

# Origens da previdência social no Brasil

ANTÔNIO BARSANTE DOS SANTOS

Assistente de Orçamento

## INTRODUÇÃO

**S**ERIA utópico pensar-se que o trabalhador pudesse, por sua livre iniciativa, prover-se dos meios indispensáveis para acautelá-lo contra as eventualidades futuras, oriundas de doenças, acidentes, velhice, morte, etc. Isto por duas razões:

Primeiro, porque o trabalhador, de modo geral, ainda não possui o grau de educação necessário para compreender suficientemente o alcance e as vantagens da previdência social;

Segundo, porque o nível de salário no Brasil ainda é tão baixo que mal lhe permite custear as despesas de subsistência, não deixando margem alguma para um fundo de economia.

Mesmo que não subsistissem essas circunstâncias e fôsse o indivíduo por demais previdente, não poderia dispor, individualmente, da importância requerida para um completo programa de assistência social. E' mister a cooperação de todos para a organização de um fundo comum, cujas finalidades primordiais sejam a assistência e previdência aos seus associados.

Sentindo essa premente necessidade, procuraram os componentes de diversas classes trabalhadoras fundar associações para êsses fins, denominadas "caixas" de socorros, de montepio, de aposentadoria e pensões, etc..

A princípio, a contribuição dos associados era facultativa, o que impossibilitava essas associações de atenderem aos fins a que se destinavam, devido, principalmente, à carência de recursos financeiros.

O Estado, até então impassível, não podia permanecer por mais tempo nessa atitude, indiferente a êsses magnos problemas sociais, à mercê de interesses particulares, com graves prejuízos para a coletividade. Era necessária a sua intervenção no campo privado para salvaguardar os interesses da Nação. Êle, então, toma a si a tarefa de criar essas

instituições e tornar obrigatória a contribuição dos seus associados, único meio de evitar a imprevidência de alguns e angariar os recursos financeiros necessários.

Essa nova função do Estado Moderno, criando órgãos de seguro-doença-velhice-morte-acidente, etc., e impondo a obrigatoriedade de associação, é o que se denomina — PREVIDÊNCIA SOCIAL. Assim, "entende-se por previdência social o conjunto das instituições criadas pelo Estado, com o fim de amparar o trabalhador em suas próprias necessidades futuras e possíveis, e, por sua morte, aquêles que viviam sob sua dependência econômica" (1).

LUIGI DE LITALA, ao analisar o conceito de previdência social, afirma:

"Fundamento do instituto do seguro social é, pois, o conceito de previdência, o qual se realiza segundo um plano harmônico de normas que se entrelaçam umas nas outras com o fim de *proteger*, o máximo possível e nos limites das disponibilidades, a força humana do trabalho" (2).

E', pois, a Previdência Social uma das mais belas e nobres maneiras de o Estado realizar, em parte, aquelas finalidades precípuas de que nos falam os modernos tratadistas da Ciência da Administração — Proteger e Servir — protegendo a força humana do trabalho e servindo, indistintamente, a tôda a coletividade.

\*

\* \*

O Seguro Social "contributivo", ou seja, aquêles formado de contribuições especiais, arrecadadas por conta de entidades determinadas, com personalidade jurídica, autonomia financeira e administra-

(1) M. V. CARDOSO DE OLIVEIRA — *Noções de Legislação e Previdência do Trabalho*, Rio, 1937, pág. 8.

(2) LUIGI DE LITALA — Cit. OTACÍLIO ALECRIM, *in Fundamentos de Seguro Social*, Rio, 1940, pág. 28.

tiva, apresenta, ordinariamente, sete formas características de financiamento:

- 1.<sup>a</sup> Contribuição unilateral do Estado;
- 2.<sup>a</sup> Contribuição unilateral do segurado;
- 3.<sup>a</sup> Contribuição unilateral do empregador;
- 4.<sup>a</sup> Contribuição bilateral do Estado e segurado;
- 5.<sup>a</sup> Contribuição bilateral do Estado e empregador;
- 6.<sup>a</sup> Contribuição bilateral do segurado e empregador;
- 7.<sup>a</sup> Contribuição tríplice do Estado, empregado e empregador.

