



## A EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL COMO PRESSUPOSTO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL

### *THE EVOLUTION OF THE PUBLIC PENSION SYSTEM IN BRAZIL AS ASSUMPTION FOR THE IMPLEMENTATION OF THE SOCIAL SECURITY SYSTEM*

**ZÉLIA LUIZA PIERDONÁ**

Professora da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico (mestrado e doutorado) da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

#### **RESUMO**

A previdência social tem por objetivo proteger os trabalhadores e seus dependentes, concedendo-lhes prestações que substituem os rendimentos do trabalho, quando diante de incapacidade laboral real ou presumida do trabalhador, mediante contribuição prévia. Desde a Constituição de 1988, a proteção previdenciária passou a integrar o sistema de seguridade social. O presente trabalho, utilizando-se do método hipotético-dedutivo, bem como da revisão bibliográfica e da análise do ordenamento jurídico, como técnicas de pesquisa, apresentará a evolução da previdência social e demonstrará como a citada evolução contribuiu para a criação do sistema de seguridade social em 1988.

**Palavras-chave:** Evolução. Previdência social. Contexto brasileiro.

#### **ABSTRACT**

The public pension system aims to protect workers and their dependents, granting them benefits that replace income from work, when faced with real or presumed work incapacity of the worker, upon prior contribution. Since the 1988 Constitution, the public pension system has become part of the social security system. The present work, using the hypothetical-deductive method, as well as the bibliographic review and the analysis of the legal system, as research techniques, will present the evolution of the public pension system and demonstrate how the aforementioned evolution contributed to the creation of the social security system in 1988.

**Keywords:** Evolution. The public pension system. Brazilian context.



## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho<sup>1</sup> tem por objetivo apresentar a evolução da previdência social, no Brasil, até a Constituição de 1988.

A referida evolução, conforme se demonstrará, aumentou progressivamente seu raio protetivo, possibilitando o nascimento de um sistema amplo de proteção social, na Constituição de 1988, denominado seguridade social, o qual inclui, além do subsistema previdenciário, o assistencial e o de saúde.

Utilizando-se do método hipotético-dedutivo, bem como da revisão bibliográfica e da análise do ordenamento jurídico, como técnicas de pesquisa, será demonstrado como a evolução da previdência social contribuiu para a criação, em 1988, do sistema de seguridade social.

Para tanto, em um primeiro momento, será apresentada a conceituação e o objetivo da previdência social e, na sequência, a evolução da citada proteção será abordada em dois períodos: até 1945 e de 1945 a 1988, quando a previdência social passou a integrar o sistema de seguridade social.

## 2. OBJETIVO E CONCEITUAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A previdência social tem por objetivo proteger os cidadãos que vivem com o fruto do trabalho, ou seja, os trabalhadores e seus dependentes, concedendo-lhes prestações que substituem os rendimentos do trabalho. Para tanto, exige contraprestação por parte dos trabalhadores (contribuição). As referidas características atribuem à previdência social natureza profissional/contributiva, já que pressupõe o exercício de atividade

---

<sup>1</sup> O presente trabalho, com algumas modificações, foi publicado em 2015, como capítulo do livro “Direito do Trabalho no Brasil de 1946 a 1985”.



## A EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL COMO PRESSUPOSTO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL APOSENTADORIA

---

laborativa e exige contraprestação do trabalhador, como condição para conceder a proteção.

Diante disso, pode-se conceituar a previdência social<sup>2</sup> como um direito social assegurado a todos<sup>3</sup> os trabalhadores e a seus dependentes, que concede recursos nas situações em que os trabalhadores, em virtude de incapacidade laboral (efetiva ou presumida), não podem obtê-los pelo esforço próprio. O citado direito, conforme referido acima, depende do cumprimento de um dever, pois o trabalhador, para ter acesso à proteção previdenciária, tanto dele, quanto de seus dependentes, precisa contribuir para o sistema protetivo.

Registre-se que, desde a origem da previdência social, na Alemanha em 1883<sup>4</sup>, a proteção previdenciária exige contraprestação direta dos trabalhadores. O Brasil, desde 1923, adotou a sistemática de seguro social para proteger os trabalhadores, inclusive na Constituição de 1988. Na referida constituição, a proteção concedida aos necessitados, independente de contribuição, é denominada assistência social.

### 3. EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA ATÉ 1945

---

<sup>2</sup> PIERDONÁ Zélia Luiza. *Previdência Social*. In: DIMOULIS, Dimitri (coordenador-geral). *Dicionário brasileiro de direito constitucional*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, v. 1, p. 317-318.

<sup>3</sup> Como se verá no presente trabalho, em 1960 foram incluídos os trabalhadores autônomos. Os rurais só foram efetivamente incluídos na década de 70, com a criação do FUNRURAL, em 1971. Os domésticos foram incluídos em 1972. Assim, a extensão da proteção a todas as espécies de trabalhadores foi garantida apenas na década de 70. Por outro lado, deve ser ressaltado que embora desde a década de 70 todas as espécies de trabalhadores são segurados obrigatórios da previdência social, um percentual muito grande não estão efetivamente protegidos, haja vista o elevado número de trabalhadores informais, tanto em relação a empregados não formalizados, quanto em relação a trabalhadores que exercem suas atividades por conta própria e que não efetuam o recolhimento das contribuições previdenciárias.

