por intermédio do serviço social, que *ajudando a fazer*, mesmo na ausência de um dever de justiça, humaniza o benefício de acôrdo com a realidade e as necessidades sociais de cada segurado, dando-lhe um espírito.

Mostramos abaixo a diferença existente entre os conceitos e objetos da previdência social e do serviço social, para maior compreensão do que estudamos :

BEZERRA DE FREITAS assim define a previdência social ou seguro social : “é um conjunto de normas, regras e princípios, destinados a assegurar a existência dos assalariados, que deixam de receber o sôlido ou salário que lhes permita prover suas necessidades fundamentais”. (7) Esciarece o autor ora citado que a sua definição abrange apenas o trabalhador vencido por circunstâncias alheias à sua própria vontade, que são os riscos : naturais, do trabalho e sociais. Do exposto, concluímos que o seguro social foi instituído, como é certo, em benefício do trabalhador e da sociedade, desde que as deficiências do primeiro vêm, de certo modo, refletir-se na segunda, trazendo, assim, um desequilíbrio, principalmente na economia geral. E é esta a razão de intervir o Estado, como órgão supletivo nos casos de desajustamento individual ou social.

A previdência tem por objeto os indivíduos financeiramente capazes de uma pequena economia e por objetivo cobrir as deficiências dos segurados e seus respectivos beneficiários, através do seu duplo organismo assegurador e assistencial. Note-se ainda que é sua função específica atuar mediante uma tríplice ação : preventiva, combatendo as causas, fontes de produção dos males; curativas, atacando os efeitos; reparadora, minorando os danos sofridos, indenizando ou readaptando profissionalmente. De fato, a previdência ataca todos os riscos profissionais, psicológicos e sociais; porém ela só poderá realizar eficientemente o que se propõe, se, como já dissemos, substituir, no seu campo, o conceito de risco pelo de necessidade, ou seja, admitir a concepção filosófica do serviço social, quando aceita o “livre arbítrio” e considera cada indivíduo em sua qualidade humana, pessoa dotada de inteligência e vontade.

O Seguro social traça para todos normas e regras de assistência igualmente distribuídas, negando, assim, as diferenças individuais, quaisquer que sejam, enquanto que o serviço social, neste particular, se destingue, examinando, especificamente, todos os casos, dando a cada um solução de acôrdo com as necessidades do desajustado ou carente de ajuda, conforme as possibilidades do serviço. E' também cuidado do serviço social não tirar a iniciativa do desajustado, pois, no processo de ajustamento social êle deve tomar parte ativa. Na sociedade, os indivíduos constituem valores.

Alguns desses, agrupam-se em estado negativo. A política social cabe ajudá-los a fazer, positivando-os.

O seguro social requer do serviço social, assim como êste daquele, uma estreitíssima colaboração, porquanto o primeiro é um imperativo da sociedade para que o indivíduo consiga o seu fim pessoal e o segundo é um meio de se conseguir a felicidade pessoal dentro da sociedade. Consequentemente, sendo felizes os indivíduos, também será a sociedade, já que aceitamos a assertiva de que ela vive em razão dos membros que a compõem.

E' por intermédio da justiça, ou melhor, da equidade e da caridade social, (preferimos a palavra equidade porque a palavra justiça, hoje em dia, tem significados vários e diferentes empregos. Não há mais a clássica justiça de venda aos olhos; o que há, sim, é uma justiça de óculos de alcance), que vamos conseguir êsse mínimo de bem-estar social, que tanto almejamos. O serviço social, nas instituições de previdência, no sentido de reativar os valores humanos desajustados em virtude das circunstâncias eventuais de que falou Bezerra de Freitas é imprescindível e por isso deve ser evocado, por motivo das transformações pelas quais vão passando os grupos, sejam elas de caráter higiênico, médico, alimentar ou educacional, do terreno econômico ou financeiro. Ajustando-se a cada época, o serviço social leva sempre a sua ação benéfica até onde não vai o seguro social, principalmente ao grupo familiar, que é o mais sacrificado com essas transformações. Ocupando-se de tôdas as deficiências ou necessidades, morais, intelectuais ou físicas e dando meios, senão para curar, pois nem tudo êle pode fazer, mas, minorar as deficiências, tirando, para isso, da tendência atual, como mostramos no breve estudo que fizemos sôbre o seguro social, maior proveito, ante a desigualdade jurídico-econômica.

E' sabido que os homens vivem em sociedade para a perfeita satisfação de suas necessidades materiais, intelectuais e morais. Na ajuda do próximo. Uns são estritamente tributários dos outros. de modo que, ajudar ao próximo, é fazer a si mesmo.

