

BREVE RECONSTRUÇÃO SOCIOLÓGICA DO DIREITO PREVIDENCIÁRIO: RECUPERAÇÃO E SELEÇÃO DE ACONTECIMENTOS HISTÓRICOS MARCANTES

BRIEF SOCIOLOGICAL RECONSTRUCTION OF SOCIAL SECURITY LAW: RECOVERY AND SELECTION OF SIGNIFICANT HISTORICAL EVENTS

Daniel Augusto Arouca Bizzotto¹

Resumo

O sistema previdenciário esteve sob debate público no primeiro ano do Governo Bolsonaro, mais precisamente entre 1º de janeiro de 2019 até a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 06/2019, encaminhada pelo Governo ao Congresso Nacional e frisada pela matemática, sob o argumento de quebra financeira da Previdência Social. O tema, entretanto, não se circunscreve tão-somente a equações quantitativas. A partir da reconstrução sociológica do Direito Previdenciário, apurar-se-á que o elemento caritativo é um de seus pilares fundantes. Então, a preocupação com a velhice e a simetria do valor pecuniário do seu benefício previdenciário não se poderá cingir a opção por tesouradas orçamentárias, norteá-las pelos métodos financeiros que se formulam com base nas razões da matemática e economia, mas pela argumentação histórico-sociológica. Impende, ainda, considerar que números também são manipuláveis a partir do trato das fontes. É desta simples ponderação que se inicia este estudo.

Palavras-chave:

Previdência. Caridade. Justiça social. Contribuição econômica. Velhice

Abstract

The pension system was under public debate in the first year of the Bolsonaro government, more precisely between January 1, 2019, until the approval of the Proposed Amendment to the Constitution (PEC) No. under the argument of financial failure of Social Security. The topic, however, is not limited to quantitative equations. From the sociological reconstruction of Social Security Law, it will be verified that the charitable element is one of its founding pillars. So, the concern with old age and the symmetry of the pecuniary value of its social security benefit cannot be limited to the option of budget scissors, guided by the financial methods that are formulated based on the reasons of mathematics and economics, but by the historical- sociological. It is also important to consider that numbers can also be manipulated based on the treatment of sources. It is from this simple consideration that this study begins.

Keywords

Pension. Charity. Social justice. Economic contribution. Old age.

¹ Mestre em Direito Público pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas. Doutorando em Direito Público pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas.

1. INTRODUÇÃO

A Previdência Social sempre foi tema controverso. Seja no campo político, econômico ou jurídico. Porém, não se pode olvidar que, na maioria das vezes que se buscou reformar o sistema previdenciário, o norte foi dado pelos interesses do mercado. A economia se sobrepõe ao sentido de direito fundamental originário do paradigma social do Estado e do Direito.

Neste artigo busca-se analisar as origens e os fundamentos da Previdência para, em seguida, fazer uma breve análise crítica à Emenda Constitucional nº 103, de 13 de novembro de 2019, que reestruturou o sistema previdenciário brasileiro e como piorou as condições daqueles que trabalham em vista da aposentação. Porém, o mercado agradeceu de forma entusiasmada.

Antecedentemente a recuperação, seleção e análise dos principais acontecimentos no Direito Previdenciário, necessário ressaltar a importância investigativa desse panorama histórico-genesiaco para, como mecanismo hermenêutico, proporcionar a compreensão dos problemas sociais da atualidade a partir do conhecimento dos fatos históricos pretéritos com repercussão coletiva, e das causas responsáveis por este “passado social”.

O combate a infortúnios e sinistros, além da preocupação da sobrevivência na velhice, são fatos históricos, e por isso, singulares à medida que têm as características do lugar e do tempo. Um curioso exemplo de fato histórico previdenciário é narrado por Max Weber (1864-1920), ao tratar da liberdade de divórcio *versus* senectude feminina, na Itália do século XX:

Ao contrário, o apego à tradição da maioria das mulheres italianas as fez, há poucos anos, difamar a liberdade de divórcio como ameaça de sua sustentação econômica, particularmente na velhice – à maneira dos trabalhadores idosos que perdem seu ganha-pão – e também, provavelmente, por temerem a

intensificação da luta de concorrência erótica pelo homem (WEBER, 1999, p. 34).

E ainda revela uma capturada preocupação popular com a sobrevivência na velhice:

A exigência de uma condução da vida de cavaleiros na antiga qualificação feudal é substituída, entre nós, pela participação em seus requisitos atuais existentes nas corporações estudantis das universidades que concedem atestados de formação, e nos países anglo-saxônicos, pelas associações esportivas e pelos clubes. Por outro lado, a burocracia aspira, por toda parte, ao desenvolvimento de uma espécie de “direito ao cargo”, mediante a criação de um procedimento disciplinar ordenado e a eliminação do poder totalmente arbitrário do “superior” sobre o funcionário, enquanto procura assegurar a posição deste, sua ascensão regular, seu sustento na velhice (WEBER, 1999, p. 231-232).

Aliás, a jubilação, mesmo tendo tratamentos sujeitos às transformações culturais na sociedade, subsome o caráter geral de fardo: “onde os alimentos são muito escassos, o fisicamente incapaz para o trabalho costuma ser considerado, simplesmente, uma carga” (WEBER, 1999, p. 195).

A gênese do sistema de seguridade social, especificamente o Direito Previdenciário, remonta aos gregos da Antiguidade². Desta época até a atualidade (2019-2021), vários esforços foram envidados para assegurar vida digna após a perda progressiva da capacidade laborativa.

2 CARIDADE E VIÉS ECONÔMICO COMO AMÁLGAMA IDEOLÓGICO DA NORMA PREVIDENCIÁRIA

²Século VIII a.C ao ano 600 d.C. Anotações de caderno de aulas do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas.

O desenvolvimento do Direito Previdenciário assoma dúplices características marcantes na constituição de suas legislações. A primeira é o viés econômico. Ele está identificado, por exemplo, no art. 201, *caput*, da Constituição da República de 1988, que reza “A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e atenderá, nos termos da lei...” (BRASIL, 1988).

O elemento econômico traz para o debate uma antiga questão sobre as fontes do Direito, mais precisamente sobre os costumes como uma das suas modalidades, haja vista que o costume contributivo vem desde a Grécia antiga. Max Weber contrapõe aos costumes as convenções e o próprio Direito. Para ele, as normas costumeiras não são garantias externas, pois não exigem que ninguém a elas se atenha: a transformação de um costume para o Direito é um movimento fluído (WEBER, 1999, p. 18).

Ao tratar da existência do costume, sem as amarras da convenção, Max Weber explica que o conteúdo econômico possui uma importância magistral. Assim pontua:

Particularmente a situação das necessidades econômicas, a base de toda “economia”, é determinada em sentido mais amplo pelo mero “costume”, do qual o indivíduo, pelo menos em certa extensão, poderia livrar-se sem encontrar desaprovação alguma, mas dificilmente o faz de fato, e cujas alterações se efetuam, em geral, apenas lentamente, por meio da imitação de outro “costume” qualquer de outro círculo de pessoas. Ainda veremos que o fato de partilharem meros “costumes” pode ser importante para a constituição de comunidades sociais com atividades de troca e de *connubium*, e também exerce certa influência, dificilmente determinável em seu alcance, sobre o nascimento de sentimentos de comunidade “étnica”, atuando assim em direção à formação de comunidades. Mas, sobretudo, a observância daquilo que de fato se tornou “costumeiro”, como tal, é um elemento

tão forte de toda ação e, portanto, também de toda ação de comunidade que a coação jurídica, quando faz de um “costume” (por exemplo, referindo-se ao “usual”) um “dever jurídico”, muitas vezes quase nada acrescenta a sua eficácia e, quando contra ele se dirige, frequentemente fracassa na tentativa de influenciar as ações efetivas (WEBER, 1999, p. 215).

Max Weber assevera que as regras convencionais têm papel saliente na constituição e criação da tradição: da forma simples de costumes convolvam-se em normas obrigatórias, que são garantidas por coação psíquica. Ora, como adiante será tratado, as contribuições para a proteção social na Grécia antiga não possuíam nenhuma garantia legal por intervenção do Estado, inerte que era nesta seara. Fora fruto de uma sociedade muito bem estruturada, organizada, que a validava a contribuição precativa de recursos para a velhice.

O segundo elemento que marca a legislação previdenciária é o viés da caridade. A preocupação com o próximo e o senso de justiça social sublinha, de forma clara e objetiva, a legislação previdenciária. Os incisos II, III, IV e V do art. 201 da Constituição da República de 1988 são exemplos contemplativos do cariz caritativo. Eles tratam, respectivamente, da proteção à maternidade, proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário, salário família, auxílio reclusão e pensão por morte (BRASIL, 2019b).

A caridade, como se constata, injeta no debate jurídico o contributo das religiões no Direito³.

O cariz caritativo e o viés econômico se amalgamam para a formação da norma previdenciária. Estes dois elementos serão os condutores da história do direito previdenciário e, por conseguinte, da seguridade social, com escopo promotor da justiça social, conforme foi conceituada por Eros Grau:

³ Wieacker (2004) promove considerações sobre o jusnaturalismo católico, a discussão protestante sobre justiça e positivismo jurídico.

Justiça social, inicialmente, quer significar superação das injustiças na repartição, a nível pessoal, do produto econômico. Com o passar do tempo, contudo, passa a conotar cuidados, referidos à repartição do produto econômico, não apenas inspirados em razão micro, porém macroeconômicas: as correções na injustiça da repartição deixam de ser apenas uma imposição ética, passando a consubstanciar exigência de qualquer política econômica capitalista (GRAU, 2006, p. 224).

É enriquecedor para a pesquisa o aprofundamento compreensivo do elemento caridade como cuidado previdenciário.

3 REFLEXÕES SOCIOLOGICAS SOBRE A CARIDADE

O tema da caridade perpassa as fontes do conhecimento e transita pelos variados ramos das ciências. Nas Ciências Sociais, dois de seus expoentes na área da Sociologia, Émile Durkheim e Max Weber abriram, estenderam e desdobraram o assunto: o primeiro inquiriu a relação entre caridade e justiça; o segundo investigou a racionalização da atividade caritativa.

3.1. Émile Durkheim

Durkheim (2001, p. 49), no discurso sobre a caridade traceja, em primeiro momento, os sentimentos englobados pela norma geral, e indica que “(...) sentimentos como o amor filial ou a caridade são aspirações vagas por objetos bastante gerais”.

Porém, foi na análise sobre a ligação e intimidade entre caridade e justiça que suas reflexões mais se distinguiram. Ele acreditava que não havia distinções entre caridade e justiça, mas, sim, uma relação de

reciprocidade entre ambas. Daí resultava na divisão do trabalho social e na vida em comunidade. É o que se captura de suas produções, *verbi gratiae*:

Costuma-se distinguir com cuidado a justiça da caridade, isto é, o simples respeito dos direitos de outrem, de qualquer ato que ultrapasse essa virtude puramente negativa. Veem-se nessas duas espécies de práticas como que duas camadas independentes da moral: a justiça, por si só constituiria suas bases fundamentais; a caridade seria seu coroamento. A distinção é tão radical que, segundo os partidários de certa moral, só a justiça seria necessária ao bom funcionamento da vida social; o desinteresse nada mais seria que uma virtude privada, que é bonito, para o particular, buscar, mas que a sociedade pode muito bem dispensar. Muitos até veem, com certa inquietação, intervir na vida pública. Pelo que precede, vê-se o quanto essa concepção é pouco conforme aos fatos. Na realidade, para que os homens se reconheçam e se garantam mutuamente direitos, é preciso em primeiro lugar que se amem, que, por alguma razão, se apeguem uns aos outros e uma mesma sociedade de que fazem parte. A justiça é cheia de caridade, ou, para retomar nossas expressões, a solidariedade negativa nada mais é que uma emanção de outra solidariedade de natureza positiva: é a repercussão na esfera dos direitos reais de sentimentos sociais que vêm de outra fonte. Portanto, ela nada tem de específico, mas é o acompanhamento necessário de toda espécie de solidariedade. Ela se encontra necessariamente onde quer que os homens vivam uma vida comum, resulte essa divisão social ou da atração do semelhante pelo semelhante (DURKHEIM, 2001, p. 97-98).

Ao advogar que a relação entre caridade e justiça é uma frequência indissociável, o sociólogo Émile Durkheim, com o peso de sua autoridade, enalteceu a corrente dos pensadores que se opõem àquela que defende a distinção entre ambas.

3.2 Max Weber

Max Weber inicia suas considerações sobre caridade a partir da análise sobre a ação social determinada de modo racional referente a fins e valores determináveis:

§ 2º. A ação social, como toda ação, poder ser determinada: 1) de modo racional referente a fins: por expectativas quanto ao comportamento de objetos do mundo exterior e de outras pessoas, utilizando essas expectativas como “condições ou “meios” para alcançar *fins* próprios, ponderados e perseguidos racionalmente, como sucesso; 2) de modo racional referente a valores: pela crença consciente no valor – ético, estético, religioso ou qualquer que seja sua interpretação – absoluto e inerente a determinado comportamento como tal, independentemente do resultado; 3) de modo afetivo, especialmente emocional: por afetos ou estados emocionais atuais; 4) de modo tradicional: por costume arraigado (WEBER, 1999, p. 15).

Weber (1999, p. 15) considera a caridade uma situação especial e destaca a sua relevante importância para as ordens mendicantes. Também realça um caráter específico da atividade caritativa, que é de ser alheia à economia.

Ao aprofundar um pouco mais o assunto, pode-se destacar o que se denomina ação comunitária, também expressiva da caridade. Suas principais características são a intensidade e a descontinuidade. Veja-se. Em uma vizinhança predomina os laços de proximidade e de associação.

O vizinho é aquele conhecido tipicamente como o *salvador da pátria*. Com isso, a vizinhança é um organismo que guarda um sentimento de fraternidade, situando este termo em um contexto ético-econômico. Nos casos de necessidade, surgem os denominados *empréstimos de favor*, estes gratuitos (com ausência de juros de qualquer espécie). Já os *trabalhos de favor* são ações de assistência em casos de necessidades urgentes. Se houver retribuição, esta será concedida em forma de mimos àqueles que trabalharam de forma voluntária.

A vizinhança não é uma exclusividade entre iguais, e o *trabalho de favor* não se realiza somente para os mais economicamente necessitados. Os mais abastados também podem realizá-lo de forma voluntária. Neste caso, porém, aguardam-se por trocas, empréstimos gratuitos. Estes e outros atos de caridade são realizados pelos ricos e poderosos porque há uma relação de dependência entre eles e seus vizinhos.

Entrementes, na própria ação comunitária pode-se estabelecer uma relação de dominação entre os participantes. Os denominados *trabalhos de favor* são em um primeiro momento, convencionais. Tornam-se obrigatórios a partir de seu desenvolvimento ulterior e, surgem, assim, relações de dominação entre aqueles mais abastados e os mais humildes (isto em um contexto de economia senhorial). Um exemplo deste fato é a comunidade de vizinhos, que nem sempre desenvolve um sentimento de fraternidade entre seus membros devido a elementos como inimizades, conflitos de interesses e rivalidade (WEBER, 1999, p. 247-248).

3.2.1 Financiamento segundo Weber

O financiamento da atividade caritativa é organizado sobre a base de prestações voluntárias na forma de mecenato, ou seja, por meio de dádivas e doações. Max Weber explica assim esta dinâmica:

Na forma de mecenato: por contribuições puramente voluntárias de pessoas economicamente capacitadas e, de alguma forma, interessadas material ou idealmente nos fins da comunidade, sejam estas participantes ou não nas demais ações sociais (forma típica de provisão de

necessidades em comunidades religiosas e de partidos: doações para fins religiosos, subvenção de partidos por grandes doadores e também as ordens mendicantes e os “presentes” voluntários aos príncipes, nos tempos primitivos). Não há regra fixa, obrigação, bem como uma conexão entre a contribuição e a participação na ação social: o mecenas pode estar completamente ausente do círculo dos participantes (WEBER, 1999, p.238).