<sup>4</sup> A proteção instituída por Bismarck, em 1883, foi denominada seguro social. Para efeito do presente trabalho os termos previdência social e seguro social serão utilizados como sinônimos. Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira lembra que dois anos antes foi apresentada uma proposta bem mais ampla de proteção social, mas “o que foi aprovado, em 1883, foi a criação de um sistema de 'seguro social' com características análogas às que temos agora, para atender o evento de 'doença'. Depois, foi estendido, sucessivamente, aos 'acidentes do trabalho', à 'invalidez', à 'morte'”. OLIVEIRA, Moacyr Velloso Cardoso de. *Previdência Social – Doutrina e Exposição da Legislação Vigente*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1987, p. 07.



## A EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL COMO PRESSUPOSTO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL APOSENTADORIA

---

A Lei Elóy Chaves, em 1923, é considerada<sup>5</sup> o marco da previdência social brasileira, tendo representado a primeira extensão de proteção ao setor privado. Antes disso, existiam vários tipos de pensões no período colonial, mas se restringiam ao setor público (militares, funcionários civis e empregados de empresas estatais). Era uma espécie de direito adquirido pelo exercício da função, não se exigindo contribuições.

A mencionada lei, nas palavras de James M. Malloy<sup>6</sup>, estabeleceu “as bases legais e conceituais” da previdência social e também o uso da previdência como “meio de lidar com a questão social”. Instituiu um fundo específico para cada companhia ferroviária do país (Caixa de Aposentadoria e Pensões), concedendo benefícios que tinham por finalidade manter a renda e a saúde de um trabalhador. A lei previa os seguintes benefícios: aposentadoria por invalidez, aposentadoria ordinária (30 anos de serviço e cinquenta de idade), pensão por morte, serviços médicos e pagamento das despesas com funeral. Os referidos benefícios, embora com importantes variações, foram incorporados “à subsequente legislação de seguro social até o ano de 1966”.

O referido autor<sup>7</sup> assevera que a Lei Elóy Chaves desenvolveu o “conceito de que a previdência social não se estendia a amplas categorias sociais, baseada numa noção abstrata de classe ou cidadania, mas se restringia a grupos que desenvolviam determinado trabalho”. Para ele, o resultado foi a divisão horizontal dos trabalhadores. A divisão ocorria entre os trabalhadores de cada categoria, variando de uma empresa para outra. Entretanto, dentro de uma mesma empresa todos os empregados pertenciam a mesma Caixa, independente do trabalho ou da renda que tivessem. O autor ressalta que “enquanto a estrutura dividia os trabalhadores horizontalmente dentro das classes, ela os unia verticalmente nas linhas de classe. Este princípio administrativo – que persistiu até 1946 – provou ser um artifício extremamente útil para o controle da classe trabalhadora depois de 1930”.

---

<sup>5</sup> LEITE, Celso Barroso; VELLOSO, Luiz Paranhos, *Previdência Social*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1963, p. 117, e ASSIS, Armando de Oliveira, *Compêndio de Seguro Social*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1963, p. 160 entendem que a Lei Eloy Chaves é o ponto de partida da evolução da previdência social brasileira. Entretanto, em 1919, a Lei n.º 3.724 criou a proteção em relação aos acidentes do trabalho, para certas atividades.

<sup>6</sup> MALLOY, James M. *Política de previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986, p. 48 e 49.

<sup>7</sup> MALLOY, James M. *Política de previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986, p. 49.

---



## A EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL COMO PRESSUPOSTO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL APOSENTADORIA

---

O regime da Lei Elóy Chaves foi estendido, em 1926, aos portuários e marítimo (Lei nº 5.109/26). Em 1928, a Lei nº 5.485/28 estendeu aos empregados das empresas de serviços telegráficos e radiotelegráficos. O Decreto 19.497/30 estendeu aos empregados em força, luz e bondes. Os empregados dos demais serviços públicos concedidos ou explorados pelo Poder Público foram abrangidos pela proteção previdenciária, por meio do Decreto nº 20.465/31<sup>8</sup>.

Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira<sup>9</sup>, sustenta que a Lei Elóy Chaves queria, no futuro, atingir todos os empregados de empresas de serviços públicos. Conforme demonstrado acima, isso acabou ocorrendo em 1931, já no Governo Vargas, quando foi editado o Decreto nº 20.465, o qual, reformava a legislação anterior, ampliando o regime a todos os empregados das empresas chamadas de “serviços públicos”, explorados ou concedidos pelo Poder Público.

As fontes de financiamento das Caixas instituídas pela Lei Elóy Chaves eram constituídas por 3% do salário do trabalhador, 1% da renda de crescimento anual da empresa e o governo contribuía na forma de impostos taxados sobre os usuários dos serviços ferroviários. A Constituição de 1934 estabeleceu a contribuição tríplice para a previdência social, com os mesmos percentuais. A referida medida se manteve até 1960.

Portanto, a proteção criada pela Lei Elóy e depois estendida a todo os empregados das empresas de serviços públicos, era constituída na forma de Caixas de Aposentadoria e Pensões, com abrangência restrita à empresa.

Segundo o autor, em 1933, “um novo conceito organizacional foi introduzido, o qual, em vez de organizar a previdência em volta das CAPs, organizaria a proteção em uma instituição que cobrisse todos os trabalhadores de categorias especificamente determinadas<sup>10</sup>”. Juntou-se às Caixas, um novo tipo de instituição de previdência social, a qual foi denominada Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAP) que protegia todos os empregados de uma categoria ocupacional específica.

---

<sup>8</sup> LEITE, João Antônio G. Pereira. *Curso elementar de direito previdenciário*, São Paulo, LTr, 1977. p. 31.