Algumas dessas formas caíram em desuso, já pela sua inaplicabilidade às grandes massas trabalhadoras, já pela reação provocada por parte dos empregados ou empregadores, ou mesmo pela deficiência de recursos financeiros. A forma tripartida tem sido a mais difundida e adotada na maioria dos países civilizados de hoje, conforme se verifica da Resolução sobre os princípios básicos dos seguros sociais, adotada pela Conferência do Trabalho dos Estados da América Membros da Organização Internacional do Trabalho, realizada no Chile, em 1936.

Especulações demoradas demonstraram-nos que a preponderância desse sistema se deve, antes de tudo, à sua aplicação mais prática, porquanto êle congrega as três pessoas diretamente interessadas no seguro: o empregado, o empregador e o Estado. O empregado, porque auferê as vantagens morais e materiais do seguro, sentindo-se assim amparado e protegido; o empregador, porque, por essa forma, vê aumentado o seu índice de produção, ou ainda mesmo porque economiza, pagando apenas pequena contribuição, em vez de segurar particularmente cada empregado; e, finalmente, o Estado, porque, tendo de realizar uma função que lhe é peculiar, pode levá-la avante mais suave e eficazmente, coadjuvado pelas outras partes interessadas.

“Esse sistema é o que preside à maioria dos legisladores nacionais de seguro — invalidez-velhice-morte-maternidade, e que goza também da preferência do legislador internacional” (3).

(3) RUDOLF ALADÁR MÉTALL — *O custeio do Seguro Social*, in “R.S.P.”, agosto de 1943, pág. 17.

A forma tricotômica, quanto à fixação das quotas, pode ainda dividir-se em duas modalidades principais:

*Primeira* — Contribuições desiguais entre o empregado, o empregador e o Estado, variáveis conforme a soma de benefícios concedida aos segurados, nível de produção das empresas, situação econômico-financeira do país, etc.;

*Segunda* — Contribuições rigorosamente iguais entre o empregado, o empregador e o Estado, sejam quais forem os benefícios concedidos ou as condições das partes.

O primeiro critério foi adotado desde a instituição definitiva da previdência social no nosso país, em 1923, até 1934, quando, por força de dispositivo da Carta de 16 de julho, foi adotada a igualdade de contribuição, como se vê:

“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, assegurado a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprêgo e *instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado*, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e dos casos de acidentes do trabalho ou de morte” (o grifo é nosso) (4).

E’ interessante notar-se que a Constituição de 37 silencia no tocante à igualdade de contribuições, limitando-se a prescrever a instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e de acidentes de trabalho, deixando assim a igualdade de contribuição de ser um princípio constitucional, para constituir matéria de legislação ordinária (5).

#### EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A Previdência Social não difere, na história brasileira, das outras instituições sociais. Só muito recentemente se cristalizou, adquirindo uma organização até certo ponto satisfatória, capaz de realizar os seus relevantes e humanitários desígnios.

(4) *Constituição* de 16 de julho de 1934, art. 121, §, letra h.

(5) *Constituição* de 10 de novembro de 1937, art. 137, alínea m.

Na sua linha de evolução podemos destacar dois grandes períodos de características distintas :

I — O primeiro divide-se em duas fases :

- a) fase embrionária propriamente dita, onde os antecedentes históricos se alicerçam, tomam consistência, e dão origem ao conceito de previdência como serviço social do Estado ;
- b) fase em que, firmado o seu conceito, é implantado o seguro social obrigatório.

II — O segundo período, em que o instituto, apoiado já em bases mais sólidas e também na experiência passada, adquire a sua plenitude orgânica e funcional.

#### 1.º PERÍODO

##### A) Fase embrionária

Nesta fase primeira, iniciada em pleno Brasil-Colônia, vamos encontrar, nas últimas décadas do século XVIII, a gênese da moderna previdência social. Data de 23 de setembro de 1795 o Decreto do Príncipe Regente, futuro D. João VI, estabelecendo plano para instituição do montepio dos oficiais da Marinha da Côrte. Esse plano, o primeiro no gênero em nosso país, é mais tarde consubstanciado na lei de 6 de novembro de 1827, pela qual se “concede às viúvas e órfãos menores a metade do soldo que caberia a seus maridos e pais se forem reformados”. Eis aí a origem do atual Montepio da Marinha.