A ausência de bens, tanto do indivíduo, quanto da comunidade, e a satisfação de necessidades básicas, a partir de doações e esmolas, se efetivavam na proporção em que possibilitavam o modo de viver no dia-a-dia (sobreviver, na verdade).

O financiamento somente passará por processo de sistematização digno de nota nas castas mendicantes na Índia, e nas associações de mendigos na China. Com isso, as doações se tornaram obrigatórias, com contribuições regulares (e não mais eventuais).

3.2.2 O aparato burocrático segundo Weber

Homogeneidade e inflexibilidade são as características do sistema no qual a atividade caritativa está submetida. Weber (1999, p. 144), ressalta que a economia caritativa possui “fins privados de natureza ideal ou material, bem como em associações políticas ou hierocráticas.” O funcionamento burocrático da atividade caritativa exercida por ordens religiosas é promovido a partir de uma interessante analogia com a burocracia de outros órgãos:

Por exemplo, a burocracia das clínicas privadas é em princípio idêntica à dos hospitais de fundações ou ordens religiosas. A chamada moderna “capelanocracia”: a expropriação das antigas prebendas eclesiásticas, em grande parte apropriadas, mas também o episcopado universal

(como “competência” formal universal) e a infalibilidade (como “competência” material universal, válida somente *ex cathedra*, no cargo, portanto, com a separação típica entre atividade “oficial” e “privada”) são fenômenos tipicamente burocráticos. O mesmo se aplica às grandes empresas capitalistas, e tanto mais quanto maiores sejam elas, e não menos ao funcionamento dos partidos (do qual falaremos ainda em particular) ou ao moderno exército burocrático, liderado por funcionários militares de tipo especial, chamados “oficiais” (WEBER, 1999, p.144).

As comunidades, com destaque para as religiosas, desempenham importante função na moderna atividade caritativa. Max Weber (1999, p. 144) afirma que esta atividade pode tornar-se, de fato, objeto da economia. Constituem requisitos para que tal fato ocorra a alta qualificação das pessoas que irão realizar a referida atividade e a escassez de suas ações, pois assim estariam disponíveis mediante pagamento.

Neste contexto, as comunidades políticas assumem um papel fundamental: a realização do processo de estatização do direito. Max Weber minuda este processo:

Quanto mais a ação de comunidade política se desenvolve de uma simples ação ocasional, em caso de ameaça direta, para uma relação associativa contínua, com caráter de instituição, coincidindo, então, a natureza drástica e a eficácia de seus meios de coação com a possibilidade de uma ordenação racional casuística de sua aplicação, tanto mais se transforma na imaginação dos participantes a posição especial puramente quantitativa da ordem política numa posição especial qualitativa. A posição moderna das associações políticas baseia-se no prestígio que lhes concede a crença específica, difundida entre os participantes, numa especial sacração, dada pela “conformidade à lei”

da ação social por ela ordenada. E isso também e precisamente quando esta ação compreende coação física, incluindo o poder sobre a vida e a morte: trata-se, no tocante a essa situação, do reconhecimento específico da sua legitimidade. Esta crença na “conformidade à lei” específica da ação de associação política pode intensificar-se – o que de fato é o caso nas condições modernas – até o ponto em que, exclusivamente, certas comunidades políticas (sob o nome de “Estado”) são consideradas capacitadas a ordenar ou admitir a aplicação de coação física “conforme a lei” por parte de outras comunidades quaisquer. Em consonância com isso, para o exercício e a ameaça desta coação, existe, na comunidade política plenamente desenvolvida, um sistema de ordens casuísticas, às quais se costuma atribuir aquela “legitimidade” específica: a “ordem jurídica”, da qual a única criadora normal é considerada hoje a comunidade política, porque de fato tem usurpado, em regra, o monopólio de impor, mediante coação física, a observação daquela ordem. Esta preeminência da “ordem jurídica” garantida pelo poder *político* é o resultado de um processo de desenvolvimento muito lento, durante o qual as outras comunidades, portadoras de poderes coativos próprios, sob a pressão de mudanças econômicas e organizatórias, perderam seu poder sobre o indivíduo e se dissolveram ou, então, subjugadas pela ação de comunidade política, viram seu poder coativo por ela limitado ou atribuído. Paralelamente, desenvolveram-se, continuamente, novos interesses necessitados de proteção, que não encontraram lugar naquelas comunidades, surgindo, assim, um círculo cada vez mais amplo de interesses, particularmente econômicos, que somente podiam ser

suficientemente assegurados pelas garantias racionalmente ordenadas a serem criadas pela comunidade política (WEBER, 1999, p. 157).

Este processo de racionalização do emprego da coação física, com o objetivo de ordenar politicamente a comunidade, é um fenômeno atual, impensável em tempos remotos. Há duas explicações: a primeira é que em tempos primórdios, os regimes racionais das comunidades eram ocasionais e amorfos; a segunda é a divisão dos referidos regimes com outras diversas comunidades (WEBER, 1999, p. 158).

Outra importante consideração é a criação de organizações econômicas por comunidades extraeconômicas com o objetivo de “fazer propaganda”. É de se observar que importante fração da moderna atividade caritativa das comunidades religiosas está a serviço dessa função, tal qual a criação de sindicatos e caixas de socorro, além de poupança e seguros. Neste ponto, Max Weber explica a perda de importância dos direitos do agremiado no patrimônio destas organizações:

Os direitos de sócios individuais em relação ao patrimônio coletivo devem perder cada vez mais sua significação estruturadora, na medida em que a associação passa a assumir o caráter de uma instituição que cuida de uma pluralidade indeterminada de interesses e, por fim, chega a representar pessoas privilegiadas, perdendo o investimento de capital sua importância em favor de contribuições permanentes ou remunerações pelos serviços da coletividade, por parte dos interessados. Isto já ocorreu com as sociedades de seguros com orientação puramente econômica, e muito mais ainda com as instituições que servem para fins político-sociais e caritativos. Quanto mais a comunidade passa a ser uma comunidade com gestão econômica a serviço de fins primariamente extra-econômicos, tanto menos importância têm os direitos garantidos de sócio no patrimônio e tanto menos, em geral, são

decisivas as condições econômicas, para sua estrutura (WEBER, 1999, p. 57-58).

Feita essa pequena observação sobre burocracia e seu aparato no pensamento weberiano, passa-se a uma análise sobre a esmola como forma embrionária da caridade com o próximo.

3.2.3 A esmola como forma de caridade não sistematizada

Para Weber (1999), o sistema de seguridade social é a mais perfeita e sistematizada forma de caridade. Porém, existem outras formas de expressar a caridade pelo próximo. Ele observa a esmola, tão corrente em um cotidiano submerso em pobreza, como a forma mais visível de expressão de caridade.

O sentimento de colaboração, observado em uma comunidade de vizinhos, transcende para outras classes sociais. Aqueles mais necessitados vivem da generosidade dos mais abastados. Esse sentimento flui, de forma rápida, inclusive na seara religiosa. Weber (1999, p. 388), argumenta que, este sentimento de colaboração, transcende a esmola. Para ele, “em caso de necessidade, espera-se do amigo e do vizinho, e por isso também do irmão na fé, que dê crédito sem juros e cuide dos filhos”⁴. Weber (1999, p. 388) conceitua a esmola como um “componente universal e primário também de toda religiosidade ética”. A partir disto passa a interpretar o referido componente em religiões ocidentais e orientais.

No Cristianismo, Jesus motiva a caridade dos mais ricos aos pobres, seguindo o princípio da retribuição. Como há a possibilidade de não concretizar essa retribuição no mundo em que se vive, Deus avaliza uma segurança maior de recompensa no além. Isto exprime a solidariedade unidimensional entre os irmãos de fé porque “a fraternidade já é quase um ‘comunismo do amor’” (WEBER, 1999, p. 388). A necessidade da esmola é tão grande para que os ricos alcancem um lugar no céu, que os pobres formam uma distinta e necessária classe no interior da Igreja. Semelhantemente ocorre com os enfermos, órfãos e viúvas.

⁴ O exemplo dado por Max Weber sobre esta esperança são as associações americanas secularizadas.

Todos são valiosos para as obras morais e éticas. No Antigo Cristianismo, a esmola adquiriu como quê um status de sacramental. Para Santo Agostinho, a fé não era verdadeira se não houvesse esmola.

No Islamismo, a esmola é um dos cinco mandamentos soberanos pertinentes à fé. Nos Hinduísmo e Judaísmo antigos, assim como no Confucionismo, a esmola é vista como boa obra. Já para o Budismo antigo, a esmola é a “única obra do leigo piedoso que realmente importa [...]” (WEBER, 1999, p. 388).

Nas comunidades onde o patriarcado determina a estrutura social, criou-se uma espécie de proteção aos hipossuficientes. Isto é muito comum nas religiões proféticas orientais, principalmente na profecia islâmica e na mosaica. A avareza, o acúmulo de propriedades e a exploração da mão-de-obra causam forte reprovação religiosa e social. Weber (1999, p. 389) afirma que “na ética de convicção, a sistematização reúne todas essas exigências particulares no conceito da atitude de amor especificamente religiosa: da *caritas*”. Afirma-se, então, que o conceito de caridade transcende limites religiosos. Adiante, Max Weber faz a seguinte equiponderação:

Sua completa ausência na ética religiosa fora do protestantismo somente ocorre onde, como no confucionismo, esta se tornou uma pura adaptação ao mundo ou onde, como na ética babilônica antiga e nas do Mediterrâneo da Antiguidade, a burguesia urbana, particularmente a nobreza urbana interessada no comércio, impede o desenvolvimento de uma ética caritativa consequente⁵ (WEBER, 1999, p. 389).

⁵ A condenação da cobrança de juros era uma bandeira da Igreja Católica, com destaque para o papel desempenhado pelo calvinismo no que se refere à caridade. Especificamente no caso da proibição da cobrança de juros, o protestantismo ascético obteve destaque ao limitar tal atitude a casos nos quais se observavam a ausência de caridade. Pode-se afirmar, a partir desse fato, que a cobrança de juros era vista como usura, despida de sentimento caritativo. Porém, a própria Igreja tolerava, de forma efetiva, a cobrança de juros. Um exemplo está nos *montes pietatis*, ou seja, no crédito aos pobres. Judeus e cristãos estavam incomodados com a concorrência em relação aos pobres. De forma especulativa pode-se afirmar que Salmásio criou uma justificativa para negociantes cobrarem juros, pois atuavam como aplicadores de capital nos lucros obtidos em

A caridade era um mero rito que incentivava a mendicância. No Islamismo, criou-se um imposto que beneficiava aos mais pobres. Porém, a esmola não organizada manteve seu *status* de boa obra. Em outras religiões éticas havia distribuição de sopas diárias, como nas fundações monásticas bizantinas e na China, onde havia o denominado *dia da sopa*. O calvinismo foi o responsável direto pela sistematização da caridade. Eliminou, em um primeiro momento, a esmola não organizada. Estabeleceu e fixou normas de distribuição de dinheiro nas Igrejas, instituiu hospitais medievais. O objetivo fundamental era combater a mendicância, considerada como uma violação direta do amor ao próximo.

O culpado pela pobreza do mendigo era ele mesmo, pois era capacitado a trabalhar. Um exemplo interessante são as crianças pobres encaminhadas ostensivamente a orfanatos de Amsterdã, em trajes de fantasias de arlequins. O objetivo era assustar aqueles que tivessem preguiça ao trabalho. Essa era a assistência da Igreja puritana aos pobres na Inglaterra. Por outro lado, os anglicanos regiam-se por princípios sociais (WEBER, 1999).

A caridade deveria ser racionalmente organizada, em nome e honra de Deus, para aqueles que não pudessem exercer um ofício, ou seja, aleijados e órfãos. Ela “transforma-se agora num *empreendimento* racional e sua importância religiosa acaba com isso, ou eliminada ou diretamente convertida no contrário, como ocorre com a religiosidade ascético-racional consequente” (WEBER, 1999, p. 392).

Max Weber demonstra a importância do calvinismo na racionalização da caridade. O fim da importância da esmola trouxe algumas consequências como voltar a atividade caritativa para aqueles mais necessitados. A preguiça, como um dos sete pecados capitais, deveria ser combatida com veemência:

Todo este processo de racionalização realiza-se, aqui e por toda a parte, sobretudo também no aparato burocrático do Estado, paralelamente à centralização dos recursos materiais sob o poder

negócios feitos a partir de empréstimos e créditos para os mais abastados, como políticos e príncipes (WEBER, 1999).

de disposição do chefe. Desta maneira, junto com a racionalização da satisfação das necessidades políticas e econômicas, avança poderosamente o disciplinamento como fenômeno universal e restringe cada vez mais a importância do carisma e da ação individualmente diferenciada (WEBER, 1999, p. 362).

A disciplina e racionalização da caridade solaparam a importância da esmola como atividade caritativa não sistematizada. Porém, não retirou o anseio de justiça na criação do direito. Os denominados *sentimentos de justiça* se tornam extremamente instáveis quando se não lhes impõem limites práticos a determinadas situações de interesses (sejam internos ou externos). O sentimento possui forte carga emocional e, por isso, se torna inapropriado para estruturar normas jurídicas, carecedoras que estas são de certa estabilidade.

Max Weber argumenta que há um “sentimento de justiça” na criação do direito, sentimento extremamente instável e mutável nas dadas situações peculiares. Franz Wieacker põe a seguinte argumentação sobre esse “sentimento”:

b) Assim, a justiça apenas é compreensível como respeito de um dever ser supra-pessoal pelo indivíduo em cuja experiência pessoal ela aparece como uma visão sobre o valor do direito. Ela não é um dever ser geral, que deva ser desligado da pessoa tocada por tal experiência, mas um comando específico e espontâneo dirigido a uma certa pessoa numa certa e determinada decisão. A origem deste comando é inacessível a uma proposição metodológica. A fé reconhece nesta consciência um apelo de uma entidade superior; o pensamento científico tem que conformar-se com a verossimilhança racional da sua existência.

c) A consciência como visão dos deveres relativos ao comportamento externo na convivência inter-humana constitui a consciência *jurídica*; a

consciência jurídica é experimentada como categorialmente autônoma dos outros actos do conhecimento moral. Esta autonomia da experiência jurídica fundamenta a autonomia da justiça: logo que a questão do dever ser jurídico é, como tal, colocada, deixa de existir qualquer outro valor mais elevado no qual **a justiça acabe por ficar absorvida (tal como a “norma cultural”, a “utilidade comum” ou a caridade)** ou uma preeminência axiológica dum valor desse tipo. O pensamento *fidel ao direito*, deve aceitar que **a justiça não pode realizar directamente quaisquer outros valores absolutos (como a entrega religiosa, a *fruitio Dei*, a misericórdia, a verdade, a beleza e o bem comum concreto)** e deve, neste ponto, resignar-se ao facto de que a construção de uma hierarquia ou mesmo a prova de uma origem unitária destes bens não reside nas possibilidades do nosso conhecimento. A consciência jurídica é – na linguagem da tradição teológica – a manifestação directa não do *summum bonum*, mas de *um* bem transcendente. É apenas com esta auto-resignação que a questão da essência da justiça pode ser respondida, grifo nosso (WIEACKER, 2004, p. 706-707).

A argumentação de Wieacker (2004) traz a consciência jurídica para o debate sobre o “sentimento de justiça” como elemento criador do direito. Isto possui relevância para o direito previdenciário, pois há um diálogo em que, de um lado, argumenta-se que não há fidelidade ao direito se um valor como caridade absorver a justiça; por outro, argumenta-se que haverá fidelidade se se comprovar uma ordem hierárquica de certos valores, ou uma existência para além do conhecimento humano.