Para que o homem consiga o que lhe é devido, mister se faz não somente a prática de uma justiça rigorosa mas também o concurso da caridade, a fim de que haja uma verdadeira cooperação de corpo e alma, um movimento de humanismo na conquista da paz social. Sendo iá, por dever de justiça, já por um sentimento religioso, exigir-se a caridade, ela terá que ser metodizada ou racionalizada, a fim de que sejam alcançados os seus fins. Já se traduziu caridade organizada por serviço social; explicamos porque : de fato, a própria justiça geral cria, para todos os homens, a obrigação da caridade; e com essa característica de “dever”, ela foge, de todo, ao conceito de piedade ou compaixão sentimental, inspirada numa vaga religiosidade. A caridade é uma virtude; é

(7) BEZERRA DE FREITAS — *Legislação do Trabalho e Previdência Social* — Editora A. Coelho Branco, Rio de Janeiro, 1938.



um meio para um fim (dever de filantropia) — amor ao próximo pelo amor de Deus; ela vê no homem, não apenas um indivíduo na humanidade, mas ainda, uma criatura destinada a adquirir possibilidade de aperfeiçoamento e desenvolvimento material, intelectual e espiritual, nesta vida e a felicidade eterna na outra. Assim entendida a caridade como dever de filantropia, isto é, com êsse sentido social, obriga-nos a respeitar a justiça geral, que redundando no fundamento do serviço social, que concerne não apenas aos indivíduos enfraquecidos, deficientes, mas igualmente às sociedades incapazes de preencher suas próprias finalidades.

Desta maneira, o serviço social, fundamentado por dever de direito na justiça geral de dar a cada um o que lhe é devido e, por dever de justiça geral, na caridade, tem o seu fim na característica humana de cada pessoa, e, portanto, na própria sociedade. Todavia, o serviço social deve orientar suas atividades individuais, visando, sobretudo, o progresso econômico-cultural da sociedade e esta, por sua vez, estando a serviço da pessoa humana, deve promover meios de enriquecer o homem em todos os ramos de sua natureza, até na obtenção do seu fim pessoal.

Já que conhecemos a origem, o objeto e o objetivo do serviço social, como também da previdência, temos, mais ou menos, explicado, sucintamente, a razão da interdependência que deve existir entre uma e outra instituição, a qual tentamos defender.

Entretanto, temos ainda a dizer que o serviço social não é qualquer teoria nova que se propõe a melhorar os males e os choques sociais. Desde que existiu um indivíduo necessitado e outro capaz de ajudá-lo, existiu a ação social e esta é tão velha quanto o mundo; o serviço social sendo parte da ação social, reforma as condições dos indivíduos e dos grupos, dentro da eminente dignidade humana, ao tempo que, servindo de emulação ao progresso, obriga os indivíduos a cultivar o bem, despertando o sentimento filantrópico e obrigando o dever de justiça.

O mundo marchando para o socialismo, vê sempre um indivíduo, mas nunca isolado, porém, sempre, como parte integrante de uma sociedade. A legislação social da atualidade visa beneficiar grupos isolados, procurando, dêsse modo, conseguir um equilíbrio econômico, usando como meio a justiça social. Exemplo muito frisante é a lei do justo salário, a de participação dos lucros da empresa e, até, de acesso na sociedade da empresa.

O indivíduo que, pela dependência econômica, chega, muita vez, a escravizar-se, encontra no socialismo, defesa e amparo, representado pelo seguro e serviço social, principalmente pelo último, pelo método já institucionalizado na tendência socialista democrática moderna onde pode readaptar-se ou reabilitar-se na engrenagem social, por meio da colaboração solicitada; apesar de que, tal desenvolvimento, muito depende da ação social, pois, combatendo as causas, isto é, reestruturando os quadros sociais usando as técnicas específicas, para que cada indivíduo, dentro do seu quadro social já reestruturado, possa desfrutar a situação exaltada na Carta de Filadélfia, aceita na Conferência Internacional do Trabalho, de 1943, se não nos falha a memória, a qual diz: "que todos os seres humanos, sem distinção de raça, credo ou sexo, tem o direito de buscar tanto o seu bem-estar material como o seu desenvolvimento espiritual em condições de liberdade e dignidade, de segurança econômica e igualdade de oportunidade".

BIBLIOGRAFIA

1. NIEMEYER W. — *Curso de Legislação Brasileira do Trabalho* — A. Coelho Branco, Editôra, 1936, Rio de Janeiro.
2. OLIVEIRA, Dr. Moacir C. Veloso — *O Serviço Social nos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões* — Discurso de 19-7-946, Belo Horizonte.
3. FREITAS, Bezerra — *Legislação do Trabalho e Previdência Social* — A. Coelho Branco, Editôra, 1938, Rio de Janeiro.
4. MAGALHÃES, Agamenon — *O Estado e a realidade contemporânea* — Recife.