Nove anos depois — 1836 — por decreto de 22 de junho, era aprovado outro plano para criação do Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado, destinado à “subsistência das famílias dos empregados públicos de qualquer classe que para o mesmo concorressem”. Os seus estatutos foram aprovados em 1844, e daí por diante foram sofrendo sucessivas modificações, tais como as de 1859, 1870, 1890 e outras de menor importância.

Em 1841, figuras de relêvo da nossa sociedade, dotadas de verdadeiro espírito filantrópico e grande iniciativa, organizavam relevante e notável “estabelecimento” social, denominado Montepio Geral. E’ interessante acrescentar-se que a sua administração, conforme preceituavam seus estatutos e regulamento, era entregue a “administradores respeitáveis, sem a menor retribuição”.

Quanto às finalidades do “estabelecimento” dizia o seu regulamento interno :

“1 — O Montepio Geral, fundado nesta Côrte em 18 de outubro de 1841, é estabelecimento diverso do Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado, exclusivamente para a classe de empregados públicos.

2 — O fim do Montepio Geral é facilitar a todo indivíduo a instituição de pensões vitalícias em favor de quaisquer pessoas a quem, por sua morte, queira êle deixar esse auxílio, para salvá-las da indigência” (6).

CRISTIANO BENEDITO OTONI, na qualidade de Presidente da Comissão encarregada de estudar, em 1857, a reforma do seu estatuto, em substancial parecer, aconselhava, à vista do montante do fundo de capital daquela sociedade, o seu emprêgo em “ações da Estrada de Ferro D. Pedro II” (7), o que lhe parecia de maior segurança e rentabilidade.

Alterações outras foram introduzidas no estatuto, por ocasião das reformas de 1861, 1870, 1874 e 1876.

O estatuto de 1870, seguindo a mesma orientação dos precedentes no tocante às finalidades do montepio esclarecia :

“O Montepio Geral tem por fim salvar da indigência as pessoas que, por si ou por outrem, se habilitarem na forma declarada nos presentes estatutos, para fins de pensões ou rendas vitalícias”.

No mesmo ano é criada no Rio de Janeiro mais uma entidade de auxílio-doença e morte, com a sugestiva denominação de Caixa Beneficente Estrêla do Rio. As suas finalidades essenciais eram, entre outras enumeradas pelo estatuto, “exercer a beneficência socorrendo seus membros em casos de moléstia, e suas famílias, quando falecidos (art. 2.º)”. O mencionado documento estabelece, ainda, as seguintes condições requeridas para ingresso na sociedade :

- 1.º Ter 21 anos ;
- 2.º Ser homem conceituado e de bem ;
- 3.º Ter ocupação livre donde tire a subsistência.

(6) O Montepio Geral Fundado nesta Côrte em 1841.

(7) CRISTIANO BENEDITO OTONI — Parecer da Comissão a respeito de algumas reformas de estatuto do M. Geral — Rio de Janeiro — 1857.

A 18 de outubro de 1872 é apresentado pela assembléa geral do montepio fundado em 41, (Montepio Geral), o relatório das suas atividades financeiras naquele exercício, documentado com os seguintes dados: "fundo de capital de ..... 5.730:000\$000 em 5.730 apólices da dívida pública fundada, no valor de 1:000\$000 cada uma, e juros de 6 % que produz 342:800\$000".

O Grande Oriente Unido do Brasil, loja maçônica de larga projeção, em 1873, estuda a possibilidade de criação de montepio para seus membros.

No ano seguinte é dado mais um passo no terreno da previdência: pela portaria n.º 3, da Santa Casa da Misericórdia, ficava instituída a aposentadoria para os seus empregados, quando atacados de moléstia, no caso de idade, e mesmo por conveniência de serviço. A portaria n.º 57, de 3 de dezembro do mesmo ano, determinava a concessão de vencimento integral para os empregados com mais de 30 anos de serviço e proporcional para os com menos de trinta e mais de 10 (8).