O “sentimento de justiça”, presente na criação do direito, guarda relacionamento direto com a ética e tem a garantia da religião. Convenções também podem garantir a ética (aqui tomada no sentido de reprovações de transgressões e boicotes). Nestes casos, poderá haver consequências

penais e civis. Mas nem todas as normas convencionais, que muitas das vezes possuem caráter puramente racional e jurídico, não pretendem, para si, o caráter de normas éticas.

Ética e “sentimento de justiça” são elementos presentes na criação do direito. Porém, não são preponderantes devido ao fato de serem instáveis e estarem envolvidos em uma mutabilidade, variando de sociedade para sociedade.

3.2.4 Caridade e dominação segundo Weber

Para Weber (1999), a dominação poderá ocorrer em qualquer relação social e, por isso mesmo, também na relação caritativa, porque é uma forma de encadeamento entre o estado e os cidadãos (a dominação carismática pode ser um bom exemplo de exercício da caridade).

Embora o carisma possa registrar um sentido não-valorativo, São Francisco de Assis é um exemplo de autoridade carismática que condenava conscientemente a retenção e fruição de dinheiro⁶.

Esse sentido não-valorativo não constitui a regra. A busca por dinheiro é um dos objetivos deheróis políticos carismáticos. Há, no carisma, rejeição à racionalidade e ao planejamento para a obtenção de dinheiro, assim como a toda atividade econômica⁷.

No carisma puro, isto é, no tipo puro de dominação legítima, não existem ganhos privados para os seus portadores, ou seja, não há troca de prestações e contraprestações, nem remuneração por serviços prestados. Os carismáticos são vistos como heróis. Uma ordem tributária, capaz de satisfazer as necessidades consideradas preeminentes, também é desconhecida. Em missões pacíficas, os recursos financeiros surgem de doações honoríficas.

Há um desassemelhamento entre carisma puro e dominação patriarcal. O carisma puro se opõe às estruturas econômicas ordenadas. É

⁶ Para Guilherme de Ockham, a partir de seu pensamento nominalista, desenvolveu a ideia de *direito subjetivo*. Hugo Grócio, ao aprofundar a referida ideia, em meados da Modernidade, definiu *direito subjetivo* como a “faculdade da pessoa que a torna apta para possuir ou fazer algo justamente” (GRÓCIO, 1925, p. 47 *apud* LAFER, 1988, p. 121).

⁷ Assim, distingue-se uma dominação pela estrutura *patriarcal*, que se sobrepõe à estrutura organizada da economia *patrimonial*.

um poder antieconômico, pois não se trata de um complexo institucional. Para cumprir sua missão, o carismático se desvincula deste mundo, de seus trabalhos e de suas famílias. E isto desperta a sua pessoa a “fascinação carismática” por parte das massas (população).

Outra forma de carisma é “carisma de cargo”, quando há uma espécie de condecoração de determinada instituição. É, também, uma forma de dominação que poderá refletir na caridade. Max Weber a elucida com precisão:

Pela determinação inescrutável de Deus, justamente eles chegaram a ocupar estas posições e, por isso, estão dotados do poder de produzir leis, decretos, sentenças e disposições. No entanto, do cargo eclesiástico deve ser afastado quem apresenta sinais de condenação. Mas, no mecanismo do Estado, tal princípio é irrealizável e também dispensável. Enquanto os detentores do poder mundano não agem diretamente contra a consciência e a honra de Deus, aceita-se sua autoridade, pois uma mudança somente colocaria em seu lugar outras pessoas igualmente pecaminosas e provavelmente com a mesma falta de prudência. Mas estas pessoas, que nada mais são que componentes de um mecanismo criado pelos homens e que serve aos fins destes últimos, não possuem nenhuma autoridade interiormente compromissiva. O cargo existe devido à necessidade objetiva, mas não representa algo que paira em torno do atual detentor, podendo projetar sobre ele algum tipo de solenidade, tal como a possui, segundo o sentimento comum alemão, o “tribunal real”. Esta racionalidade naturalista na atitude íntima e na posição interna do Estado, atitude que pode atuar, e de fato atuou, em sentido muito conservador, mas também muito revolucionário, é uma das condições fundamentais de muitas peculiaridades

importantes do mundo influenciado pelo puritanismo (WEBER, 1999, p. 349).

No cenário contemporâneo da América do Sul, observa-se que chefes de estado criam programas de assistência social justamente como estratégia orgânica de manutenção no/do poder. Após o ciclo de ditaduras militares ou populistas, novas constituições foram promulgadas, comprometidas com o objetivo de erradicar as desigualdades sociais. Entretanto, pouco se cogita sobre a criação de um tribunal guardião da constituição para dar materialização a este desiderato. Atualmente o povo, soberano e detentor do poder, é o guardião da constituição. Essa forma de dominação carismática é muito combatida.

Vale a ressalva que estas ilustrações são ampliadas ao conceito de dominação, o que não lhe retira a utilidade científica. A consideração de Weber (1999) serviu para ilustrar um pouco mais o trato do tema caridade.

4 A RECONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DESDE A GRÉCIA ATÉ A IDADE MÉDIA

Feitas as considerações sociológicas sobre caridade, o próximo passo é reconstruir historicamente o Direito Previdenciário.

4.1 A proteção social na Grécia antiga

O sentido de proteção social era muito incipiente na Grécia Antiga, o que não deixa de ser considerável, pois do primitivo helênico é possível capturar o que, em termos previdenciários, era, na origem, a marca assistencial, amparativa. O socorro social não tinha uma projeção global: entrevê-se, sem embargo, de forma clara, o surgimento de um subsídio, com a finalidade de assegurar aos desamparados um amparo em face de infortúnios e sinistros. Todo esse esforço era voltado para a convivência harmoniosa e pacífica em sociedade, feito de forma gradual. O custeio para as referidas políticas era feito na forma do que estava no início de um processo previdenciário.

Apesar da não materialização do direito à proteção social, as medidas gregas de antanho significaram o marco inicial do que atualmente

veio a se conhecer como sistema de seguridade social. No quadro que se configurava havia, por um lado, tímidas tentativas de captação de recursos com destinação àqueles que deles necessitavam. Ressalte-se que o objetivo era assegurar instrumento de manutenção de vida em face aos infortúnios e sinistros.

Foi desde a Grécia Antiga que o viés econômico surgiu para as normas de direito previdenciário. Os remotos diplomas legais, em matéria de proteção social, continham em seu bojo a opção pela assistência pública objetivando atenuar as desditas, as adversidades que atingissem alguém, ou a um grupo de pessoas, situações estas com reflexos no cotidiano da sociedade.

José dos Reis Feijó Coimbra ao citar Oscar Saraiva, retorna à Grécia Antiga para relembrar as primeiras medidas de proteção social:

Como nos lembra Oscar Saraiva, as primeiras manifestações de proteção social se assinalam em épocas recuadas, pois em Teofrasto (228 a. C) encontra-se referência à associação existente na Hélade, cujos membros contribuía para um fundo, à conta do qual era prestado socorro aos contribuintes que viessem a ser atingidos pela adversidade (COIMBRA, 1998, p. 2).

Foi mesmo na Grécia Antiga que surgiram as primeiras excursões normativas de proteção social. O funcionamento era simples e se operava mediante o recebimento de contribuição pecuniária a uma associação e repassada àqueles que careciam de socorro assistencial. Duas ressalvas não de serem feitas: não havia intervenção do Estado, e não havia previsão legal para tal proteção.

A caridade na Grécia Antiga antecede a concepção da caridade cristã, pois na época Jesus Cristo não havia nascido. Predominava, na Grécia Antiga, o modelo de amor *eros*. Nas culturas pré-cristãs, o *eros* era a imagem do inebriamento, da domesticação da razão pelo instinto, que fazia o indivíduo superar suas limitações existenciais, e se submeter às mais elevadas bem-aventuranças. Todos os outros poderes, terrestres ou divinos, estavam em plano de subjugação. Observa-se, assim, a celebração do *eros* como comunhão com o divino.

Afirma-se, a partir disto, que o paradigma grego reconhece os vieses econômico e caritativo não-religioso para a seguridade social.

4.2 A proteção social na Roma Antiga e na Península Itálica

Conceitos e práticas jurídicas pautaram-se em elementos religiosos com maior força a partir da Roma Antiga.

Roma deixou um magnífico legado para o direito. As codificações legais, principal característica do *civil law*, e diversos institutos jurídicos até hoje recorridos, surgiram neste período.

Sobre o desenvolvimento da seguridade social, José dos Reis Feijó Coimbra arrola medidas de proteção social na Roma Antiga:

Em Roma existiram associações de finalidades similares, dedicadas à proteção de seus membros, como refere Jefferson Daiber, ao lado de instituições de caridade (Cod. de *Teodósio* – 1.15.17.19 e 22 – *De Sacros Eccles*) chamadas *brephotrophium*, *orphanotropium*, *gerontocomium*, *xenodochium*, *nosocomium*. (COIMBRA, 1998, p. 2).

Foi nesta época que a proteção social conheceu uma formação jurídica: a Lei Lombarda, intitulada Edito de Rotário, publicado no ano de 643 a.C., período da Alta Idade Média. Ele trouxe o primeiro conceito de responsabilidade objetiva do empregador por acidente de trabalho. Descartava-se, com isso, a responsabilidade subjetiva, ou seja, a culpa do empregador como fundamento último da reparação do dano. Os trabalhadores ativos que sofressem acidentes de trabalho não mais precisavam comprovar a culpa do empregador.

Observa-se que o conceito de infortúnio passa por um processo de ampliação, incluindo a deficiência física, desde aquela decorrente de acidente de trabalho, diferentemente do que ocorria na Grécia antiga. Com esta ampliação conceitual-protetiva as referidas obrigações previdenciárias assumiram cunho público, passando-se o controle a não ser mais feito unicamente por um determinado segmento social, mas, por toda a sociedade: o que era objetivo de um grupo social foi absorvido pela sociedade, tornando-se um objetivo público (universal).

A família era o destacado núcleo romano responsável pela proteção social. Fábio Zambitte Ibrahim a destaca em grau de importância nas ações de proteção social, não somente na sociedade romana:

Pode-se afirmar que a proteção social nasceu, verdadeiramente com a família. A concepção da família já foi muito mais forte do que nos dias de hoje e, no passado, as pessoas comumente viviam em largos aglomerados familiares. O cuidado aos mais idosos e incapacitados era incumbência dos mais jovens e aptos para o trabalho (IBRAHIM, 2007, p. 1).

A família romana – e seu modelo agregante não sanguíneo – tinha, por exemplo, como obrigação precípua prestar assistência a clientes e servos, a partir de associações e mediante contribuições de seus membros, com a finalidade de apoiar os hipossuficientes.

A política de proteção social feita pelo exército romano era poupar “duas partes de sete” do soldo dos soldados que, ao se aposentarem, recebiam além da contribuição, uma parte de terra.

Na seara castrense, um fato a ser ressaltado é a reforma revolucionária feita pelo político e militar Caio Mário no exército romano, a profissionalização desta instituição. Ela consistiu, inicialmente, na permissão de que todos os cidadãos ingressassem na legião. Os trabalhadores tornaram-se soldados profissionais e o referido exército permanente. Suprimiram-se as classes existentes na legião e uniformizou-se o armamento. No fim da República, e durante grande período do Império, o exército era símbolo de vitórias. Mas os pobres que ingressaram na legião tinham seus interesses. Para eles, a guerra era uma indústria, cujos resultados deveriam ser revertidos a seu favor, o que afastaria a miséria. A política de proteção social, na Roma Antiga, assumiu forma peculiar, incomum de combate à indigência. Através do regime de colônias e da escravatura retirava-se do indivíduo a responsabilidade pela manutenção de sua vida. O colono, em que pese ser responsável por pagar ao proprietário da terra fração do que colheu, se eximia dessa prestação quando a colheita não lograsse. Os proprietários de terras tinham interesse em manter os colonos em sua propriedade, pois eram

computadas como parte dela e suas terras mais se valorizavam, quanto maior fosse o número de colonos, verdadeiros compartes.

A partir da supressão de direitos individuais, Roma garantia os direitos sociais. Havia previsão legal para a integração dos hipossuficientes entre colonos e escravos. Eles eram dados aos seus denunciante. Se fossem servos, seriam escravos; se livres, colonos. Sob a égide de Justiniano não havia forma de retorno à mendicância. Mesmo que os senhores fossem contrários à permanência, eram obrigados a retomar seu colono ou escravo. O hipossuficiente que viesse de outra localidade do Império era banido. Aqueles que eram capazes de exercer alguma atividade laborativa eram atribuídos atividades de utilidade pública, sob pena de expulsão da cidade, com o objetivo de não ingressarem no submundo do crime. Os incapazes de manterem suas vidas habitavam a cidade à mercê da caridade pública.

Durante o Império Romano, a proteção social recebeu um novo impulso em seu desenvolvimento. A ideologia da solidariedade social foi fortalecida com um apelo à caridade devido à ascensão do Cristianismo como religião oficial do Império (ano 380, Teodósio I imperador). A previsão legal de alguns institutos da seguridade social e o início da intervenção estatal nessa arena são marcos salientes e importantes para a engenharia do sistema de seguridade social moderno. O combate à mendicância via os regimes do colonato e escravocrata, meios oblíquos para afastar a criminalidade, possibilitavam àqueles que não exercessem uma atividade laborativa, que não ingressassem no mundo do crime.

4.3 O período medieval

Ao suceder do remate influente do Império Romano, ascende a nova geopolítica determinada por feudos e reinos bárbaros. Max Weber destaca uma nova inteligência da caridade na sociedade medieval:

O específico do sistema feudal plenamente desenvolvido é o apelo não apenas aos deveres de piedade, mas também ao sentimento de dignidade estamental que se alimenta da *honra* social especificamente alta do vassalo, como determinante decisivo de seu comportamento (WEBER, 1999, p. 295).

Novas figuras jurídicas se irrompem no direito medieval ocidental. Exemplos não faltam, dentre estes documentos, que passaram a ser aceitos como meio de prova; a responsabilidade se tornou obrigatória e solidária nas relações entre membros de comunidades diversas, etc. O Direito reclamava pela sua institucionalização estatal. Fatores como o desenvolvimento do comércio permitiu a criação de direitos especiais que garantissem os desejos dos capitalistas da época.

Apesar destes fatos, o direito por vindouro como ciência ainda era algo remoto⁸.

5 A PRESTAÇÃO ECLESIAL DO SERVIÇO DA CARIDADE ENTRE O MEDIEVO E A MODERNIDADE

O movimento da Reforma Protestante trouxe consequências não somente para a Igreja, mas para todas as áreas de conhecimento. A teoria de justificação de Lutero se afastou da *analogia entis* e do idealismo tomista, sustentando uma antinomia cristã entre justiça divina e injustiça do ser humano. Martinho Lutero afirmava, em um pensamento não sistematizado, que havia tensão na relação entre direito e autoridade, e que se solvia à luz da fé cristã, entre a vontade divina e a legislação humana: “ele funda-se na *lex charitatis*, por sua vez justificada pela graça, ou, pelo contrário, na *lex irae*, nos casos em que Deus não conserva a graça” (WIEACKER, 2004, p. 295-296). Com isso, na teoria luterana, o direito natural é fraco em sua própria estrutura.

Em meio a este debate, a Igreja Católica assumiu papel de destaque em matéria de proteção social, devido ao apelo à caridade. Jesus Cristo proclamou a misericórdia, a compaixão e o amor radical da entrega ao próximo. Essa entrega ao próximo tornou-se dever em todos os níveis da comunidade eclesial: da paróquia, perpassando pelas igrejas particulares (dioceses), até se chegar à igreja universal. A prática do amor é um mandamento, e, isto, tem importância fundamental na estrutura da Igreja Católica.

⁸ Para Weber (1999, p. 31-32), o racionalismo jurídico empobrece o direito no que se refere à riqueza de formas.