<sup>9</sup> OLIVEIRA, Moacyr Velloso Cardoso de. *Previdência Social – Doutrina e Exposição da Legislação Vigente*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1987, p. 182-197.

<sup>10</sup> MALLOY, James M. *Política de previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986, p. 74.

---



## A EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL COMO PRESSUPOSTO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL APOSENTADORIA

---

A criação dos institutos “pode ser vista como expansão lógica dos princípios de previdência social originais”. Apesar da inovação, nas palavras de James M. Malloy, a previdência social “continuou como um sistema altamente particularizado que reforçava a tendência para dividir a população trabalhadora em unidades funcionais distintas”<sup>11</sup>.

A primeira instituição de âmbito nacional e base profissional foi o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos – IAPM, criado pelo Decreto nº 22.872/33. Após foram instituídos os Institutos dos Comerciários e dos Bancários (IAPC e IAPB), em 1934, respectivamente pelos Decretos nº 24.273/34 e nº 24.615/34; o Instituto dos Industriários (IAPI), criado pela Lei nº 367/36, foi instalado em janeiro de 1938. Em 1938, por meio do Decreto-Lei nº 651/38, foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transporte e Cargas ( IAPETC) e, em 1939, foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva (IAPE), pelo Decreto-Lei nº 1.355/39, o qual foi absorvido pelo IAPETC, em 1945, pelo Decreto-Lei nº 7.720/45<sup>12</sup>.

Sustenta James M. Malloy que o modelo de extensão da proteção previdenciária revela interessantes aspectos da economia política do Brasil moderno, conforme se pode observar em suas palavras, abaixo transcritas:

A previdência estava então associada ao modelo agroexportador primário. A proteção estende-se primeiro aos trabalhadores de importantes atividades de infra-estrutura (estada de ferro, docas, serviços públicos e frota mercante), servindo ao setor de exportação e/ou às áreas urbanas, depois aos empregados do comércio e bancos e, finalmente, à categoria mais amorfa de trabalhadores – os da indústria – no setor menos desenvolvido da economia. A sequência refletiu também um quadro realístico de distribuição de poder entre trabalhadores da seguinte ordem econômica: as mais bem organizadas e estrategicamente mais bem localizadas foram as categorias cobertas primeiro, vindo as outras categorias depois, mais ou menos na ordem do seu significado econômico e, portanto, político<sup>13</sup>.

Assevera o referido autor que as CAPs e os IAPs foram estabelecidos como entidades públicas autárquicas e seguiam, administrativamente, o modelo colegiado da Lei Elóy Chaves, porém com o acréscimo de representação direta do Estado na

---

<sup>11</sup> MALLOY, James M. *Política de previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986, p. 75.

<sup>12</sup> LEITE, João Antônio G. Pereira. *Curso elementar de direito previdenciário*, São Paulo, LTr, 1977, p. 32.

<sup>13</sup> MALLOY, James M. *Política de previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986, p. 75.



## A EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL COMO PRESSUPOSTO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL APOSENTADORIA

---

administração de cada instituto. Para ele, as instituições eram estabelecidas de acordo com a lógica corporativista de relações de trabalho estabelecidas pelo regime Vargas. O sistema de previdência social reforçava o modelo geral de Estado.

Segundo o autor<sup>14</sup>, “a previdência contribuiu para a expansão geral do poder funcional do Estado e para a proeminência do executivo federal”. Contribuiu, ainda, “para divisões horizontais entre as categorias da classe trabalhadora”. Além disso, “a massa da classe trabalhadora urbana tornou-se diretamente dependente do Estado”. O referido sistema permitiu “a incorporação e cooptação de importantes segmentos da classe trabalhadora num conjunto de estruturas corporativistas centralmente controladas que, ao menos a princípio, aumentaram o poder regulamentador autônomo do Estado patrimonial”.

Para James M. Malloy<sup>15</sup>, “entre 1930 e 1938, o regime Vargas construiu um sistema de previdência que trouxe proteção social básica para todos os setores organizados da classe média urbana”. Entretanto, ele lembra que o sistema não foi estendido “ao setor rural, aos autônomos, profissionais liberais, domésticos, lojistas, vendedores por conta própria, ou àqueles que não tinham emprego certo ou trabalhavam sem vínculo empregatício. Com algumas modificações, o sistema básico da previdência social estabelecido pelo regime de Vargas permaneceu intacto até 1966”.

As linhas gerais do sistema previdenciário no Brasil foram definidas e implementadas entre 1930 a 1938. O sistema criado nesse período permaneceu até 1966. Entretanto, segundo o autor referido acima, desde o início dos anos 40, a reforma da previdência passou a ser o ponto principal de uma longa batalha política, a qual durou até 1966.

O primeiro passo para a reforma, ainda no Governo Vargas, foi a proposta de unificação dos benefícios, apresentada em 1941, pelo Ministério do Trabalho. Em 1943, João Carlos Vital foi encarregado de formar uma comissão com especialistas de vários campos, os quais realizaram um estudo das tendências internacionais mais significativas

---

<sup>14</sup> MALLOY, James M. *Política de previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986, p. 78.

<sup>15</sup> MALLOY, James M. *Política de previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986, p. 69.