Do exame e estudo das cifras contidas nos relatórios apresentados pela sociedade de Montepio Geral, tem-se a impressão de que, se as suas demonstrações financeiras não ofereciam suntuosos *superavits*, eram pelo menos equilibradas, dando margem para cobrir as impertâncias devidas aos seus instituídos. Mas, seja por deficiência técnica atuarial dos seus administradores, seja pela maneira empírica com que foram tratados êsses problemas, a verdade é que essa impressão não foi confirmada. A assembléa geral, reunida a 13 de outubro de 1883, resolve dissolver a sociedade. Essa resolução recebeu os mais veementes protestos da maioria dos seus instituidores, dentre êles SIZENANDO NABUCO, que recorre no ano seguinte para S. M. Imperial, da decisão daquela assembléa, taxando-a de ilegal e atentatória à moral pública (9).

Em meados de 1884, sobe ao Senado um projeto de lei, de autoria do VISCONDE DE PARANAGUÁ, no qual se cogita do montepio obrigatório para os servidores civis e militares do Estado. Êsse projeto encontra nas pessoas ilustres de MIGUEL LEMOS, R. TEIXEIRA MENDES e muitos membros do próprio Senado os seus mais ardorosos adversários.

MIGUEL LEMOS, expressão do pensamento político reinante, afirmava que a liberdade do indivíduo termina onde começa a atividade estatal. A intervenção do Estado, para êsse ardoroso liberalista, por menor que fôsse, mesmo legítima e necessária, era considerada atentado à dignidade do cidadão e ataque direto à liberdade individual. Eis as suas palavras textuais, comentando o projeto do montepio obrigatório:

"Ataque à liberdade. O projeto institui a tutela do Estado sobre o indivíduo e a família, dando-lhe intervenção em matéria que não é de sua alçada. O Estado não tem o direito de erigir-se em curador do cidadão, salvo os casos especiais previstos no código, e obrigá-lo a reservar uma certa quantia dos seus vencimentos para que êle acautele o próprio futuro ou da sua família. Equivale isto a fazer do Estado o administrador do que não lhe pertence" (10).

No Senado, a comissão encarregada de estudar êsse projeto de lei não era menos opositora do que o Sr. MIGUEL LEMOS, quando declarava que o montepio obrigatório "é uma violência social. E' um atentado ao lar; é um insulto aos chefes de família". A Comissão alegava ainda que o projeto não devia merecer a aprovação do Senado, porque não era justo desamparar os proletários e proteger apenas uma pequena classe de trabalhadores, quando aquêles eram muito mais necessitados do que êstes.

Outras instituições de montepio, de menor envergadura, foram projetadas ou instituídas, como o Montepio Popular em 1876, da Sociedade Protetora dos Empregados Públicos; o projeto de montepio para os operários do Arsenal de Marinha da Côrte, em 1882, regulamentado posteriormente em 1886; o projeto de montepio para os operários do Arsenal de Guerra, em 1883; a caixa de socorro para o pessoal de cada uma das estradas de ferro do Estado (lei n.º 3.397, de 24-11-1888); o "fundo e pensões" para o pessoal de Oficina da Imprensa Nacional (Decreto n.º 3.397, de 24-11, de 1888); o Montepio Obrigatório dos Empregados da Fazenda (Decreto n.º 942-A, de 31-10, de 1890), e muitos outros. O montepio obrigatório da Fazenda foi mais tarde estendido a todo o funcionalismo civil da União.

(8) ZACARIAS DE GOES E VASCONCELOS — *Legislação dos Estabelecimentos de Caridade* — Rio, 1880.

(9) SIZENANDO NABUCO — *Montepio Geral* — Rio, 1884.

(10) MIGUEL LEMOS e R. TEIXEIRA MENDES — *Breves razões contra o montepio obrigatório* — Rio, 1885.

As organizações até aqui estudadas não eram, propriamente, instituições de previdência social, pois apenas abrangiam, na maior parte dos casos, pequeno número de servidores do Estado e em condições bastante precárias, ficando a grande massa de trabalhadores particulares sem o devido amparo social.