O Evangelista Lucas, em uma tentativa de definição de Igreja, apontou como elementos dos alicerces a “adesão ao ensino dos Apóstolos, à comunhão (*Koinonia*), à fração do pão e às orações” (BENTO XVI, 2005, p. 12). O conceito de comunhão tem por objeto o fato dos fiéis, possuindo tudo em comum, superarem as diferenças sociais. O progresso histórico da Igreja no tempo conservou essa igualdade como *modus vivendi* para o povo de Deus.

Apesar das diversas correntes doutrinárias que informam a Igreja, a caridade sempre foi o ponto intercessor precípua de todas elas e, para a realização do serviço caritativo, criaram-se estruturas. É que para a organização do serviço comunitário, a caridade necessita de uma estrutura. O serviço exercido pela Igreja é ação caritativa que, de forma permanente, socorre aqueles que, no tempo e espaço, passam por necessidades materiais e espirituais. Trata-se do serviço eclesial da caridade. Na Igreja do 1º século formaram-se grupos com sete pessoas, que realizavam um serviço social de distribuição. Este serviço da caridade (diaconia) instaurou-se ao lado da administração dos sacramentos e do anúncio da Palavra de Deus. Com isso, a prática da caridade, os sacramentos e a Palavra nunca puderam ser descurados ou negligenciados pela Igreja.

Nesta contextura, portanto, uma importante instituição foi engenhurada para o serviço da caridade na Igreja Católica. Era a *diaconia*, que surgia para ser responsável pelo conjunto de ações sociais, ou seja, pelo serviço da caridade. No século VI, no Egito, essa instituição adquiriu capacidade jurídica plena e a ela competia a distribuição pública de parte da colheita do trigo. A partir daí a *diaconia* expandiu pelo Ocidente e pelo Oriente.

5.1 As diversas estruturas do serviço da caridade

No contexto social do século XXI há diversas estruturas que prestam o serviço da caridade. Os meios de comunicação aproximaram as pessoas, dinamizaram o conhecimento, tornaram o mundo pequeno - popularizada “aldeia global”. Isto conscientizou a todos sobre as necessidades e sofrimentos presentes em todos os continentes, apesar do acentuado desenvolvimento econômico, científico e tecnológico de alguns países

O processo de globalização disponibilizou diversos instrumentos de ações assistenciais humanitárias. Destacam-se os modernos sistemas de distribuição de alimentos e vestuários, assim como a oferta de acolhimento e habitação populacional aos cidadãos de baixa renda. O amor ao próximo supera fronteiras e expande-se para novos horizontes pelo mundo.

O Estado projeta e implanta planos e ações político-assistenciais através de subsídios e imunidades fiscais. Além disso, destacam-se programas de renda mínima e de assistência social. Estas são algumas formas contemporâneas de expressão da solidariedade social.

Há também diversas formas de colaboração entre Estado e Igreja com resultados exitosos, a partir de uma coordenação recíproca que potencializa a eficiência na prestação do serviço de caridade. Organizações filantrópicas surgiram em busca de solucionar problemas econômicos e sociais existentes. Também o voluntariado exerce uma pluralidade de serviços de caridade.

5.2 Características peculiares da caridade cristã

As instituições caritativas da igreja devem se esforçar ao máximo para disponibilizar instrumentos de ajuda humanitária e, principalmente, formar grupos de homens e mulheres para assumirem as atividades caritativas.

A competência profissional tem sua importância, mas deve estar agregada à dedicação, esta, sim, a parte essencial da atividade caritativa. Outra característica da caridade cristã é a independência em relação a ideologias e partidos políticos. A caridade é a materialização do cuidado de que todo ser humano tem direito a receber.

A pureza e a gratuidade são características da caridade cristã. Em relação à gratuidade, não se realiza a caridade para atingir outros objetivos. No que se refere à pureza, Jesus Cristo é o modelo norteador da caridade cristã. O amor puro e gratuito é o melhor testemunho de Deus na realização da caridade cristã.

5.2.1 Os agentes responsáveis pela caridade cristã

A doutrina cristã faz alusão a três virtudes teológicas: a fé, a esperança e a caridade. A esperança se expressa na humildade e na

paciência, a fé se expressa na humildade e confiança. A caridade é, no mundo, o sentimento de humildade capaz de possibilitar a convivência social fraterna.

É dever da comunidade eclesial o exercício da caridade. E se assim o é, então, desde os leigos e os religiosos, até a hierarquia em todos os graus da ordem (diáconos, presbíteros e bispos), pelo que, na Igreja nenhum cristão pode descurar ou negligenciar da atividade caritativa.

Aqueles que praticam a caridade devem fazê-lo guiados pela fé que atua pelo amor. É o amor dirigido de Cristo que conquista o coração do agente, e neste desperta o amor ao próximo, que, assim direcionado pelo amor-vertical, buscará praticar o bem horizontalmente, ou seja, ao próximo.

6 RECONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DESDE A IDADE MODERNA ATÉ A CONTEMPORANEIDADE

Antes de destacarmos os acontecimentos previdenciários da idade moderna, impõe-se recuperar a transição envolvendo ocorrências da era medieval que lhes antecedem e interligam.

No século XII, o *boom* socioeconômico fez renascer o comércio e ampliou o desenvolvimento urbano, inclusive em áreas eminentemente rurais. O novo urbanismo influenciou, de forma decisiva, no mundo do trabalho, a partir da modernização da organização e em novas formas de cooperação. Este período marcou o aparecimento das corporações de ofício e das guildas. Estas eram associações de proteção mútuas de artesãos, sendo de extrema importância, pois foram suas atuações que levaram à regulamentação do trabalho artesanal e o elevou ao patamar de corporações profissionais.

Do período grego à época medieval, a proteção social ganhava alguns contornos, algumas características do que se hoje observa no sistema de seguridade social. Não se viu uma codificação legislativa de seguridade social, mas pequenas ações que norteariam a proteção social neste período. Teóricos como José dos Reis Feijó Coimbra, mesmo operando o Direito Previdenciário sob bases positivistas, afirma:

Mesmo impregnado do sentimento de caridade inspirado pela doutrina cristã, enfrentaram, essas

formas de amparo, obstáculos de indescritível importância, já que não se afirmara ainda, na consciência dos cidadãos, o reconhecimento de que seria imperativa a adoção de um sistema respaldado em normas jurídicas, consagrando a assistência como direito individual. Pelo contrário, mui longe disso se estava, pois para atingir um estágio assim avançado de compreensão dos aspectos sociais criados pelo infortúnio, ter-se-ia de superar fatores econômicos influentes na mentalidade dominante. Bem verdade é que à compreensão de tais problemas não foi totalmente avessa a humanidade dos tempos antigos e da Idade Média, como anotou Jean-Louis Vives (*De Subventionem Pauperum*, 1522), segundo Vladimir Ris. Não obstante, a ação assistencial, quer do particular, quer do Estado, só a custo progredia, falecendo-lhe, às inteiras, o sentido de direito subjetivo. Providências de cunho administrativo, tal como o das leis romanas, no tempo de Justiniano, não poderiam colocar o Estado na condição de pessoa obrigada, pois a ele seria sempre lícito limitar sua ação, seja quanto ao vulto dos benefícios outorgados, seja quanto ao beneficiário a atender. E assim se continuou, durante longo tempo, até a eclosão do Liberalismo e da Revolução Francesa (COIMBRA, 1998, p. 4-5).

Observa-se, no século XIV, que o fortalecimento do elemento subjetivo, a saber: a individualidade e o movimento de autonomia, em conjugação, produziram a criação da ciência moderna e a autonomia interestatal. A partir do paradigma liberal, a proteção social começou a adquirir contornos mais densos. Iniciava-se a sua transformação em um sistema de seguridade social, composto por subsistemas de direitos sociais. O direito passaria a ser o guardião do estado.

6.1 Os séculos XVIII e XIX e as concepções previdenciárias

No período compreendido entre a Grécia Antiga e os tempos medievais observavam-se ações de proteção social com o objetivo de assistir aos indivíduos em estado de infortúnios e hipossuficiência socioeconômica. Ressalte-se, novamente, que não se podia conceber um sistema de seguridade social tal qual o moderno. Isto porque as ações de proteção social tinham um raio de atuação oscilante, não se constituindo como um dever de governo.

Identifica-se, entre os séculos XVIII e XIX, a ruína das exigências jurídicas medievais e o surgimento de novas formas de empresas. A economia liberal assumia, com isso, a condução para legislações, conforme relatou Max Weber:

A exigência medieval da autenticação por selo de todo documento válido emitido pela corporação, o tratamento das ações como imóveis quando algum componente do patrimônio corporativo consistia em bens de raiz e a restrição a fins públicos ou de utilidade comum tornaram-se impraticáveis para essas sociedades aquisitivas, desaparecendo, por isso, no decorrer do século XVIII. Mas somente no século XIX realizaram-se a introdução da *limited liability* para as corporações mercantis e a criação de disposições normativas para todas as *joint stock companies*, depois a criação de normas especiais para as *friendly* e a *benevolent societies*, as companhias científicas e de seguros e as caixas econômicas e, por fim, para as *trade unions* dos trabalhadores, quase paralelamente à legislação continental correspondente (WEBER, 1999, p. 61-62).

No ano de 1776, teorias liberais de economia eclodiam, sendo a mais celebrizada a de Adam Smith, que atribuía à *mão invisível* um elemento inerente que tornaria harmoniosa a economia de mercado.

As revoluções liberais e a ascensão da burguesia ao poder trouxeram novos ideais econômicos, jurídicos e políticos. Uma moderna concepção de sistema de seguridade social teve seu princípio fundamental prescrito na própria Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (26 de agosto de 1789).

A Declaração da França revolucionária de 1789⁹ – século XVIII – conferiu uma nova enquadratura à proteção social. Os custos da assistência pública passaram à rubrica de despesas de Estado. Assim, todas as necessidades decorrentes de riscos sociais passaram a desfrutar do amparo estatal.

Porém, o liberalismo econômico trouxe um entrave ao desenvolvimento da seguridade social. Fundado no individualismo e no absentismo do Estado, o discurso liberal ostentava um argumento-óbice em relação aos gastos com a proteção social. Para os liberais, a implantação de ações de proteção social frente aos infortúnios e à hipossuficiência socioeconômica elevaria a dívida pública, exigindo-se a criação de uma nova fonte de receita para cobrir o déficit criado com os gastos com a seguridade social.

Algumas teorias foram criadas nesta época e confrontavam a prestação de serviço de caridade pela Igreja. Neste painel, dois teóricos, com pontos-de-vista diferentes, doutrinaram com influência até os dias atuais.

O demógrafo e economista inglês Tomás Robert Malthus (1766-1834) desenvolveu uma teoria pessimista no que se refere ao crescimento populacional. O núcleo do pensamento malthusiano é relacionar crescimento populacional em progressão geométrica e crescimento da oferta de alimentos, em progressão aritmética (FARIA, 2007).

No período compreendido entre os séculos XVIII e XIX ocorreu um acentuado crescimento demográfico. A consolidação do sistema capitalista e os efeitos das duas revoluções industriais tiveram como

⁹ *Les secours publiques sont une dette sacrée. La société doit la subsistence aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'existence à ceux qui sont hors d'état de travailler*" (COIMBRA, 1998, p. 5). "O alívio público é uma dívida sagrada. A sociedade deve subsistência aos cidadãos infelizes, fornecendo-lhes trabalho ou fornecendo os meios de subsistência para aqueles que estão desempregados", tradução livre.

consequências a elevação da produção de alimentos em países que se encontravam em processo de industrialização, o que diminuía a taxa de mortalidade, com destaque para EUA e Europa. Os índices de crescimento populacional proporcionaram diversos debates e, concomitantemente, a teorias sobre o crescimento populacional.

Nesse contexto de debates, a teoria populacional malthusiana ganhou destaque. Publicada sob o título “*Ensaio sobre o princípio de população e seus efeitos sobre o aperfeiçoamento futuro da sociedade, com observações sobre as especulações de Mr. Godwin, Mr. Condorcet e outros autores*”, a crença de Thomas Robert Malthus era de que o crescimento demográfico ultrapassaria a capacidade produtiva de alimentos e levaria à fome e à miséria. Para ele, somente as seguintes ações poderia solucionar o problema:

- a) redução da taxa de natalidade, através de proibição à gravidez de casais muito jovens;
- b) controle de quantidade de filhos por famílias em países pobres;
- c) aumento de preço de alimentos e redução salarial, o que forçaria as populações mais pobres a ter menos filhos (MALTHUS, 1906 *apud* FARIA, 2007).

Thomas Robert Malthus não acreditava na possibilidade de redução de taxas de fecundidade e mortalidade, pois não estavam ao alcance de intervenções humanas. Com isso, o argumento malthusiano partiu para defesa de desastres como epidemias, fomes e guerras como formas benéficas de controle do crescimento populacional. Observa-se que Malthus adota uma postura contrária à adotada pela Igreja Católica, que valorizava o amor ao próximo e a atividade caritativa.

Em opósito à teoria malthusiana, destacou-se Marie Jean Antoine Nicolas de Caritat, conhecido como Marquês de Condorcet (1743-1794). Sua teoria populacional, publicada entre os anos 1793 e 1794, sob o título “*Esboço de um quadro histórico dos progressos do espírito humano*”, sustentava que as elevadas taxas de fecundidade e mortalidade registradas naquele período ocorriam por causa da ignorância, das superstições e preconceitos. Somente à luz da razão os indivíduos teriam capacidade de solucionar tais problemas. Trata-se de uma posição positiva sobre o progresso humano, diferente da apresentada por Thomas Robert Malthus.

Outra teoria contrária ao serviço de caridade prestado pela Igreja era o marxismo. Karl Heinrich Marx (1818-1883) foi um pródigo estudioso do capitalismo. Atento às falhas do referido sistema, Karl Marx elaborou uma teoria de economia política com influência até os dias atuais.

O pensamento marxista confrontava com a atividade caritativa da Igreja, pois Karl Marx acreditava que os pobres necessitavam de uma ordem justa, não de obras de caridade. Estas eram, na verdade, uma forma dos ricos se esquivarem da instauração da justiça e acalmarem suas consciências, conservando suas posições de dominação e poder e solapando os pobres em seus direitos. O núcleo de divergência entre o pensamento da Igreja e o marxismo era que, a partir de uma ordem justa, com todos recebendo, de forma correta, o que era de direito, usufruindo da fração de terra e os frutos nela produzidos seria desnecessária qualquer caridade.

Pode-se afirmar que o marxismo é a forma mais radical das diversas vertentes filosóficas que dominaram os pensamentos na “época dos oitocentos”. A teoria do empobrecimento é uma das variantes deste pensamento e se baseia no seguinte raciocínio: em um ambiente de poder injusto, aquele que oferecer ajuda aos pobres em forma de caridade, coloca-se a serviço, de fato, a um sistema capitalista, impregnado de injustiças e dominações: ocultam-se injustiças e tornam o sistema capitalista suportável. O pensamento revolucionário sitiava a transformação para um mundo justo e melhor: o ataque e a contestação à atividade caritativa defendida e exercida pela Igreja porque manteriam o *status quo* capitalista.

Apesar dos entraves do liberalismo à proteção social, José dos Reis Feijó Coimbra lembra que foi nesse paradigma que se observaram importantes fatos para o desenvolvimento da seguridade social:

Durante muito tempo foi assim; e só a concentração de grandes massas de trabalhadores, grupados pela moderna indústria, na época chamada Revolução Industrial, aliada a agravamento dos riscos, pelo emprego de máquinas e instalações perigosas, tornou imperiosa na consciência social a necessidade da ação estatal para proteger o homem contra o infortúnio (COIMBRA, 1998, p.2).