---



## A EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL COMO PRESSUPOSTO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL APOSENTADORIA

---

no campo do seguro social, bem como uma avaliação pormenorizada do sistema brasileiro e das necessidades sociais do país. Em 1945 a comissão apresentou, ao Presidente Vargas, um vasto relatório, que concluiu por uma recomendação de criar um só tipo de instituição de previdência social, a ser conhecido como Instituto de Serviços Sociais do Brasil. O referido plano sofreu resistência de vários grupos, principalmente dos que já eram protegidos pela previdência social.

O trabalho da comissão, que uniu seus esforços às tendências internacionais, relacionou uma extensa lista de deficiências do sistema em vigor. Para solucionar as referidas deficiências foram propostas as seguintes medidas:

um esquema que cobria todos os empregados ativos de quatorze anos ou mais (universalização); um único plano de contribuições e benefícios (padronização da cobertura); e a consolidação de todos os recursos existentes num único fundo (unificação administrativa). A nova organização – ISSB – seria organizada com três dimensões funcionais que dariam uma cobertura do “berço ao túmulo: (1) benefícios de aposentadoria e para os sobreviventes, (2) serviços médicos extensivos, e (3) serviços sociais completos. O plano seria financiado por um esquema de contribuições baseado no princípio de ‘cada um, de acordo com seus meios, e, para cada um, de acordo com sua necessidade’, isto é, uma redistribuição de renda. Além disso, o seguro de acidentes de trabalho, que desde 1919 estava principalmente nas mãos das companhias de seguro particulares seria socializado sobre o controle do ISSB. Seriam excluídos somente os militares e os servidores públicos, que teriam planos separados.<sup>16</sup>

Segundo James M. Malloy, o plano do ISSB era um radical e grandioso esquema de reformas. Para o referido autor:

Além de seus apelos por padrões internacionais de equiparação e eficiência técnica, os técnicos do ISSB justificaram seus planos em termos dos princípios de economia política articulados durante todo o período Vargas. A reforma da previdência estava explicitamente ligada a um estado intervencionista e regulador. (...). No lugar do individualismo colocou-se o conceito de “solidariedade social”<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> MALLOY, James M. *Política de previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986, p. 92.

<sup>17</sup> MALLOY, James M. *Política de previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986, p. 93.



## A EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL COMO PRESSUPOSTO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL APOSENTADORIA

---

Verifica-se que o trabalho da comissão se aproxima daquele apresentado no Relatório Beveridge, em 1942.

O Presidente Vargas criou, por meio do Decreto-Lei nº 7.526, de 07-05-1945, o ISSB. Segundo Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira<sup>18</sup>, o referido diploma normativo pareceu determinar novos e definitivos rumos ao sistema previdenciário, em direção à seguridade social, já que estendia a proteção a praticamente toda a população, bem como unificava a gestão administrativa do sistema. Entretanto, em razão das condições político-administrativo-sociais sua execução foi sustada.

### 4. A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA NO PERÍODO DE 1945 A 1988

Verifica-se, pelo exposto no item anterior que, até 1945, o sistema de proteção social brasileiro, além de ser limitado aos empregados urbanos (só protegia às pessoas com vínculo empregatício), era muito desigual, pois cada legislação, que criava uma nova Caixa ou um novo Instituto, estabelecia diferentes benefícios.

O primeiro esforço concreto de uniformização legislativa e administrativa foi a criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil – ISSB, o qual, conforme referido acima, não foi implementado. Segundo Ruy Carlos Machado Alvim<sup>19</sup>, “se de um lado havia uma gama de interesses, principalmente dos segurados menos aquinhoados, que buscavam a uniformização dos benefícios e a unificação dos institutos, doutro, vantagens e privilégios oriundos daquela situação procuravam emperrá-las”.

Todos os planos para reformar substancialmente a previdência, segundo James M. Malloy, encontravam resistência de grupos poderosos, dentre os quais, as companhias privadas de seguro e de três grupos de interesses dentro da própria previdência “que buscavam proteger os esquemas de benefícios privilegiados, os cargos

---

<sup>18</sup> OLIVEIRA, Moacyr Velloso Cardoso de. *Previdência Social – Doutrina e Exposição da Legislação Vigente*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1987, p. 187.

<sup>19</sup> ALVIM, Ruy Carlos Machado. Uma história crítica da legislação previdenciária brasileira. *Revista de Direito Social*, nº 03. Sapucaia do Sul: Notadez, 2001, p. 148.



## A EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL COMO PRESSUPOSTO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL APOSENTADORIA

---

e os recursos múltiplos como base de poder político”. Tais grupos, de acordo com o autor “usaram sua força para bloquear reformas como, por exemplo, a cobertura ampla a grupos excluídos, a equiparação de benefícios e a unificação administrativa”<sup>20</sup>.

Assevera Ruy Carlos Machado Alvim<sup>21</sup> que “a batalha entre os adeptos e os inimigos da reforma, que engloba tanto a uniformização dos benefícios (igualdade de direitos previdenciários para todos os trabalhadores, independente da categoria profissional) e a unificação dos institutos não recrudescer”. Em 1947, foi apresentado, pelo Dep. Aloysio Alves, outro projeto global de reforma da previdência.

O referido projeto, segundo James M. Malloy<sup>22</sup> procurou alcançar os três princípios essenciais do plano do ISSB: unificação, universalização e padronização. No entanto, em razão da realidade política, o projeto original foi modificado, inclusive com a apresentação de um novo projeto em 1952.

O autor acima referido menciona que, no mesmo período, a Câmara dos Deputados publicou um relatório que apresentava um histórico geral da previdência brasileira e das tendências internacionais e focalizava as fraquezas do sistema vigência. Dentre elas, a falta de proteção aos trabalhadores rurais, aos domésticos e aos autônomos; a desigualdade de benefícios e serviços entre os segurados e a irracionalidade administrativa.