Nos primórdios da nossa vida republicana, conforme acentua o ilustre presidente do I.A.P.E. T.C. em recente trabalho (11), não se podia pensar em legislação trabalhista ou previdência; predominavam no país, até pouco tempo, o trabalho agrícola e o braço escravo. Só mais tarde, com o movimento da industrialização verificado logo após a Grande Guerra, e, em consequência, o espantoso crescimento das classes trabalhistas, começaram a merecer tratamento mais objetivo as questões de assistência e previdência social. Foram, sem dúvida, o número elevado e crescente de acidentes de trabalho e as precárias condições do operariado que, afinal, despertaram a atenção de nossos legisladores para essas relevantes questões sociais. Já de muito elas reclamavam soluções mais satisfatórias, mais objetivas, que aproveitassem à grande massa dos trabalhadores nacionais.

Além dessas tímidas tentativas individuais, foram debatidos na Câmara dos Deputados e no Senado importantes projetos de lei referentes a previdência social e questões trabalhistas em geral.

Assim, MEDEIROS E ALBUQUERQUE apresenta em 1904 um projeto de lei (n.º 169) dispondo “sobre os acidentes ocorridos a operários no exercício de suas profissões e a respectiva indenização”.

Era considerada como “operário” qualquer pessoa que servisse nas explorações industriais de pedreiras, caieiras, trabalhos de construção, construções navais e de assentamento de estradas de ferro, carga e descarga de mercadorias, serviços de minas, pessoal assalariado de teatros, etc. As suas disposições eram extensivas a todos os trabalhadores de sociedades ou firmas individuais particulares, da União, dos Estados e dos Municípios. Levado à consideração da Comissão de Legislação e Justiça, aí permaneceu o projeto até o ano de 1908, conforme nos adianta GRACCHO CARDOSO: “o referido projeto dormitava há quatro longos anos na Comis-

são respectiva, fazendo as delícias das traças e jamais amadurecido para as honras do debate” (12).

Esse ilustre deputado apresenta então, em 22 de agosto de 1908, projeto reiterando a iniciativa de MEDEIROS E ALBUQUERQUE. A sua finalidade essencial era “regular os acidentes de trabalho, sob o ponto de vista do risco profissional”. O projeto, que recebeu o n.º 273, determinava que todo acidente seguido de morte ou incapacidade para o trabalho fôsse suscetível de indenização pecuniária em benefício da vítima ou de seus representantes, pelo dano causado. GRACCHO CARDOSO dizia ainda que a questão dos acidentes era inevitável e portanto deveria receber a proteção do Estado, pois desde que o trabalho se desenvolva, desde que as indústrias progridam e as máquinas se aperfeiçoem, os acidentes tendem a multiplicar-se. O risco profissional, segundo a sua opinião, deveria “ser previsto pelo custo de produção como elemento normal do preço da venda e assim, em última análise, ser pôsto a cargo do consumidor”.

No mesmo ano outro projeto (n.º 337) é submetido à consideração da Câmara. Trata-se do trabalho do Deputado WENCESLAU ESCOBAR, um pouco mais conciso do que os precedentes no que se refere às vantagens concedidas a vítimas acidentadas, à possibilidade de reversão das pensões para filhos menores quando o beneficiário contrair novamente matrimônio, e ainda concessão de salário integral para toda a vida do operário, quando o acidente provocar incapacidade permanente. Como os demais, regulava, principalmente, os acidentes de trabalho e a sua respectiva indenização. Era pensamento do autor criar uma instituição de seguro obrigatório para o operário, modelado no sistema de BISMARCK, mas circunstâncias outras fizeram-no desistir da idéia.

Na sessão de 25 de junho de 1915, o Senador ADOLFO GORDO submete à consideração de seus pares projeto de lei (n.º 5) com o “intuito de dar uma solução ao grave problema do acidente de trabalho”.

Esse projeto foi baseado no trabalho apresentado pelo Departamento do Trabalho do Estado de São Paulo, publicado em seu boletim n.º 11, de 1914. Inspirado na doutrina do risco profissio-

(11) HELVÉCIO XAVIER LOPES — *Evolução do seguro social* — in “R.S.P.”, julho de 1943, pág. 9.