Assim, a concepção de infortúnios decorrentes de riscos sociais e hipossuficiência socioeconômica eram resultantes da incompetência dos indivíduos que se viam atacados por esses riscos, pois não asseguraram meios de manutenção de vida. Inegável que as novas relações sociais do mundo do trabalho, trazidas pelo liberalismo econômico, criaram uma importante consciência social.

Um dos fenômenos que marcaram a transição paradigmática se refere ao surgimento do denominado constitucionalismo social, evento assim explicado por Antônio Carlos Wolkmer:

Importa, portanto, deixar claro que as Constituições políticas liberais – marcadas nitidamente pela natureza enunciativa e declaratória – refletiram a ascensão hegemônica de parcelas da sociedade civil sobre a estrutura de dominação absolutista do Estado. Já hodiernamente, as Constituições sociais tipificadoras de uma nova ordem política, que evidenciam a dinâmica do crescimento e do dirigismo estatal, são caracterizadas por um traço de conciliação e de compromisso, em um outro horizonte de interações entre Estado e segmentos societários. Com isso, sublinha-se que as necessárias e emergentes condições sócio-econômicas de fins do século XIX e início do século XX propiciaram, no contexto de inúmeros sistemas políticos ocidentais, o patamar real para o surgimento também de Constituições ideológicas, marcadas por outra proposta político-jurídica e que, em certo grau de abstração, costumam ser inseridas num contexto maior, denominado Constitucionalismo Social (WOLKMER, 1989, p. 17).

6.1.1 O advento do estado social no século XIX e seu contributo previdenciário

Em meio ao horror econômico imposto pelos donos do poder no liberalismo, viu-se a união de três classes, com o objetivo de repensar o papel do Estado no domínio econômico. Para os representantes dessas classes, era o momento de compreender a economia liberal como um amálgama entre as garantias de direitos individuais e o apreço por direitos econômicos e sociais.

A primeira das classes era formada por pensadores. Eles entendiam que era necessário criar uma política salarial que viesse a compensar, de forma satisfatória, as pesadas jornadas de trabalho.

A massa de trabalhadores era a segunda das classes. Como tal, formavam-se devido à modernização da indústria e aos novos riscos por ela trazidos ao mundo do trabalho. Este agrupamento fortaleceu a consciência social e trouxe à tona a necessidade da intervenção estatal no domínio econômico para a proteção do trabalhador face aos infortúnios e sinistros.

Por fim, a igreja, terceira classe que, além da criação de uma justa política salarial, idealizava um projeto de assistência aos desamparados. A Encíclica *Rerum Novarum* (IGREJA CATÓLICA, 1976), dada em 1891 pelo Papa Leão XIII, no Capítulo denominado *Incrementa Rationarum Socialium et Progressus Vitae Socialis*, conclamava a responsabilidade do estado em matéria de assistência e proteção social aos desamparados, compreendendo a previdência social como um instrumento eficaz de proteção social. Sette destaca o papel da igreja nesta época:

A Igreja não se manteve inerte à nova situação, desempenhando relevante papel na mudança da ordem econômica, social e política até então vigente. O papa Leão XIII publicou a famosa Encíclica *Rerum Novarum*, marcando o ponto culminante da participação da Igreja na solução da *questão social*. A *Rerum Novarum* condenou a influência da riqueza nas mãos de um pequeno número ao lado da indigência da multidão (SETTE, 2005, p. 41).

Nesta época, a Igreja Católica passava por uma profunda renovação em sua doutrina social, e esta postura promoveu diversas e relevantes consequências para o direito e para outras áreas do conhecimento. A Igreja Católica se reassume como lugar de influência para nortear os debates sobre reformas sociais, ingerindo-se no direito com a influência ideológica da responsabilidade social. Franz Wieacker obtempera que:

Quando, a partir dos pontificados de Pio IX e Leão XIII, a Igreja Católica renovou a sua constituição e se reintegrou no movimento democrático do século XIX como poder político público e de novo se elevou à posição de poder espiritual ecumênico, ela começou a purificar a sua moral e teoria do direito tradicionais das contaminações do pensamento jurídico secular e a ligar-se de novo mais fortemente à *philosophia perennis* do grande passado escolástico. A grande influência práctico-moral deste “renascimento do direito natural” baseou-se no facto de ela não ter se limitado à mera restauração de uma escola filosófica, mas de ter antes consistido na renovação de um edifício doutrinal que fundamentasse espiritualmente e reformulasse de um modo novo a pretensão da Igreja romana a uma responsabilização no domínio político-social. Esta renovação da teoria católica da sociedade e do direito natural, em que os teólogos alemães e austríacos tiveram uma tão larga participação e que ainda continua nos dias de hoje, adoptou fundamentalmente a ética social universalista, idealista e baseada nas autoridades de S. Tomás de Aquino (“neo-tomismo”). Mas ela fez derivar da sua responsabilidade social – agora com uma elasticidade espiritual muito maior e agudizada pela evolução industrial e pela situação do catolicismo popular na moderna sociedade de

massas – consequências directas para a ordenação social e jurídica. Formuladas e experimentadas nas encíclicas da Santa Sé a partir dos fins do século passado e trazidas continuamente para a prática pelos partidos católicos nos parlamentos, estas orientações adquiriram nos últimos tempos uma influência global sobre a legislação e sobre as reformas sociais, desafiando os restos do liberalismo e o socialismo. De todas as correntes de oposição ao positivismo legal e ao naturalismo jurídico fundadas em concepções espirituais, foi esta a única que, em virtude da sua firme implantação numa poderosa comunidade religiosa e no edifício doutrinal autoritário de uma grande igreja, obteve uma influência determinante sobre a opinião pública e sobre a consciência do direito de um grande número de homens. Na actual situação da Alemanha ocidental isto terá permitido a crítica ao nihilismo jurídico do Terceiro *Reich* e terá permitido a situação de força do catolicismo na vida pública, a sua influência sobre a opinião pública, sobre as reformas sociais e sobre a política do direito - talvez a maior desde há séculos (WIEACKER, 2004, p. 694-695).

Max Weber identifica uma fenomenologia: Igrejas, tanto ocidentais quanto orientais, participaram, cada uma a seu modo, de um processo de sistematização da caridade, formando-se uma espécie de empresa piedosa:

As exigências ascéticas da antiga regra beneditina, bem como as da reforma cluniacense, são, em relação aos padrões da Índia ou do antigo Oriente, extremamente modestas e adaptadas a noviços de círculos nobres; por outro lado, destaca-se no precisamente no Ocidente, como característica essencial, o *trabalho* como meio

higiênico-ascético, e ganha ainda mais importância na regra cisterciense que cultivava metodicamente a simplicidade mais racional. O monaquismo mendicante, em contraste aos monges mendicantes da Índia, é forçado, logo depois de surgir, a entrar no serviço hierárquico, utilizado para fins racionais, ou seja, para a caridade sistemática – que no Ocidente desenvolveu-se em uma “empresa” racionalizada – ou para a prédica e jurisdição herética. A ordem jesuíta, por fim, se desfez totalmente dos elementos anti-higiênicos do ascetismo antigo e representa a disciplina racional mais perfeita para fins da Igreja. Mas esse desenvolvimento, por sua vez, estava evidentemente ligado ao fato de que a Igreja é aqui uma organização homogênea racional, com direção monárquica e controle centralizado da devoção, isto é, de que ao lado do deus pessoal supramundano encontrava-se também um regente intramundano dotado com poder imenso e a capacidade de regulamentar ativamente a vida (WEBER, 1999, p. 372-373).

Assim, a instituição ou sistematização da atividade caritativa é contributo da igreja e a generosidade dos mais poderosos constitui o principal instrumento para a realização desta benevolência.

Em meio a esse ambiente, os pilares da economia liberal começaram a declinar. As lutas pela regulamentação de direitos econômicos e sociais foram circunscritas pela difusão de doutrinas socialistas. O temor de uma invasão “vermelha” por todo o globo terrestre alertou com que os “donos do poder” alterassem as linhas políticas econômicas. Recorreram à intervenção estatal no domínio econômico. As distorções e excessos foram corrigidos a partir dos atos alteradores do Estado no domínio econômico. O objetivo passou a ser o equilíbrio entre direitos individuais e direitos sociais.

É a partir deste evento que, no constitucionalismo, exsurge a alteza da ordem social:

Denominamos “ordem social” a forma em que a “honra” social numa comunidade se distribui entre os grupos típicos dos seus participantes. Sua relação com a “ordem jurídica” é naturalmente semelhante à da ordem econômica com esta. Não é idêntica à ordem econômica, pois esta é para nós simplesmente o modo como são distribuídos e empregados bens e serviços econômicos. Mas, naturalmente, está condicionada, em alto grau, por ela e nela repercute (WEBER, 1999, p. 176).

A partir da estruturação da ordem social esta ingere na vida cotidiana como móvel de um poder econômico estável e, por isso, facilitador da estabilidade.

A religião interfere diretamente na ordem social. Não se trata, aqui, de magias e ritos religiosos. Quanto mais desenvolvido for o sentido cosmológico de mundo, mais atuantes se tornam a ética e as relações intramundanas sistematizadas sob a égide da legalidade. A ética religiosa rejeitou a dessacralização dos direitos sociais. É nesta tensão que se desenvolve um dinamismo de desenvolvimento tão poderoso que supera as conotações mágicas da ética religiosa. Ela condiciona a ação cotidiana desvinculada da família como se observa no “justo talião contra infratores e ajuda fraternal ao vizinho amigo. Ambas as coisas constituem uma retribuição: o infrator ‘merece’ o castigo cuja execução aplaca a cólera, do mesmo modo que o vizinho merece a ajuda” (WIEACKER, 2004, p. 387).

A ética religiosa traz para a formulação e engenharia da sociedade a necessária fundamentação na justa retribuição. No pensamento de Weber (1999), a ordem social e a ética religiosa possuem conexão, aliás, isto passa a ter importância para o estudo do Direito Previdenciário. A partir disto, o bem comum passa a ser o incontestável fim precípua do Estado. Apesar dos conflitos de interesses, o sistema de seguridade social progride para um estágio mais altruísta. O conteúdo de justiça social o impulsionou e pôs em execução uma nova mentalidade: a preocupação com o infortúnio alheio se sobrepõe a autonomia da vontade e a limita. Em matéria de

seguridade social são elaboradas medidas de proteção social com a finalidade de criação de uma justa política de distribuição de renda e expansão do bem-estar social.

Alguns ramos do direito, como o direito previdenciário, se arquetetaram com as significativas mudanças, mas outros continuam imersos no conservadorismo do período liberal, algo perceptível na esfera do direito de família, como identificou Franz Wieacker:

Patriarcal é ainda o direito do poder paternal; característico também das concepções patriarcais e das idéias típicas do Estado-providência é o direito da tutela, com a figura da sobre-tutela fortemente desenhada; o direito de assistência aos jovens permanece circunscrito ao caso de os pais estarem impedidos do cumprimento dos seus deveres e é orientado para as antigas formas de assistência caritativa. O direito de assistência aos menores do liberalismo social do pós-guerra está ainda muito longe. Característica também da fase patriarcal da primeira burguesia é a discriminação da mãe solteira e dos filhos ilegítimos (WIEACKER, 2004, p. 550).

Assim, pode-se afirmar que o paradigma social de estado não elipsa os pressupostos teóricos do liberalismo. Apenas os relê e atualizamos. O paradigma do direito, denominado *social*, “quebrou” a supremacia do direito privado. O objetivo era solapar sua unidade interna, mas mantendo os direitos particulares. O estado - providência construiu uma gama de direitos não liberais, principalmente do direito público. Surgiam, assim, as denominadas constituições econômicas, ao lado de uma burocracia de cunho iluminista “provinda do tempo em que a revolução industrial e o movimento constitucional do séc. XIX ainda não tinham trazido consigo a separação entre estado e sociedade” (WIEACKER, 2004, p. 630).

Porém, não se pode olvidar de alguns conflitos entre o paradigma liberal do direito e o paradigma social do direito:

O impulso fundamental no sentido da consideração de princípios fundamentais supra-legais ou, pura e simplesmente, vigentes no plano supra-legal foi constituído pela reacção contra os anti-jurídicos positivismos finalista e legalista do período anterior, pela necessidade de uma fundamentação da situação constitucional do estado de direito mais capaz de resistir do que mostrou ser o relativismo do tempo de Weimar e, em não menor grau, pela crescente independência da *aplicação* jurisprudencial do direito no moderno estado social, com o seu crescente poder de conformação social a partir dos meios de actuação que lhes são criados por uma legislação limitada a grandes princípios, incluindo amplas cláusulas gerais e conceitos jurídicos indeterminados. Sob estas condições tornou-se hoje dominante, apesar de todos os compromissos, descontos e incoerências inevitáveis, a convicção social de que a criação e aplicação do direito pelo estado se encontra vinculado às normas fundamentais de uma justiça material e de que a aplicação judicial do direito deve realizar não apenas os fins particulares da legislação, mas também valores jurídicos absolutos. Ora isto implica que a reacção ética contra o positivismo legalista e o naturalismo até hoje se limitou, na maior parte dos casos, a derivações normativas da tradição jusnaturalista cristã ou da ética material dos valores e que a problemática da determinação destes valores permanece em aberto. As questões em aberto dizem respeito, por um lado, ao fundamento da validade do direito supra-positivo (ordem pré-dada de valores ou moral social de grupo empiricamente determinada?) e, por outro lado, aos padrões e à hierarquia das exigências morais (barreiras morais de uma ética eminente ou a

moral média dos “simples bons costumes”?). Nisto não reside nenhuma recusa das tarefas prático-morais da jurisprudência, antes uma advertência contra uma concepção do direito que, totalmente embebida de certos valores e desleixando os constantes esforços de auto-crítica, não quisesse ver que para essas questões ainda não foi encontrada uma resposta (WIEACKER, 2004, p. 699).

Com fulcro no paradigma social do direito, poder-se-á afirmar que o direito privado teve sua unicidade interrogada. O advento das constituições econômicas sistematizadas trouxe para o direito profundas mudanças, que não surgiram sob a égide do paradigma social do direito. Os filósofos do século XIX foram os grandes responsáveis por referidas comutações. Franz Wieacker explica que não era um anseio deles; porém, foram estes pensamentos que possibilitaram um novo modo de interpretar o direito. Não se trata de sua quebra, mas a possibilidade de releitura de seus juízos jurídicos:

Já os grandes pensadores do século passado tinham proclamado como última determinação do direito aquilo que, no plano da organização do poder e no do domínio das tendências sempre apareceu ao homem como bom e útil. Quando se perderam por completo nas convulsões do nosso século os últimos esteios das convicções jurídicas – o amor cristão pelo próximo, a austera nobreza moral do humanismo tardo-burguês, a fraternidade do primeiro socialismo – estava livre o caminho para uma tarefa de destruição de valores que não tinha sido querida por aqueles pensadores, mas que tinha sido por eles possibilitada. Se, agora, um positivismo legal degenerado permite a todos os arbítrios a forma da lei, o pensamento finalista põe à disposição

deste uma máscara ideológica e liberta aquela dinâmica sócio-psicológica de justificação que nem a injustiça pública pode dispensar nesta época de alfabetização generalizada (WIEACKER, 2004, p. 677).

Tendo como fundamento o catolicismo jusnaturalista e do debate protestante acerca da justiça que o jusnaturalismo ganhou novos contornos em sua fundamentação a partir do legado da doutrina racionalista - humanista. Porém, de pouca influência social.

Em meio a todo esse conflito entre jusnaturalismo e positivismo, o direito previdenciário adquiriu sua feição social. Por isso, pode-se afirmar que a norma previdenciária é um amálgama do viés econômico com a principiologia moral-caritativa.