O projeto, conforme refere o autor, gerou um debate geral, assumindo uma dimensão pública. Em razão disso, Vargas convocou a primeira conferência nacional da história do Brasil para discutir, exclusivamente, a previdência social. A citada conferência foi realizada no Rio de Janeiro em agosto de 1953, sob a direção do então Ministro do Trabalho, João Goulart. A maioria dos delegados eram pessoas escolhidas pelos sindicatos. Apenas dois itens foram à sessão plenária: a socialização da compensação da previdência do trabalhador, o que foi aprovado por aclamação; e, a unificação em um único instituto, que não obteve aprovação.

---

<sup>20</sup> MALLOY, James M. *Política de previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986, p. 94 e 95.

<sup>21</sup> ALVIM, Ruy Carlos Machado. Uma história crítica da legislação previdenciária brasileira. *Revista de Direito Social*, nº 03. Sapucaia do Sul: Notadez, 2001, p. 148.

<sup>22</sup> MALLOY, James M. *Política de previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986, p. 97 a 103.

---



Em 1953 houve uma mini unificação com a consolidação, em um único instituto de todas as CAPs existentes: o Instituto de Trabalhadores de Ferrovias e Serviços Públicos – IAPFESP. Com isso, as caixas de pensões deixaram de existir, restando com sua criação, apenas institutos, os quais protegiam os trabalhadores urbanos com vínculo empregatícios, já que os rurais, os domésticos e os autônomos não eram protegidos.

Em razão das grandes divisões em relação à reforma da previdência, em 1954, Vargas editou o Decreto nº 35.448/54, o qual refletia em parte o conceito da Lei Orgânica e era, nas palavras de James M. Malloy, uma “pálida imitação” do Plano de 1945 que criava o ISSB. Embora não abrangesse o conceito de unificação, pretendia alcançar todas as classes, inclusive os rurais, os domésticos e os autônomos. Estabelecia um sistema padrão de contribuições, benefícios e serviços. A referida reforma não se concretizou, em vista de sua revogação pelo Presidente Café Filho, que sucedeu Vargas.

Conforme assevera James M. Malloy<sup>23</sup>, a questão da reforma da previdência, no governo de Kubitschek, continuava a ser uma preocupação. Em maio de 1956, o Presidente formou outra comissão legislativa para apreciar os projetos de lei que se arrastavam desde 1947. Em maio de 1958, o Presidente constituiu mais uma comissão encarregada de elaborar uma lei completamente nova, porém baseada nas anteriores. A referida comissão, além de servir-se de tecnocratas da previdência, consultou também as classes interessadas. Visando reduzir o poder empregatício do sistema, Kubitschek estabeleceu, no projeto de lei, a obrigatoriedade de concurso público.

A versão apresentada em 1958, produto das versões de 1947 e 1952, recebeu uma centena de emendas antes de sua aprovação. O ponto mais combatido foi a unificação administrativa. Depois de cinco reformulações substanciais e de centenas de emendas, foi aprovada, em agosto de 1960, a Lei nº 3.807/60. A lei aprovada tinha semelhança apenas superficial com os modelos de reforma que os tecnocratas vinham elaborando desde os anos 40. Das metas originais, apenas a padronização das contribuições e benefícios foi alcançada.

---

<sup>23</sup> MALLOY, James M. *Política de previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986, p. 104 a 117.



## A EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL COMO PRESSUPOSTO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL APOSENTADORIA

---

Segundo o autor, o programa de previdência social no Brasil, antes de 1966, criou um modelo definido de estratificação entre os segurados. A questão das desigualdades causadas pela proteção previdenciária foi levantada pelos reformistas desde os primeiros anos da década de 1940, tendo sido focalizada na exclusão de um vasto segmento de necessitados e a falta de equidade entre os programas. Estavam fora de qualquer proteção, os rurais, os domésticos e os subempregados urbanos. Ele ressalta que, no relatório do planos do ISSB (de 1945), de uma população ativa de mais de 26 milhões de pessoas, apenas 2,5 milhões eram segurados. Por volta de 1950, 3,3 milhões eram segurados, sendo que a população era de aproximadamente 52 milhões de pessoas.

Mesmo entre os segurados, havia muitas diferenças em relação aos benefícios e principalmente, em relação ao acesso à assistência e à saúde. Até 1950, o IAPI não fornecia assistência à saúde.

Com relação à política de assistência médica, no período de 45 a 66, segundo Jaime A de Araujo Oliveira e Sonia M. Fleury Teixeira<sup>24</sup>, “houve um crescimento significativo dos serviços médicos próprios da previdência e dos gastos com assistência médica em geral, agora centralizados no INPS”. Ressaltam os autores que “persistia uma demanda elevada, não sendo bem atendida, agravada com o fato deste direito ter sido estendido a todos os segurados”.

Isso porque, antes da unificação legislativa, as CAPs e os IAPs estabeleciam diferentes coberturas ou não previam a cobertura da assistência médica e, até 45, prestava apenas aos segurados em atividade e, algumas vezes a seus familiares. Em 1945, o Decreto-Lei nº 7.380/45 estendeu aos aposentados e pensionistas os benefícios da assistência médica, hospitalar e farmacêutica que já era prestada aos segurados em atividade.