(12) *Anais da Câmara dos Deputados*, vol. VI, 1908.

nal, o projeto compreende grandes títulos, determinando, em síntese :

a) Quais os acidentes e danos sofridos pelo operário que dariam lugar a uma reparação a cargo do patrão ;

b) Quais os operários e aprendizes visados pela lei ;

c) Quais as regras a serem observadas no caso de acidente e o prazo de prescrição da ação que cabe ao operário ; e finalmente,

d) As concessões de auxílio às vítimas acidentadas e outras disposições acêrca das companhias de seguro, sindicatos profissionais, etc.

Aprovado pelo Senado, êsse projeto é enviado à Câmara dos Deputados.

A Comissão encarregada de estudá-lo, aproveitando os projetos e estudos até então realizados, elabora por sua vez, em 1916, outro projeto (número 284). Calcado nos projetos n.º 4-A, de 1912 da Câmara e n.º 5, do Senado, o novo substitutivo "estabelece o máximo de trabalho para os operários e determina as condições de salário, etc.. "Os seus dispositivos podem ser sintetizados nas seguintes regras gerais : jurisdição em todo o território nacional, regulamentação do trabalho industrial, estabelecimento do contrato de trabalho, duração de oito horas de trabalho diário e indenização no caso de acidente de trabalho.

Após diversas discussões, fortemente impulsionadas pelo Deputado MAURÍCIO DE LACERDA e o seu relator Sr. MAXIMILIANO DE FIGUEIREDO, volta novamente à Comissão de Legislação e Justiça que, em 1918, apresenta outro substitutivo a êsse projeto, recebendo o n.º 239.

E' criada uma Comissão Especial de Legislação Social para estudar e rever o projeto n.º 239. A Comissão, tendo por relator o insigne Deputado PRUDENTE DE MORAIS, envia finalmente à Câmara o seu trabalho, o qual, recebendo pequenas modificações em alguns artigos, é aprovado e transformado na lei n.º 3.724, de 15 de janeiro de 1919.

Em março do mesmo ano ligeiras alterações são introduzidas nessa lei geral de acidentes de trabalho, pelo Decreto n.º 13.493 e regulamento aprovado pelo de n.º 13.498.

A mencionada lei geral de acidentes de trabalho, conquanto amparasse o operariado nos casos de acidentes de trabalho apenas cobria riscos pro-

fissionais, deixando os riscos sociais ou seja aquêles provenientes de doenças, invalidez, velhice e outros, sem a solução que o caso merecia.

#### B) Fase de implantação

Só em 1923 é estabelecida, definitivamente, a Previdência Social. A lei n.º 4.682, de 24 de janeiro, conhecida também pela denominação de "Lei Elói Chaves", nome do autor do respectivo projeto, torna obrigatória, para as empresas de estrada de ferro, a constituição de Caixas de Aposentadoria e Pensões, para seus empregados. Podem ser assim sintetizadas as suas disposições fundamentais :

- I — Cria caixas de aposentadoria e pensões em cada uma das estradas de ferro do país ;
- II — Dispõe sôbre a formação de fundos das caixas, constituídos pelas contribuições dos empregados, das empresas e do Estado ;
- III — Estabelece o socorro médico, fornecimento de medicamentos, auxílio-funeral, aposentadoria e pensões ;
- IV — Assegura a estabilidade depois de 10 anos de efetivo exercício.

As contribuições a que se refere o item II são formadas, em partes *desiguais*, pela contribuição mensal dos empregados, correspondente a 3 % dos respectivos vencimentos ; contribuição anual da empresa, correspondente a 1 % da sua renda bruta ; e a que produzir a majoração imposta pelo Estado, da taxa de 1 % sôbre as tarifas das estradas de ferro.

Dada a natural imperfeição dessa primeira lei, foi a mesma substituída em 1926 pela de n.º 5.109, de 20 de dezembro, que estendeu o benefício das Caixas de Aposentadoria e Pensões às empresas de navegação marítima e fluvial e às de exploração de portos pertencentes à União, aos Estados, aos Municípios e particulares.