6.2 Século XX e os primórdios modernos da Previdência na Europa

Foi no continente europeu que o sistema de seguridade social iniciou seu desenvolvimento na versão de modernidade. Na Inglaterra, a política de proteção social assumiu caráter liberal, sem intervenção direta do estado. No ano de 1601, a *Poor Relief Act*, também denominada Lei de Amparo aos Pobres, instituiu uma contribuição obrigatória para fins sociais. A responsabilidade de amparar os necessitados era das paróquias. Os juízes das comarcas eram competentes para instituir um tributo de caridade e de nomear fiscais responsáveis pelo recebimento e aplicação do montante arrecadado. Todos os membros da comunidade eram contribuintes.

Na Alemanha, no período de governo de Otto von Bismarck, instituiu-se uma política de proteção social de caráter autoritário, com a criação de diversos seguros sociais. A finalidade era política, na tentativa de “acalmar” o proletariado. O seguro-doença foi criado em 1883 em modalidade de responsabilidade tripartite: empregadores, trabalhadores e estado. O ano de 1884 foi marcado pela instituição de um seguro contra acidentes de trabalho, custeado por empresários. Em 1889, promulgou-se um seguro contra a invalidez e velhice, também com custeio a cargo de empregadores, trabalhadores e estado. O objetivo de Bismarck, com a

instituição de leis de proteção social, era consolidar apoio popular em face do fortalecimento da doutrina socialista devido à crise industrial. Com isso, planeou um sistema de seguridade social de filiação obrigatória à entidades seguradoras ou de socorro mútuo para trabalhadores que recebessem salários de até dois mil marcos anuais.

Na França, em 1898, o governo compôs uma política normativa de assistência aos idosos e de seguro para danos decorrentes de acidentes de trabalho.

Na Inglaterra foi editado, em 1897, o *Workmen's Compensation Act*. Com isso, foi instituído um seguro obrigatório em matéria de acidentes de trabalho. A responsabilidade do empregador passou a ser objetiva nos casos de infortúnios: pagava-se uma indenização ao trabalhador. Em 1907, instituiu-se um sistema de amparo aos idosos e acidentes de trabalho. Em 1908, foi editado o *Old Age Pensions Act*, que concedia pensões aos idosos com mais de setenta anos, independente de contribuição para o custeio. Em 1911, foi editado o *National Insurance Act*, que regulamentava um sistema de contribuições sociais compulsório, sendo o custeio de responsabilidade de empregadores, empregados e estado.

6.2.1 A Previdência se desenvolve em outras partes do mundo

Em 1917, a Constituição Mexicana consagrava o que se denominou de constitucionalismo social, protagonizando o processo de constitucionalização da política de proteção social, seguida pela nova tendência a Constituição Soviética de 1918, e pela Constituição de Weimar de 1919. Foi no texto constitucional de Weimar, em seu artigo 163, que se consagrou a responsabilidade do Estado em matéria de seguridade social. O sistema de seguridade social experimentava contornos jurídicos mais densos.

Foi criada, em 1919, a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Este organismo internacional aprovou e ratificou, no ano 1921, um programa de previdência social. Outras diversas convenções sobre matéria previdenciária foram elaboradas a partir de então.

O ano de 1929 foi marcado por uma repercussiva crise socioeconômica nos EUA. O presidente Franklin Roosevelt pôs em vigência um plano, denominado new deal, com inspiração da doutrina do estado de bem-estar social (Welfare State). O objetivo era a tentativa de reduzir ao máximo, as consequências da crise. Infortúnios e sinistros eram

os alvos. Com isso, estabeleceu-se um programa com diversas medidas de política social. No ano de 1935, o Congresso estadunidense aprovou o *Social Security Act* que, em suas disposições, previa medidas de amparo aos idosos, estímulo ao consumo e a instituição de um auxílio-desemprego.

O Papa Pio XI publicava, no ano de 1931, a Encíclica *Quadragesimo Anno*, que fortalecia, ainda mais, a ideologia de responsabilidade e solidariedade sociais trazida pela Encíclica *Rerum Novarum*.

A política de proteção social ganhava novos contornos também na Nova Zelândia. No ano de 1938 foi editada a lei de proteção social para toda a população. O seguro privado deu lugar para o seguro social.

Em 1941, o primeiro ministro britânico Winston Churchill e o presidente dos Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, negociaram, na Conferência do Atlântico, a Carta do Atlântico, que elencava em seu art. 5º a segurança social como mecanismo de eficácia para o contrapeso aos infortúnios.

6.3 Século XX e o rumo à universalidade do sistema de seguridade social

O Plano Beveridge, implementado em 1941, na Inglaterra, por Lord Beveridge, constituiu-se de um programa de garantias àqueles submetidos a estado de carência de amparo social, mercê de infortúnios e sinistros. Incorporava uma novidade: alargava os riscos para além do mundo do trabalho avançando para a universalização da proteção social. Os objetivos do referido programa eram os seguintes:

- a) unificação dos seguros sociais que já existiam;
- b) universalidade da proteção social, com extensão da proteção para todos aqueles que necessitassem de amparo, e não somente os trabalhadores;
- c) estabelecimento da igualdade de amparo a todos os cidadãos;
- d) custeio tríplice, não obstante o predomínio do custeio estatal.

O Plano Beveridge trouxe novas e significativas transformações para o sistema de seguridade social: a universalidade e a igualdade passaram a ter aplicabilidade a todos os indivíduos, e não somente àqueles que estavam em uma relação contratual de trabalho. O empreendedor

também adquiriu o direito de proteção social na hipótese de se deparar com sinistros em seu negócio. Além disso, o plano também engrenava mecanismos pertinentes à longevidade e a diminuição da taxa de natalidade, visando ampliar a capacidade de trabalho e adiar a aposentadoria. Também previa proteções à infância e à maternidade.

O sistema de seguridade social inglês ganhou inegáveis contornos com o Plano Beveridge, devendo-se dar relevos tanto à horizontalidade aplicada as taxas de benefícios de subsistência e de contribuição, quanto à unificação da responsabilidade administrativa e a adequação, classificação e racionalização dos benefícios norteadores essenciais do sistema anglo¹⁰.

6.3.1 A política de proteção social após a Segunda Grande Guerra

Depois da avaliação dos traumas emergentes da Segunda Grande Guerra, o mundo consensualizou acerca da necessária subscrição de uma Declaração Universal dos Direitos dos Homens, o que ocorreu, no ano de 1948, sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU).

O processo de universalização do sistema de seguridade social atingia seu ápice no artigo XXV da referida Declaração, a teor do qual ficava prescrito que a proteção social é direito fundamental da pessoa humana. Já o artigo XXIII abraçava a proteção social para o estado de desemprego (ONU, 1948).

Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) instituíram outros projetos de seguridade social. Os países membros da Comunidade Econômica Europeia do Carvão e do Aço adotaram um processo de unificação do sistema previdenciário.

Configurava-se, assim, um sistema de seguridade social uniforme e universal. O objetivo era prospectar o combate aos infortúnios e sinistros, a partir de políticas de correção e reparação de danos, trazendo aos cidadãos uma segurança jurídica. Em síntese: ter e gozar o direito a uma vida digna é direito fundamental da pessoa humana.

¹⁰ Outros eventos marcaram o processo de universalização da seguridade social em face de infortúnios e indigência. Em 1942, ocorreu a 1ª Conferência Sul Americana de Seguridade Social. O ano de 1944 foi especial em matéria de seguridade social. Na Filadélfia ocorreu a Conferência Internacional do Trabalho.

6.3.1.1 Os agentes do novo sistema de seguridade social

A construção do novel sistema de seguridade social produziu padrões pouco ou nada parecidos com os anteriores no que se refere a proteção social. O custeio tríplice da previdência social, por exemplo, plasmou a responsabilidade solidária entre estado, empregador e empregado no custeio e gerência da previdência.

Digno de menção é que a instituição familiar experimentava uma depreciação na benevolência de seus pares, e o voluntariado de terceiros sobressaia. Fábio Zambitte Ibrahim o observou:

Não só muitos eram desprovidos do auxílio familiar, mas o próprio avanço da sociedade humana tem privilegiado o individualismo ao extremo, em detrimento da família, incentivando pessoas a assumirem suas vidas com total independência, levando-as a buscar somente o bem próprio. Infelizmente, a desagregação familiar aviltou e ainda debilita a mais antiga forma de proteção social. Por isso, sistemas protetivos de outra ordem foram adotados pela sociedade, ainda que de modo não claramente perceptível, como o voluntariado de terceiros, o qual acabou por assumir papel fundamental na defesa da existência digna da pessoa humana. O auxílio voluntário, desde a simples esmola até trabalhos mais complexos em prol de pessoas carentes, tem preenchido constantemente a lacuna da proteção familiar, sendo tão importante hoje como foi no passado. O chamado *terceiro setor*, referente ao trabalho voluntário, é, ainda hoje, necessário ao extremo, proporcionando atualmente verdadeira complementação das ações do Estado na área social (IBRAHIM, 2007, p. 1-2).

As mudanças, alterações e comutações na família – como se separa e detecta – reafirmam a necessidade de existência de mecanismos para o combate às adversidades da vida, tais como doenças, fome e velhice, ainda que o primeiro grupo social (a família) se omita no cuidado benevolente dos parentes. E novos agentes surgem para o desenvolvimento de políticas de proteção social. Eles vão agir norteados pela solidariedade social, que dá uma nova feição à caridade no estado democrático de direito: o estado custeia a estrutura da seguridade social, enquanto a sociedade a financiará, de forma direta, através de contribuições sociais. O sistema de seguridade social pode ser assim conceituado:

Sistema único que integra os serviços públicos nas áreas da saúde, previdência e assistência social. A seguridade social terá um orçamento único para as três áreas. As empresas privadas poderão participar, em caráter complementar, do sistema (FELIPPE, 1991, p. 145).

Produzidas as assentadas e realizadas as especulações sobre a evolução histórica do sistema de seguridade social, em especial, da previdência social, o objetivo contíguo será dirigi-las à seguridade social no Brasil.

7 A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

A política de proteção social no Brasil se estabeleceu com os elementos religiosos, configurativos conceituais da caridade como os concebe a Igreja Católica, instituição influente em alto grau na vida política e social do país, a ponto de sedimentar a sua doutrina social como fundamento das ações públicas de assistência e segurança previdenciária desde o século XVI. A Igreja Católica influenciou não somente a “política social”, mas, também, o direito:

No mimetismo sacralizado que marcaria os primeiros séculos da colonização, não comporta registrar uma teoria jurídica secularizada, pois toda concepção sobre lei, direito e justiça restringia-se

às diretrizes ético-religiosas da Igreja Católica, que refletia um jusnaturalismo tomista- escolástico (WOLKMER, 2006, p. 125).

No século XVIII, Tomás Antônio de Gonzaga redigiu um texto de jusfilosófico, com abordagem teológica. Durante o século XIX, o jusnaturalismo teológico sofre as ascendências do racionalismo iluminista e do liberalismo. No período do império, a ideologia da sociedade permanecia fundada no tripé economia latifundiária de monocultura, trabalho escravo e regime monárquico com sucessão hereditária.

De medidas de amparo à construção de um direito fundamental, três formas de proteção social serão observadas na linha da tese evolutiva da política de proteção social no Brasil:

- a) assistência social;
- b) previdência social;
- c) saúde.

7.1 Das medidas de caridade à construção do sistema de seguridade social

O início do desenvolvimento da política de proteção social no Brasil marca-se pela fundação da Santa Casa da Misericórdia, por Padre José de Anchieta, em 1539, em Olinda, capitania de Pernambuco. Tal medida revestia-se de forte caráter de caridade, devido a atuação e influência da Igreja Católica. No século XVII, surgiram as irmandades de ordens terceiras, qualificadas como um mutualismo de amparo. Sobre estas formas pias previdenciárias, André Luiz Menezes Azevedo Sette pontifica:

Embora desde os primórdios da colonização lusitana já houvesse indícios da existência de sistemas previdenciários - que eram privados e mutualistas -, como as santas casas de misericórdia, a exemplo da Santa Casa de Santos (1543), montepios e sociedades beneficentes, foi, a partir do século XIX, que começaram a surgir

no Brasil as primeiras legislações previdenciárias (SETTE, 2005, p.46).

Em 1821, Dom Pedro I assinou o decreto que permitiu a concessão de aposentadoria a mestres e professores que contassem com trinta anos de serviços prestados. Além disso, assegurava abono de um quarto do salário para aqueles que permanecessem no exercício da atividade.

A Constituição de 1824 albergava em seu artigo 179 uma medida de proteção social: a construção de socorros públicos. Em 1828, a Lei Orgânica dos Municípios inaugurou a instituição de medidas de assistência social.

A década de 1830 trouxe novidades em relação à seguridade social. Em 1834, o Ato Adicional determinava, em seu artigo 10, a competência das Assembleias Legislativas em matéria de socorros públicos e conventos. A instituição foi formalizada pela Lei nº 16/1834.

O ano de 1835 foi marcado pelo surgimento do Montepio Geral dos Servidores do Estado (Mongeral), também conhecido por Montepio Geral de Economia. Trata-se da primeira entidade privada em funcionamento no Brasil. Em seu procedimento observava-se uma mutualidade: uma associação de várias pessoas que se cotizavam para a cobertura de riscos, sendo os encargos repartidos por todos. Foi a Mongeral que antecipou a maioria dos modernos institutos jurídicos de seguridade social. Sua instituição é bem anterior à Lei Eloy Chaves, datada de 1923.

Outro diploma legal com disposição versativa de seguridade social foi o Código Comercial de 1850. O art. 79 preconizava que “os acidentes imprevistos e inculpados que impedirem aos prepostos o exercício de suas funções não interromperão o vencimento de seu salário, contanto que a inabilitação não exceda três meses contínuos” (BRASIL, 2002, p.16). A regulamentação do custeio de montepios e sociedades de socorros mútuos veio com o Decreto nº 2.711/1860 (BRASIL, 1860).

Em matéria de seguridade social, o ano de 1888 foi marcado por dois decretos: 1º) O Decreto nº 9.912-A (BRASIL, 1888a), que regulamentava a concessão de aposentadoria aos empregados dos Correios (concessão para aqueles com idade mínima de sessenta anos e trinta anos

de serviços prestados); 2º) a Lei nº 3.397, que instituía a Caixa de Socorro para os empregados das estradas de ferro do Estado (BRASIL, 1888b).

O ano de 1889 também foi marcado por dois decretos: 1º) o Decreto nº 9.212-A, que criava o montepio obrigatório para o pessoal dos Correios; 2º) o Decreto nº 10.269, que estatuiu um fundo de pensão para os empregados das Oficinas da Imprensa Régia (BRASIL, 1889).

Em 1890, três decretos marcaram a seguridade social: 1º) o Decreto nº 221, que estatuiu a concessão de aposentadoria para os trabalhadores da Estrada de Ferro Central do Brasil (BRASIL, 1890a); 2º) o Decreto nº 406, que regulamentava sua concessão. (BRASIL, 1890b); 3º) o Decreto nº 565 que ampliava o referido benefício para todo o pessoal das estradas de ferro gerais do Brasil (BRASIL, 1890c).

Houve algumas inovações na seguridade social com o advento da Constituição de 1891, principalmente no que se refere ao direito previdenciário. “Art. 75. A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação” (BRASIL, 1891).