Em 1946, a nova Constituição, em seu art. 157, XIV, incorporou a assistência médica à previdência social. Assim, segundo os autores, foi afastado o argumento utilizado pelos atuários de que a assistência médico-hospitalar não era atribuição

---

<sup>24</sup> OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo e TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. *(Im)previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes em co-edição com a Associação Brasileira de pós-Graduação em Saúde Coletiva, 1986, p. 198.



previdenciária. Com isso, consolidou-se, por dispositivo constitucional, o vínculo entre previdência e assistência médica.

O referido vínculo perdurou até 1988. Isso porque a Constituição de 88 universalizou o acesso à saúde, estendendo a todos os cidadãos, independentemente de ser segurado ou dependente da previdência social, na condição de ativo, inativo ou pensionista. Juntamente à previdência e à assistência, a saúde faz parte do sistema de seguridade social (art. 194 a 204 da Constituição). Para garantir a referida proteção, a Constituição criou um sistema de financiamento (art. 195 da Constituição). Assim, até 1988, a assistência médico-hospitalar era um direito restrito aos beneficiários do sistema previdenciário.

A extensão, a ampliação e a forma como a proteção sanitária era prestada são apontadas como causas da crise do sistema previdenciário brasileiro<sup>25</sup>.

O método de financiamento, segundo James M Malloy, também gerava desigualdades entre os institutos. Desde 1934 as CAPs e os IAPs tinham o financiamento tríplice (segurado, empresas e governo). O Estado raramente pagava sua parte, a qual provinha das quotas da previdência, gerada por vários impostos cobrados pelo uso de serviços (ferrovias, energia elétrica, gás etc), que era destinada diretamente às CAPs e aos IAPs. As citadas quotas não cobriam o total a cargo do governo, que deveria suprir o restante com verbas do orçamento.

Até o início da década de 1950, a situação era ainda mais grave, pois as quotas eram destinadas aos institutos ligados aos serviços, o que levava a rateios diferenciados ou ao não recebimento de qualquer parcela, como é o caso do IAPI. No início dos anos 50, foi criado um fundo comum, o qual era distribuído de forma desigual, já que somente poderiam retirar em caso de extrema necessidade financeira. Com isso, os institutos menos eficientes acabavam retirando recursos com mais frequência que outros. O autor ressalta também que os institutos que concediam melhores benefícios ou serviços de

---

<sup>25</sup> OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo e TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. *(Im)previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes em co-edição com a Associação Brasileira de pós-Graduação em Saúde Coletiva, 1986. No livro os autores descrevem a evolução da proteção sanitária aos beneficiários da previdência social.



## A EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL COMO PRESSUPOSTO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL APOSENTADORIA

---

saúde retiravam mais recursos do fundo, o que, de certa forma, era um subsídio dos outros institutos que concediam proteção inferior a seus segurados.

Conclui que a contribuição tríplice foi o primeiro fator que levou a previdência social a ter um efeito negativo na distribuição da renda no Brasil, conforme se verifica abaixo:

a contribuição do governo derivava principalmente da quota de previdência, que se baseava numa série de taxas indiretas. Mais ainda, mesmo que o governo pagasse sua contribuição total, os recursos teriam saído da renda geral do estado, também baseadas em taxas indiretas. Conseqüentemente, a parte do governo, em ambos os casos, provinha de taxas indiretas regressivas que, na opinião de muitos especialistas, onerava pesadamente os grupos de baixa renda. (...)

Os benefícios da previdência social de uma minoria, portanto, eram principalmente pagos pela grande maioria de não-segurados.

(...) os militares e funcionários públicos tinham sistemas de proteção social inteiramente separados. Seus esquemas eram financiados pelos recursos do estado que provinham de modo geral, de taxas regressivas indiretas. A previdência social no Brasil foi um fenômeno de alta desigualdade, baseado na estratificação interna dos grupos e num sistema financeiro que pesava muitíssimo sobre a população em geral. A grande massa dos pobres rurais e urbanos não só teve que aguentar uma proporção significativa da carga do sistema, como foi sistematicamente excluída de sua parte dos benefícios.<sup>26</sup>

Em 1963, no governo João Goulart, a Lei nº 4.214/63 – Estatuto do Trabalhador Rural, criou o Fundo de Assistência e Previdência para o Trabalhador Rural - FUNRURAL, que seria administrado pelo IAPI para prover assistência ao trabalhador rural. A lei estabelecia, como fonte de financiamento, 1% sobre a comercialização da produção rural. Em razão do percentual, a medida foi vista como demagógica. A referida proteção não foi posta em prática por falta de recursos.

Também, no governo de João Goulart houve significativas concessões à mão-de-obra organizada na área da política social. A primeira, foi a queda de exigência de idade mínima de 55 anos para a aposentadoria, permitindo a aposentadoria após 35 anos de serviço. Em 63, criou o abono anual e o salário-família foi aumentado. Também foram concedidos “empréstimos politicamente motivados e de medidas demagógicas como, por exemplo, o subsídio à moradia dado aos trabalhadores (...) por volta de 1963, a

---

<sup>26</sup> MALLOY, James M. *Política de previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986, p. 118 a 119.



## A EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL COMO PRESSUPOSTO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL APOSENTADORIA

---

insolvência financeira da previdência social já era um problema político de grande importância, e os documentos oficiais, depois de 1964, mostram números que provam a insolvência de alguns IAPs, enquanto outros estavam quase na mesma situação”<sup>27</sup>.

Além disso, durante esse período os IAPs tiveram uma expansão administrativa, considerada uma política clientelista de cargos.