Já funcionavam àquela época nada menos de 33 caixas. O Conselho Nacional do Trabalho, criado pelo Decreto n.º 16.027, em 30 de abril de 1923, de conformidade com a nova lei, passa a supervisionar tôdas as Caixas de Aposentadoria e Pensões, atribuição essa mantida até hoje por êsse importante órgão do Ministério do Trabalho.

Os anais da Câmara registam em 1927 o projeto de lei n.º 159, subscrito pelo Deputado AGAMEMNON MAGALHÃES, das Comissões de Legislação Social e de Finanças, que dispõe sobre a contribuição obrigatória dos patrões ou empresas para organização de caixas de assistência, destinadas às classes obreiras do país para a concessão de auxílios mútuos, nos casos de moléstia, invalidez, maternidade, velhice ou morte. Estabelece ainda, entre outras, o limite máximo de 5 % para contribuição do associado, a igualdade de contribuição entre o empregado e o empregador, e a subvenção do Governo Federal, na importância de 20 % sobre os seguros pagos aos associados. Na justificação desse projeto, o ilustre deputado pernambucano acrescenta que “criando a assistência social, ainda sob a forma facultativa ou o sistema de liberdade subsidiária”, nada mais fazia do que preparar o ambiente brasileiro para a obrigatoriedade do seguro.

Em fins de 1928 (11 de outubro), dois outros decretos dão regulamentação legal às Caixas de Aposentadoria e Pensões dos Portuários e Ferroviários.

Finalizando este período citaremos o projeto n.º 362, da autoria do Sr. VIRIATO CORRÊA, visando criar a Carteira Social de Amparo e Aposentadoria das Classes Proletárias, projeto que não logrou êxito devido talvez à carência de orientação técnica.

## 2.º PERÍODO

O segundo período começa em 1930, quando, pelo Decreto n.º 19.433, de 26 de novembro, é criada uma Secretaria de Estado, com a denominação de Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, destinada a tratar das questões sociais.

Apesar de o Brasil ter aderido ao Bureau internacional do Trabalho havia mais de 10 anos, quase nenhum valor prático apreciável se havia colhido desse fato, em prol dos trabalhadores nacionais.

“Trinta e uma convenções já havia votado então a Assembléa de Genebra e, mau grado a obrigação de serem enviados, no prazo máximo de um ano, os projetos de convenções citados pela Conferência Internacional do Trabalho à autoridade nacional incumbida da ratificação dos tratados, sucedia estranhamente que apenas seis dessas convenções haviam chegado ao Congresso Nacional do nosso país, muito

embora delas fôsse particular partícipe o Brasil”. “E dessas seis convenções, nem uma só havia tido ainda andamento em nosso parlamento” (13).

Vem então, o Ministério do Trabalho, tornar realidade, desde logo, grande parte dessas convenções, instituindo a obrigação de concessão de férias anuais remuneradas aos empregados do comércio em geral, dos bancos, das instituições de assistência privada, etc., estabelecendo condições especiais do trabalho de mulheres e menores, a higienização dos locais de trabalho e muitas outras questões de assistência social; e ampliando, de maneira mais racional e utilitária para o operariado, o campo de ação de seguro social.

O início desse período assinala o lançamento de mais uma pedra para construção do monumento de hoje, que é a nossa legislação trabalhista e, em futuro bem próximo, a assistência e previdência social em tôda a sua plenitude.

Acentuamos, linhas atrás, que o Decreto n.º 5.109, de 1926, só atendia aos empregados em empresas de navegação marítima e fluvial e às explorações de portos, ficando os demais prejudicados pela legislação do trabalho. Um dos primeiros atos do Governo Provisório foi estender pelo Decreto número 19.497, de 17 de dezembro de 1930, o regime de caixas de aposentadoria e pensões ao pessoal dos serviços de força, luz, bondes, telefones, a cargo da União, dos Estados, dos Municípios e de particulares.