Impende mencionar que a constitucionalização do direito previdenciário se fez a partir da aposentadoria por invalidez. Carlos Maximiliano, a partir da leitura da Constituição de 1891, explica o benefício e o procedimento:

A aposentadoria é um instituto de previdência social creado para evitar que a miséria surphea os velho servidores do Estado, quando impossibilitados de trabalhar. Constitue abuso o concedel-a aos que apenas pretendem empregar a propria actividade e intelligencia em serviços remunerados melhor, bem como aos desejosos de prematuro repouso e rendosa inacção. O Thesouro soccorre o necessitado; não favoneia a indolência, nem a ambição desacompanhada de civismo. Dá-se aposentadoria só em caso de invalidez, oficialmente verificada; admitte-se apenas a possibilidade de se achar o individuo incapaz de exercer um cargo e apto para outro, em que o serviço é differente do primeiro

(3). O ex- funcionario percebe tantas trigesimas partes dos vencimentos quantos foram os annos de serviço effectivo prestado ao paiz, excepto nos casos em que a inactividade se concede mais cedo com vencimentos integraes (4).” “(3) Quem requer aposentadoria, sujeita-se a dous exames de sanidade, com o intervallo de tres mezes. Protesta por terceiro, se o segundo lhe é desfavoravel e foi pela invalidez o resultado do primeiro; verificando-se o contrario, a nova inspecção pode ser ainda requerida pelo representante da Fazenda Nacional, que assiste ao trabalho dos peritos e assigna, como presente, o laudo (Regulamento approved pelo Decreto n. 11.447, de 20 de Janeiro de 1915, e redigido pelo autor deste livro)”. “(4) A's vezes a lei exige prazo menor. Outrora os magistrados federaes aposentavam-se percebendo tantas vigésimas partes dos vencimentos quantos haviam sido os annos em que tinham trabalhado para o Estado. Recebem os proventos integraes os funcionarios que adquiriram a invalidez em consequencia do proprio serviço (MAXIMILIANO, 2005, p. 769-770).

Duas avaliações são de irrecusáveis lembranças: a primeira é que não havia custeio para financiar o referido benefício; por isso, ele realmente era oferecido sem custo. A segunda é que o referido artigo encontrava-se no *Título IV*, denominado *Dos cidadãos brasileiros*, *Seção II*, *Declaração de direitos*.

Assim, no início, as normas previdenciárias não possuíam características sociais, tão somente uma declaração de direitos dos cidadãos. O texto constitucional de 1891, pelo artigo 7º das disposições transitórias, instituía uma pensão vitalícia para o Imperador, a ser fixada pelo Congresso Ordinário, com contagem inicial a partir de 15 de novembro de 1889.

No que se refere à seguridade social, o século XIX ainda produziu novidades. A Lei nº 217/ 1892 estipulava a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte para os trabalhadores do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro (BRASIL, 1892).

Pode-se afirmar que no lapso temporal compreendido entre o século XVI ao final do Século XIX edificou-se, no Brasil, uma estrutura legal sobre a seguridade social.

Bem notar que se reconhece a forte atuação e influência da Igreja Católica nas medidas de proteção social brasileira. Releva observar e admitir que a constituição das mesmas procedeu de clamor popular, mas imposta pela verticalidade do poder.

7.2 Brasil e mundo: a modernização da seguridade social no século XX

Com o advento do século XX, a primeira informação que apresentava um acontecimento em matéria de seguridade social se circunscreve a promulgação de leis tratativas dos acidentes de trabalho. Na Europa, este tipo de legislação emergiu em 1884. Nas Américas, a Guatemala foi pioneira nessa adoção: El Salvador (1911), Peru e Uruguai (1914), Argentina e Colômbia (1915), Cuba e Panamá (1919).

No Brasil, os debates sobre a adoção de uma legislação sobre acidentários do trabalho, em que pese iniciados no ano de 1904, somente se concluiu em 1919. A Comissão Especial de Legislação Social apresentou projeto de lei, que, aprovado, foi convertido na Lei nº 3.724/1919. (BRASIL, 1919). A partir da promulgação da referida lei, criou-se um sistema, que consistia em um seguro compulsório contra acidentes de trabalho, explicitamente nominado na lei.

Até o ano de 1923, os trabalhadores da iniciativa privada não possuíam qualquer amparo legal em matéria de previdência social. A promulgação do Decreto nº 4.682/1923 (BRASIL, 1923), conhecido como Lei Eloy Chaves, altera este panorama, instituindo a Caixa de Aposentadoria e Pensões para cada empresa ferroviária, criando um seguro obrigatório para seus empregados. Os benefícios previstos eram a assistência médica, a aposentadoria por invalidez, a aposentadoria

ordinária (que atualmente equivale à aposentadoria por tempo de serviço) e a pensão por morte.

Em 1926, a Lei nº 5.109 estendeu o regime de amparo aos trabalhadores das empresas de navegação fluvial e marítima, assim como aos portuários (BRASIL, 1926). Também em 1926, a Emenda Constitucional de três de setembro estabeleceu a competência legislativa do Congresso Nacional em matéria de aposentadoria, licença e reforma. Já em 1928, a Lei nº 5.485 ampliou aos trabalhadores de empresas telegráficas e radiotelegráficas os benefícios da Lei Eloy Chaves (BRASIL, 1928).

A década de 1930 foi marcada pela criação e reformulação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's) então estendidas a diversos trabalhadores do serviço público, tais como telegrafia, fornecimento de água e luz e portos. Sérgio Pinto Martins assim define:

As Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's) eram organizações de seguro social estruturadas por empresas. Mais tarde foram fusionadas na Caixa Geral e no Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (MARTINS, 2008, p. 8).

Em âmbito administrativo, o Ministério do Trabalho foi criado no ano de 1930 e assumou a competência administrativa em matéria de previdência. O Decreto nº 19.433 (BRASIL, 1930), definiu diversos institutos de amparo, não mais se observando o critério servidor-empresa determinada, mas o grupo de assalariados de uma categoria profissional, em todo o território brasileiro. Sérgio Pinto Martins conceitua dessa forma os institutos de aposentadorias e pensões:

Os Institutos de Aposentadorias e Pensões surgiram nos moldes italianos. Cada categoria profissional passava a ter um fundo próprio. Havia tríplice contribuição: do empregado, do empregador, do governo. A contribuição dos empregadores incidia sobre a folha de pagamentos. O Estado financiava o sistema por

meio de uma taxa cobrada dos artigos importados. A gerência do fundo era exercida por um representante dos empregados, um representante dos empregadores e um do governo. Além dos benefícios de aposentadorias e pensões, o instituto prestava serviços de saúde, internação hospitalar e atendimento ambulatorial (MARTINS, 2008, p. 8).

Também foram criadas entidades assistenciais, com o objetivo de conferir amparo ao trabalhador em serviços de natureza pública. Com isso, várias entidades e institutos atuavam em assuntos assistenciais e previdenciários, o que proporcionou uma descentralização administrativa.

Getúlio Vargas era o escolhido como candidato à Presidência da República pela Aliança Liberal, tendo como mote um programa de governo orientado para a busca de soluções das questões sociais. A principal meta do referido programa era a criação de um código de regulamentação de direitos sociais com condições de trabalho para menores e mulheres, proteção contra a invalidez e à velhice, criação de escolas técnico-industriais e agrícolas, higienização dos locais de trabalho, aplicação da denominada lei de férias e salário mínimo, e a criação de Caixas de aposentadorias e pensões. Porém, não se pode apontar a Revolução de 1930 como marco inicial de implantação de uma política social e criação de legislação previdenciária no Brasil. Desde o período colonial já havia algumas medidas a esse respeito. Na denominada República Velha, leis que versavam sobre acidentes de trabalho, férias e, até, um Código de Menores existiram. Mas tratavam-se de legislações esparsas, assistemáticas, desenhadas pelos donos do poder de forma paternalista.

Enquanto, por um lado, iniciava-se um debate sobre a criação de um aparato administrativo que concentrasse matéria assistencial e previdenciária, observa-se a continuidade do processo de constitucionalização da proteção social no Brasil. A Constituição de 1934 já trazia algumas novas regras (BRASIL, 1934). O executivo tinha competência para legislar em matéria de assistência social, enquanto era mantida a competência do legislativo em matéria de previdência social. Outras novidades eram o custeio tríplice e obrigatório e a cumulação de benefícios, desde que se observadas as previsões legais. Especificamente

sobre concessão de aposentadoria por invalidez, ampliaram-se as formas de obtê-la. Miranda explica a alteração:

A letra *h* compõe-se de três partes, que é *mister* não confundirmos: uma, assistência médica e sanitária ao trabalhador; outra, assistência médica e sanitária à gestante, assegurado a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário ou do emprêgo; terceira, 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 no trabalho ou de morte. Pena é que, quanto à primeira parte, tivesse a Constituição deixado de estabelecer condições mais claras de obrigação do empregador. À lei federal e, a favor do trabalhador, no caso de peculiaridades locais, à lei estadual ficou reservada a missão. Mas o art. 121, §1º, *h*, é *self-executing*, como as outras letras. Acontecendo que a lei não fixou a contribuição, a Constituição ampara o suplicante, e ter-se-á de arbitrar o que é de *mister* à assistência médica ou sanitária. Porque a letra *h* separa, distintamente, a assistência médica ou sanitária ao trabalho e à gestante e a instituição de previdência. Pode essa ainda não existir, mas aquela resulta de obrigação de direito constitucional (MIRANDA, 1936-1937, p. 331-332).

Araújo Castro faz uma interpretação interessante sobre a evolução do que se denominava de *legislação operária brasileira*, e o faz comparativamente com as leis norte-americanas:

Legislação operária. – No tocante ao estabelecimento das relações entre patrões e operários, o Estado é investido de um duplo

poder: poder de policia e poder de tutela, em virtude dos quaes póde regular o serviço dos estabelecimentos industriaes do ponto de vista da hygiene, da segurança e da moralidade dos operários, fixar as horas de trabalho para as crianças e mulheres e mesmo para os adultos, assegurar-lhes uma indemnização quando victimas de accidentes do trabalho, etc. Durante muito tempo, os tribunaes dos EUA manifestaram-se contra a constitucionalidade de grande numero de leis operarias. Tal jurisprudência, porém, tem soffrido profunda modificação nos últimos annos. A principio, a jurisprudência americana inclinou-se a considerar inconstitucionaes muitas leis operarias, ou porque entendesse que ellas constituíam uma legislação de classe, não igual para todos. Mas a tendencia actual é para admittilas como válidas, desde que correspondam a uma necessidade social. A recente jurisprudencia americana, que admite a intervenção do Estado em materia de legislação operaria, baseia-se sobretudo no poder de policia, que é exercido principalmente pelos Estados, não porque a Constituição lhes haja conferido expressamente tal poder, mas pelo facto de que lhes cabe legislar sobre o seu direito substantivo. A Constituição de 1891 nenhuma referencia especial fazia á legislação do trabalho. Na sua conferencia lida no Theatro Lyrico a 20 de março de 1920, RUY BARBOSA sustentou mesmo que, para a realização de muitas medidas que se prendem á legislação operaria, tornar-se-ia mister a revisão constitucional. Com intuito de dirimir qualquer duvida a respeito, a reforma constitucional de 1925-1926 conferiu expressamente ao Congresso Nacional a attribuição de legislar sobre o trabalho. As modernas constituições, no intuito de

melhorar a sorte do trabalhador, não se limitam a conferir ao Legislativo a competência para legislar sobre o trabalho, mas estabelecem logo as bases em que deverá assentar semelhante legislação (CASTRO, 1936, p. 465-466).

Em 1937, após um golpe de Estado e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, uma nova ordem constitucional fora outorgada. No que se refere à assistência e previdência, a nova Constituição pouco inovou, assim como na legislação infraconstitucional.

A década de 1940 é marco histórico para a sistematização constitucional de matéria assistencial e previdenciária. No ano de 1945, o objetivo era a unificação da Previdência Social. O Decreto-lei nº 7.526/1945 trazia justamente esse ideal, com a criação do Instituto dos Seguros Sociais do Brasil, unificando as entidades assistenciais e os institutos previdenciários que existiam à época (BRASIL, 1945). A falta de interesse do governo eleito em 1946 fez com que a referida lei perdesse sentido. A Constituição de 1946 iniciou o processo de sistematização constitucional das referidas matérias (BRASIL, 1946). A Lei nº 3.807/1960, denominada Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), congregou e padronizou o tratamento de segurados e dependentes (BRASIL, 1960). Novos benefícios e ampliação da rede assistencial eram consequências da nova sistematização da matéria de proteção social. Mas ainda não se observava uma centralização administrativa.

O cultíssimo Pontes de Miranda lecionou sobre a evolução da legislação securitária:

Maternidade, Velhice, Doença, Invalidez, Morte. A previdência em favor da maternidade, da velhice ou em consequência da doença, da invalidez ou da morte, tem de ser pela contribuição tripartita (União, empregador, empregados). Tal previdência, por ser mediante contribuição, não depende de simples decreto. Hão de preceder cálculos para a realizabilidade das promessas. Compreende-se, portanto, que a

Constituição de 1946, ao referir-se à legislação do trabalho, apenas ordenasse que entre as suas regras estivessem aquelas que fossem necessárias à instituição de tais seguros. Não se entrou na adoção de qualquer. Satisfez-se o legislador constituinte com indicação do objeto deles. Na Câmara dos Deputados, o relator do Projeto n. 894, 1947, o deputado EDGARD ARRUDA frisou: “... o projeto, em seu art. 2º, torna simplesmente facultativas as contribuições para o Instituto a que se refere, quando, pelo dispositivo transcrito da nossa Constituição, são elas obrigatórias. E obrigatórias não só para o empregado como também para o empregador e para a União”. Comentando êsse preceito constitucional, diz PONTES DE MIRANDA: *A previdência em favor da maternidade, da velhice, ou em consequência da doença, da invalidez, ou de morte, tem de ser pela contribuição tripartita (União, empregador, empregados)*. A regra jurídica só se dirige aos legisladores, e não aos legisladores e aos empregadores, porém êsses são obrigados à instituição da previdência dentro das regras legais que forem edictadas. Assim, a legislação do trabalho pode impor a formação de instituições de seguros, apontando o papel e a contribuição que nelas devem ter os empregadores, ou determinar, para as empresas de muitos empregados, a criação de caixas especiais, mistas ou não; ou, ainda, exigir que todos os empregados sejam segurados em institutos de direito público, ou de direito privado, pelos empregadores, com ou sem contribuição dos empregados. Nenhuma dessas regras jurídicas atenta contra a Constituição, pois que é a Constituição mesma que implicitamente o sugere. Uma das consequências da regra jurídica do art. 157, XVI, é a de não poder ser extinta a

instituição de seguros de invalidez, de vida, de velhice, ou de acidentes do trabalho, por fôrça de lei (MIRANDA, 1960, p. 84-85).

O golpe civil-militar de 1964 arquitetou novos rumos constitucionais. A democracia cedia espaço ao autoritarismo. A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 trouxeram poucas novidades para a proteção social (BRASIL, 1969), especificamente sobre aposentadoria por invalidez, Pontes de Miranda afirma que:

A invalidez pode ser de interêsse do aposentado, ou do Estado. O acidente, que torne inadequado ao serviço público o funcionário público (inclusive a moléstia profissional), ou a moléstia grave incurável, que tenha o mesmo resultado, é invalidez do interêsse do aposentado, ou *subjetiva*; a moléstia contagiosa (lepra, ou outra doença, por exemplo), é invalidez do interêsse do Estado, ou geral, *objetiva*. Ambas cabem no art. 100, I (MIRANDA, 1967, p. 487).

Em 1974, com a outorga da Lei nº 6.036, criou-se o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) (BRASIL, 1974). Assim, os órgãos que atuavam nas áreas de assistência e previdência social foram congregados e subordinados à nova pasta ministerial. Iniciava-se uma reestruturação da previdência e da assistência social.

Após 1974, as lutas pela redemocratização desembocaram em uma Assembléia Nacional Constituinte, a partir de 1º de janeiro de 1987, concluída em 5 de outubro de 1988, com a promulgação de uma nova Constituição, (a vigente). Dentre as várias novidades, no que se refere à proteção social, dedicou-se todo um capítulo sobre o assunto: Assistência Social, Previdência Social e Saúde (agora partes de um sistema de seguridade social), daí porque a Lei nº 8.029/ 1990 criou o denominado Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (BRASIL, 1990). André Luiz Menezes Azevedo Sette assim o conceituou:

Vale registrar que o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência Social, foi criado pela Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, regulamentada pelo Decreto n. 99.350, de 27 de junho de 1990, e reestruturado conforme determinação contida no art. 11, parágrafo único, da Lei n. 8.422, de 13 de maio de 1992, regulamentado pelo Decreto n. 3.081, de 10 de junho de 1999. O INSS é uma fusão do INPS e IAPAS, cumulando as atividades destas duas autarquias (SETTE, 2005, p. 51).