Em razão do quadro referido acima, o Presidente Castello Branco nomeou Sussekind para o Ministério do Trabalho e o instruiu a estabelecer planos importantes e corajosos para a reforma da previdência social. Segundo Malloy<sup>28</sup>, o ministério interveio em todos os IAPs e substituiu seus presidentes e quadros administrativos políticos, por tecnocratas apolíticos. Em junho de 1964, foi formada uma comissão, sob a presidência de Moacir Cardoso de Oliveira, para esquematizar a reforma da previdência. Em julho de 1965, o ministro Sussekind apresentou ao presidente Castello Branco um plano abrangente para a reforma da previdência, semelhante ao ISSB de 1945, o qual previa a universalização da cobertura e a unificação da previdência em um único sistema a ser operado pelo novo Ministério da Previdência Social. Também, conclamava a compensação de seguro dos trabalhadores e a integração dos empregados domésticos e trabalhadores rurais.

Assevera o autor, que mais uma vez a reforma encontrou resistências, especialmente das companhias de seguro privados e dos bancários. Em dezembro de 1965, Walter Peracchi Barcellos assumiu o Ministério do Trabalho e foi mudado o foco da reforma global restando apenas a unificação administrativa do sistema. A referida tarefa foi comandada pelo Ministro Nascimento e Silva que assumira o Ministério em julho de 1966. Apesar das objeções, os seis IAPs foram unificados, pelo Decreto-lei 72/66, num único instituto: o Instituto Nacional da Previdência Social – INPS, que foi oficialmente instalado em janeiro de 1967. A criação do INPS foi um passo importante para a unificação e padronização efetiva, mas atingiu apenas os beneficiários dos antigos IAPs.

---

<sup>27</sup> MALLOY, James M. *Política de previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986, p. 126-127.

<sup>28</sup> MALLOY, James M. *Política de previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986, p. 132- 135.



## A EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL COMO PRESSUPOSTO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL APOSENTADORIA

---

A proteção ao desemprego, embora com previsão na Constituição de 1946 (art. 157, XV), foi apenas mencionada a possibilidade de instituição de seguro-desemprego, no art. 167 da Lei nº 3.807/60 (LOPS). A Lei nº 4.923/65 instituiu medidas contra o desemprego e de assistência aos desempregados. Atendendo as disposições do art. 5º da mencionada lei, o Decreto nº 58.634/66 instituiu o plano de assistência aos trabalhadores desempregados. Pouco antes, o Decreto nº 58.155/66 criou o Fundo de Assistência ao Desempregado, previsto no art. 6º da referida lei.

A Constituição de 1967, no art. 158, XVI, incluiu expressamente o seguro-desemprego na previdência social, o qual foi instituído apenas em 1986, pelo Decreto-Lei nº 2.284/86 (arts. 25 a 32).

Em 1967, com a Lei nº 5.316/67, apesar das resistências das companhias de seguro, o seguro de acidente do trabalho foi integrado à previdência social.

Apenas em 1971, foi criado um sistema efetivo de proteção ao trabalhador rural, pela Lei Complementar 11/71. Malloy, ao se referir à mencionada proteção, asseverou que depois de 1964, foi a reforma mais significativa. Isso, não somente em razão do aumento maciço da população segurada, mas porque “o programa rural marca a primeira quebra definitiva de conceitos definidos pela Lei Eloy Chaves e pode, portanto, tornar-se um modelo inovador<sup>29</sup> para outros países desenvolvidos, quanto ao problema de previdência rural”. O autor comenta a razão de um regime autoritário ter adotado um modelo inovador e avançado, conforme se verifica abaixo:

os regimes autoritários de direita tem usado com frequência programas sociais progressistas para conter os grupos radicais e aumentar o controle da sociedade. O paternalismo tem sido, por muito tempo, um instrumento essencial do modo de agir do estado autoritário. Tal foi, sem dúvida, o caso da primeira lei de previdência social na Alemanha de Bismark e, como vimos, este espírito elitista e estatal vem sendo uma constante na previdência social no Brasil. Particularmente durante o período do Vargas, programas sociais progressistas foram usados para cooptar grupos relevantes, aumentar a dependência dos cidadãos do aparelho administrativo do estado e expandir a capacidade

---

<sup>29</sup> A forma de custeio foge ao modelo tradicional de contribuição sobre a remuneração, instituída desde a origem do seguro social (previdência social). Isso porque a contribuição incide sobre o resultado da comercialização da produção. A mencionada forma de financiamento foi mantida pela Constituição de 1988, no § 8º do art. 195, apenas em relação ao pequeno agricultor e ao pescador artesanal (a legislação infraconstitucional os denomina segurados especiais) e não em relação a todos os trabalhadores rurais.



## A EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL COMO PRESSUPOSTO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL APOSENTADORIA

---

reguladora estatal. O regime pós-64 foi uma continuação do estilo de Estado patrimonial burocrático e seus programas sociais têm que ser visto deste ângulo. Antes de 64, o setor rural não era uma fonte de pressão grupal importante. (...) No início dos anos 60 a situação começou a mudar. A turbulência política e a organização proliferaram no setor rural e foram observadas como parte da ameaça populista radical.<sup>30</sup>

Contudo, o autor não acredita que a ameaça rural tenha sido o principal fator que levou à extensão da proteção ao referido setor. Sustenta ele que o regime pós-64 foi formado, em grande parte, por uma doutrina de segurança nacional. Em razão disso, a integração nacional buscava “superar os efeitos do desenvolvimento desigual, que arrastavam dentro de um processo global de desenvolvimento e modernização nacional promovido pelo Governo”.