Ampliando ainda mais o campo de ação da previdência social, o Decreto n.º 20.465, de 1 de outubro de 1931, consolida e reforma tôda a legislação das Caixas de Aposentadoria e Pensões, determinando no art. 1.º:

“Os serviços públicos de transporte, de luz, força, telégrafos, telefones, portos, água, esgotos ou outros que venham a ser considerados como tais, quando explorados diretamente pela União, pelos Estados, Municípios ou por empresas, agrupamentos de empresas particulares, terão, obrigatoriamente, para os empregados de diferentes classes ou categorias, Caixas de Aposentadoria e Pensões, com personalidade jurídica, regida pelas disposições desta lei e diretamente subordinadas ao Conselho Nacional do Trabalho”.

(13) *Dez anos de Legislação Social* — M.T.I.C., Rio 1940, pág. IX.

Mais adiante, são discriminadas as fontes de renda, observando-se dentre elas a contribuição dos associados (variável de 3 a 8 % dos vencimentos), e das empresas (correspondente a 1 ½ % da sua renda bruta, mas que não seria inferior ao produto das contribuições dos associados) e a do Estado, constituída pelo aumento das tarifas, taxas ou preço dos serviços explorados pela empresa, e cujo produto não será inferior à contribuição desta.

A contribuição do Estado é denominada "quota de previdência".

Muitas outras disposições contém esse importante decreto : maneira de calcular essas contribuições, aplicação das mesmas, obrigações das caixas e sua administração, etc.

Legislação posterior veio modificar esse decreto em pontos secundários : os Decretos n.º 20.081, de 24 de fevereiro, e n.º 22.096, de 16 de novembro, ambos de 1932, estendem os seus dispositivos aos serviços de mineração em geral. Em 27 de abril do mesmo ano, o Decreto n.º 21.330 dá regulamentação à Caixa de Aposentadoria e Pensões da Imprensa Nacional.

Apesar de regulamentadas as Caixas, grande número de assalariados continuava desamparado, pois essas não abrangiam tôdas as classes trabalhistas e algumas não dispunham dos recursos necessários para levar a cabo os seus vultosos compromissos. Abandonando a técnica até então seguida, o Governo resolve grupar os empregados não mais em caixas, mas em grandes institutos, reunindo certos ramos profissionais, de funções específicas ou assemelhadas.

Surgem assim os grandes Institutos de Aposentadoria e Pensões :

Em 1933 — O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos — Decreto n.º 22.872, de 29-6-933.

Em 1934 — O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transporte e Cargas — Decreto n.º 24.274, de 22-5-934.

Em 1934 — O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes — Decreto n.º 24.273, de 22-5-934.

Em 1934 — O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários — Decreto n.º 24.615, de 9-7-934.

Em 1936 — O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — Decreto n.º 367, de 31-12-936.

Em 1938 — O Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado — Decreto número 288, de 23-2-938.

Em 1939 — O Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva — Decreto-lei n.º 1.355, de 9-6-939.

Como vimos, a Constituição de 16 de julho de 1934 põe termo à disparidade de contribuição entre o empregado, o empregador e a União, tornando-as rigorosamente iguais entre si.

A Lei n.º 159, de 30 de dezembro de 1935, regulamentada pelo Decreto n.º 890, de 9 de junho de 1936, dá execução ao dispositivo constitucional e cria a Taxa de Previdência Social, destinada a cobrir a importância devida ao Instituto dos Comerciantes, em virtude do compromisso assumido entre a União e o mesmo Instituto. Essa taxa é constituída pelo produto arrecadado nas Alfândegas, proveniente de 2 % sobre o pagamento, qualquer que seja a sua modalidade, de artigos importados do exterior.

A Constituição de 1937, assegura a instituição do seguro de velhice, de invalidez, de vida, e para os casos de acidentes de trabalho; e o Decreto-lei n.º 627, de 18 de agosto de 1938, completado pelos de n.º 720, de 21-9-1938, e n.º 1.129, de 2-3, de 1939, expõe mais concisamente as atribuições de cada instituto, definindo os associados dos mesmos e das caixas, terminando, assim, a história da implantação da Previdência Social no Brasil.

Dêsse modo, podemos concluir que a nossa moderna Previdência Social nada mais é que a consolidação de práticas e princípios longínquos, sedimentados através dos tempos e cujas origens remontam às últimas décadas do século XVIII.