Em 1991, duas leis foram promulgadas sobre seguridade social: a Lei nº 8.212 tratando do custeio da seguridade social (BRASIL, 1991a), e a Lei nº 8.213, versando sobre benefícios previdenciários (BRASIL, 1991b). Em matéria de assistência social, a Lei nº 8.742 (BRASIL, 1993), denominada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), ocupava da sua organização.

O Ministério da Previdência Social conquistava nova configuração. Sérgio Pinto Martins assim a descreveu:

Atualmente, o Ministério da Previdência Social é assim dividido: (a) Conselho Nacional de Previdência Social; (b) Conselho de Recursos da Previdência Social; (c) Conselho de Gestão da Previdência Complementar; (d) Secretaria da Previdência Social (MARTINS, 2008, p.16)

Por fim, há de se destacar que a década de 1990 ficou frisada pela ascensão de governos neoliberais no Brasil. A criação de um Regulamento, de nº 3.048, ano de 1999, unificou toda a legislação atinente ao assunto (BRASIL, 1999). Temas controversos começaram a ser regulamentados, *verbi gratiae*, a concessão de pensão por morte a parceiros homoafetivos que viveram em regime de união estável. A Instrução Normativa nº 57, de 10 de outubro de 2001, do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), regulamentou tal assunto (BRASIL, 2001).

7.3 Brasil e previdência social no século XXI

A reforma previdenciária tornou-se um dos focos da política econômica, assim que Michel Temer assumiu a presidência da República, encerrado o processo de impedimento de Dilma Vana Rousseff. Seu ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, liderou a equipe econômica em busca de aprovação de referida reforma. Porém, não obteve êxito, visto o pouco apoio dos congressistas, além de se vivenciar um período de intensa instabilidade política. A desistência no prosseguimento da reforma por parte do governo foi comprovada com a decretação da intervenção federal no setor de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. Conforme determina a Constituição, durante a ocorrência de intervenção federal, seu texto não poderá sofrer mudanças, conforme o art. 60, § 1º, da Constituição.

7.3.1 O Governo Bolsonaro e a reforma da previdência social

Após a confirmação de sua vitória no pleito eleitoral presidencial, Jair Messias Bolsonaro, que assumiria o governo do país, tentou que, pelo menos em parte, a reforma da Previdência fosse aprovada, ainda nos últimos momentos do governo Michel Temer. Não logrou êxito.

Assim que tomou posse, o ministro da economia, o ultraliberal Paulo Guedes, colocou a reforma previdenciária como seu principal objetivo a ser cumprido no ano de 2019. Sua meta era economizar, ao menos, R\$ 1 trilhão de reais para os cofres públicos, em um prazo de dez anos. Um novo texto foi feito, ainda que algumas ideias da proposta do governo Michel Temer se repetissem. Em 20 de fevereiro de 2019, a Proposta de Emenda à Constituição nº 06/2019 foi encaminhada pessoalmente pelo Presidente da República ao Congresso Nacional. Iniciava-se naquele momento o trâmite de análise e deliberação da reforma da previdência.

7.3.2 A PEC da Previdência: polêmicas e aprovação

O início da tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 06/2019 sobre previdência foi cercada por polêmicas (BRASIL, 2019a). A primeira crítica surgiu quando o governo decretou sigilo sobre os estudos e laudos técnicos que fundamentaram o texto da proposta. O governo rebateu este posicionamento, ao afirmar que referidos documentos se tornariam públicos em breve.

Uma segunda polêmica foi a liberação de verbas parlamentares durante os debates sobre a proposta, visto que o Presidente, na época em que era candidato, afirmava ser avesso a essa forma de fazer política. Por fim, os congressistas cobravam publicamente o envio da proposta de reforma da previdência dos militares, que foi feita separadamente e encaminhado em março de 2019, sob fortes críticas, principalmente devido ao baixo valor que iria economizar.

Em meio a este clima hostil, a proposta foi apreciada pelas duas Casas Congressuais. Em relação ao texto original, entregue pelo governo, muitas mudanças foram feitas. Por se tratar de uma Proposta de Emenda à Constituição, o trâmite seguido foi de duas votações na Câmara dos Deputados, outras duas no Senado Federal, tendo a aprovação final de três quintos dos congressistas. Caso sofresse grandes alterações por parte dos senadores, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) necessariamente retornaria à Câmara para nova análise. Porém, somente alguns pontos do texto original aprovado e enviado pela Câmara, foram retirados. Em 12 de novembro de 2019, em uma sessão solene do Congresso, a PEC foi promulgada pelo Presidente do Congresso Federal.

7.3.3 A Reforma da Previdência: como ficou o sistema após a reforma

Feita a reconstrução histórica da tramitação da Emenda Constitucional nº 103/2019, que versa sobre a reforma da previdência, passa-se a uma breve análise dos principais pontos de seu conteúdo após a promulgação. O texto enviado pelo governo se caracterizava por ser muito abrangente e incluía trabalhadores celetistas, servidores públicos e dependentes da assistência social, além de previsão de duras medidas contra fraudes e o fortalecimento do sistema de cobrança de dívidas junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) (BRASIL, 2019b). No texto promulgado prevaleceu a lógica da tesourada matemática, especialmente no que se refere às regras de transição para quem está no mercado de trabalho e próximo de sua aposentadoria. O caráter assistencial da previdência foi novamente relegado.

8 CONCLUSÃO

A temática da previdência social sempre suscitará debates econômicos, jurídicos, políticos e sociais. A caridade, como parte integrante de referidos discursos, jamais poderá ser olvidada. A reconstrução histórica permite que se possa visualizar a importância do elemento caritativo fundante como das políticas privadas e públicas para materialização da dignidade da pessoa humana ao perder a capacidade laborativa. Por óbvio, os benefícios previdenciários não se restringem à velhice já que a incapacidade para o trabalho se manifesta de diversos fortuitos.

A previdência social é, por um lado, importante instrumento de redução de desigualdades sociais; lado outro, um elemento que concretiza a dignidade da pessoa humana, cerne do constitucionalismo contemporâneo. É o que se depreende do seu estudo histórico-sociológico.

A imposição da eficiência como critério utilitarista do Direito, por parte dos ideólogos do mercado, sobre a efetivação dos direitos sociais, como é o direito previdenciário, cria-se um entrave: o custo. Inventam-se diversas engenharias para que fracassem políticas públicas de efetivação destes direitos fundamentais de segunda geração.

Há, por parte dos teólogos de mercado, certo reconhecimento dos direitos fundamentais, como fontes legitimadoras da propriedade privada e

dos contratos, mas que são abandonados a própria sorte em disputas no mercado, transformando-se em mercadorias, meros valores de troca, em um custo a ser computado. Os direitos sociais são vistos como medidas compensatórias, resultantes de acordos entre contratantes. No mercado somente há espaço para quem se estabeleça por mérito.

Não se poderá restringir a discussão previdenciária somente aos números, números estes manipuláveis aos interesses de governos e de mercados. Que se leve o estudo sobre a Previdência Social a sério, que se leve a criação das políticas públicas para a Previdência Social a sério. Esta é a responsabilidade do cidadão, que deve nortear as ações do Poder Público para o setor, não permitindo que um direito fundamental seja instrumento de precarização das condições de vida.

REFERÊNCIAS

BENTO VI. **Deus Caritas Est - Carta Encíclica**: a caridade como dever da Igreja. Do Sumo Pontífice Bento XVI aos bispos aos presbíteros e aos diáconos às pessoas consagradas e a todos os fiéis leigos sobre o amor cristão. 25 de dezembro de 2005. Disponível em: <http://www.movimentopax.org.br/textos/enciclica.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 06/2019a: modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=4AC3DE6C11F4CB6FBD9E2F1CC86B44A4.proposicoesWebExterno1?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019. Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019b. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. **Diário Oficial da União – DOU**, 13 de novembro de 2019. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. **Código comercial**. 47. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

BRASIL. Instrução Normativa INSS/DC nº 57, de 10 de outubro de 2001. Ministério da Previdência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 out. 2001. Disponível em: < <https://www.inss.gov.br/wp-content/uploads/2019/10/in57.pdf> >. Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999: aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048compilado.htm > Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dez. de 1993: dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 dez. 1993. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm > Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de jul. de 1991a: dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jul. 1991. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm > Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de jul. de 1991b: dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jul. 1991. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm > Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.029, de 12 de abr. de 1990: dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 abr. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18029cons.htm> Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988.

BRASIL; MANNRICH, Nelson (Org.). **Consolidação das Leis do Trabalho; Código de Processo Civil; Legislação Trabalhista e Processual Trabalhista; Legislação Previdenciária; Constituição Federal**. 9. ed. atual. e ampl. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2008. 1.804 p. (RT Mini Códigos).

BRASIL. Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974: dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 maio. 1974. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6036.htm> Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Diário Oficial da União - DOU**, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm> Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960: dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 set. 1960. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3807.htm >
Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 set. 1946. Disponível em:
<

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm
> Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. Decreto-lei nº 7.526, de 7 de maio de 1945: Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil. 1945. **Câmara dos Deputados**. Disponível em:
<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7526-7-maio-1945-434158-publicacaooriginal-1-pe.html> >. Acesso em: 4 abr. 2020.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte. **Diário Oficial da União - DOU**, de 16 de julho de 1934 - Suplemento e republicado em 19. Dezembro de 1935. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm.
Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. Decreto nº 19.433, de 26 de novembro de 1930: Cria uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. **Câmara dos Deputados**. Disponível em:
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19433-26-novembro-1930-517354-norma-pe.html>. Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 5.485, de 30 de junho de 1928: cêa caixas de aposentadorias e pensões para o pessoal não contractado pertencente às empresas particulares que exntoram os serviços telegraphicos e radio-telegraphicos. **Câmara dos Deputados**. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5485-30-junho-1928-562355-norma-pl.html>. Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 5.109, de 20 de dezembro de 1926: estende o regime do decreto legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923, a outras empresas. **Câmara dos Deputados.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5109-20-dezembro-1926-564656-norma-pl.html>. Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923: crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no paiz, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. **Câmara dos Deputados.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4682-24-janeiro-1923-538815-norma-pl.html>. Acesso em: 4 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919: Regula as obrigações resultantes dos accidentes no trabalho. **Câmara dos Deputados.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-3724-15-janeiro-1919-571001-publicacaooriginal-94096-pl.html>. Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 217, de 29 de novembro de 1892: instituiu a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte dos operários do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro. **Ministério da Previdência Social.** Disponível em: http://www1.previdencia.gov.br/pg_secundarias/previdencia_social_12_04-A.asp. Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte. **Diário Oficial da União - DOU**, 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. Decreto nº 221, de 26 de fevereiro de 1890a: concede aos empregados da Estrada de Ferro Central do Brazil direito á aposentadoria. **Câmara dos Deputados.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-221-26-fevereiro-1890-523613-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. Decreto nº 406, de 17 de maio de 1890b: dá novo regulamento á Estrada de Ferro Central do Brazil. **Câmara dos Deputados.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-406-17-maio-1890-523661-norma-pe.html>. Acesso em: 6 abr. 2020.

BRASIL. Decreto nº 565, de 12 de julho de 1890c: concede aos empregados de todas as estradas de ferro geraes da Republica direito de aposentadoria. **Câmara dos Deputados.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-565-12-julho-1890-532108-norma-pe.html>. Acesso em: 4 abr. 2020.

BRASIL. Decreto nº 10.269, de 20 de julho de 1889. Altera o Regulamento da Imprensa Nacional e Diario Official. **Câmara dos Deputados.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-10269-20-julho-1889-542600-publicacaooriginal-51772-pe.html>. Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.912-A, de 26 de março de 1888a: regulou o direito à aposentadoria dos empregados dos Correios. Fixava em 30 anos de efetivo serviço e idade mínima de 60 anos os requisitos para a aposentadoria. **Ministério da Previdência Social.** Disponível em: < http://www1.previdencia.gov.br/pg_secundarias/pr_evidencia_social_12_04-A.asp> Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 3.397 de 24 de novembro de 1888b. Fixa a Despeza Geral do Imperio para o exercicio de 1889 e dá outras providencias. **Câmara dos Deputados.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-3397-24-novembro-1888-542068-publicacaooriginal-49329-pl.html>. Acesso em: 4 abr. 2020.

BRASIL. Decreto nº 2.711 de 1860. Contém diversas disposições sobre a criação e organização dos Bancos, Companhias, Sociedades anonyms e outras , e prorroga por mais quarto mezes o prazo marcado pelo artigo 1º do Decreto nº 2.686 de 10 de novembro do corrente anno. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2711-19-dezembro-1860-556868-norma-pe.html>. Acesso em: 4 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 556, de 25 de junho de 1850. Código Commercial do Império do Brasil. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-556-25-junho-1850-501245-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 16**, de 12 de agosto de 1834. Faz algumas alterações e adições á Constituição Política do Imperio, nos termos da Lei de 12 de Outubro de 1832. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM16.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2016%20DE%2012%20DE%20AGOSTO%20DE%201834.&text=1%C2%BA%200%20direito%20reconhecido%20e,titulo%20de%20Assembl%C3%A9as%20Legislativas%20Provinciaes. Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. Constituição Política do Imperio do Brazil, de 25 de março de 1824: manda observar a Constituição Política do Imperio, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. **Presidência da República**. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm > Acesso em: 29 mar. 2020.

CASTRO, Araújo. **A nova constituição brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 1936.

COIMBRA, José dos Reis Feijó. **Direito previdenciário brasileiro**. 9. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1998.

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

FARIA, Caroline. Teoria populacional malthusiana. 24 ago. 2007. **Infoescola**. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/geografia/teoria-populacional-malthusiana/>>. Acesso em: 9 jul. 2020.

FELIPPE, Donaldo J. **Dicionário jurídico de bolso**. 6. ed. São Paulo: Julex livros, 1991.

GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988: (Interpretação e crítica)**. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

GROCIO, Hugo. **Del derecho de la guerra y de la paz**. Trad. de Jaime Torrubiano Ripoll. Madrid, Réus, 1925. 4 v.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 9. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. Imprensa: Niterói, Impetus, 2007.

IGREJA CATÓLICA. Papa (1878-1903: Leão XIII). **Carta encíclica de Sua Santidade o Papa Leão XIII 'Rerum Novarum' sobre a condição dos operários**. 4. ed. São Paulo: Paulinas, 1976.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

MALTHUS, Thomas Robert. **Ensaio sobre o princípio de população e seus efeitos sobre o aperfeiçoamento futuro da sociedade**. Londres: Impresso para J. Johnson, em St. Paul's Church-Yard. Por T. Bensley, Bolt Court, Fleet Street, 1906.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à constituição brasileira de 1891**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à constituição da república dos E. U. do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1936-1937. 2v.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à constituição de 1946**. 4.ed. rev. aum. Rio de Janeiro: Editora Borsoi, 1960.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à constituição de 1967**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1967. T. 3.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. Aprovada pela Assembleia Geral da ONU. 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.pcp.pt/actpol/temas/dhumanos/declaracao.html>. Acesso em: 3 abr. 2020.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direitos Fundamentais: retórica e historicidade**. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SETTE, André Luiz Menezes Azevedo. **Direito previdenciário avançado**. 2. ed. atualizado até a Emenda Constitucional nº 47/05. Belo Horizonte: Mandamentos, 2005.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora UnB, 1999.

WIEACKER, Franz. **História do direito privado moderno**. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Constitucionalismo e direitos sociais no Brasil**. São Paulo: Acadêmica, 1989.