Conforme assevera Moacir Velloso Cardoso de Oliveira<sup>31</sup>, “a extensão da proteção previdenciária aos trabalhadores rurais, iniciada timidamente em 1963, ampliada em 1968, e finalmente implantada em bases mais precisas e exequíveis, ainda que bem limitadas, em 1971” e completada pela inclusão dos empregadores rurais, em 1975 (Lei nº 6.260/75), representa um marco na evolução da proteção previdenciária brasileira.

Em 1972, a Lei nº 5.859/72 estendeu a proteção previdenciária aos empregados domésticos, que, nas palavras do autor acima referido, foi uma categoria por tanto tempo esquecida. Com a referida extensão, todos os trabalhadores estavam cobertos, ao menos no ordenamento jurídico<sup>32</sup>.

A reorganização geral foi efetivada em 1974, com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, pela Lei nº 6.036/74. Para Ruy Carlos Machado Alvim<sup>33</sup>, a desvinculação da área previdenciária do Ministério do Trabalho e Previdência Social realça sua importância nas metas governamentais.

---

<sup>30</sup> MALLOY, James M. *Política de previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986, p. 136/137.

<sup>31</sup> OLIVEIRA, Moacyr Velloso Cardoso de. *Previdência Social – Doutrina e Exposição da Legislação Vigente*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1987, p. 194.

<sup>32</sup> A menção ao ordenamento jurídico é necessária, uma vez que, mesmo com a previsão legal, muitos trabalhadores não estavam, como muitos ainda hoje não estão, efetivamente abrangidos pela proteção previdenciária.

<sup>33</sup> ALVIM, Ruy Carlos Machado. Uma história crítica da legislação previdenciária brasileira. *Revista de Direito Social*, nº 03. Sapucaia do Sul: Notadez, 2001, p. 152.



## A EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL COMO PRESSUPOSTO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL APOSENTADORIA

---

No mesmo ano, foi instituída, pela Lei nº 6.179/74, o amparo previdenciário para os maiores de 70 anos e os inválidos, independentemente de estarem filiados à previdência social. Nas palavras de Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira<sup>34</sup>, foi uma medida muito importante rumo à seguridade social<sup>35</sup>.

A Lei nº 6.439/77 criou o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS com o objetivo de integrar todas as atribuições ligadas à previdência social, tanto a urbana quanto a rural, relacionadas à concessão e manutenção de benefícios e à prestação de serviços, ao custeio das atividades e dos programas e à gestão administrativa e patrimonial. Segundo Ruy Carlos Machado Alvim<sup>36</sup>, a agrupação proposta pelo SINPAS já não se apegava à natureza dos beneficiários (se urbanos, a cargo do INPS; se rurais, a cargo do FUNRURAL; se servidores públicos, a cargo do IPASE), mas a especialidade. Cada órgão tem funções específicas a realizar, independentemente dos beneficiários. O SINPAS extinguiu o FUNRURAL e o IPASE e era integrado por sete entidades:

- INPS, com a atribuição de conceder benefícios não somente a seus beneficiários originais, como também aos do FUNRURAL e aos do IPASE, os quais foram extintos, conforme referido acima;
- IAPAS - Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social, com a atribuição de arrecadar, fiscalizar e cobrar as contribuições previdenciárias;
- INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, com a função de dar assistência médico-odontológica a todos os beneficiários;

---

<sup>34</sup> OLIVEIRA, Moacyr Velloso Cardoso de. *Previdência Social – Doutrina e Exposição da Legislação Vigente*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1987, p. 194.

<sup>35</sup> A seguridade social, como um sistema de proteção social que tem por objetivo proteger a todos em todas as situações de necessidade, foi desenhada pela comissão instituída pelo parlamento britânico, em 1941, para fazer um diagnóstico da proteção existente e propor medidas para o futuro. A mencionada comissão foi presidida por William Beveridge e, no ano seguinte, apresentou um relatório conhecido como “informe de Lord Beveridge”. O citado relatório foi publicado como “Social Insurance and Allied Services”, conforme BEVERIDGE, William H. *Seguro social y servicios afines: informe de Lord Beveridge*. Título Original: Social insurance and allied services. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989. Foi consolidada como um sistema de proteção na Constituição de 1988. Antes disso, havia um embrião, como por exemplo a proteção ora comentada.

<sup>36</sup> ALVIM, Ruy Carlos Machado. Uma história crítica da legislação previdenciária brasileira. *Revista de Direito Social*, nº 03. Sapucaia do Sul: Notadez, 2001, p. 152-153.



## A EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL COMO PRESSUPOSTO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL APOSENTADORIA

---

- LBA – Legião Brasileira de Assistência, com a atribuição de prestar assistência social às pessoas carentes, independentemente de vinculação ao sistema de previdência social;
- FUNABEM – Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor, com a atribuição de executar a política nacional do menor;
- DATAPREV – Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social;
- CEME – Central de medicamentos.

A criação do SINPAS e a extinção do FUNRURAL e do IPASE não acarretou qualquer alteração nos programas previdenciários de cada uma das entidades existentes. O custeio, os benefícios e os serviços foram mantidos na forma da legislação correspondente, conforme estabelecia o art. 2º da Lei nº 6.439/77.

Com a criação do SINPAS e a Consolidação das Leis da Previdência Social – CLPS (Decreto nº 77.077/76 apenas consolidou toda a legislação previdenciária urbana, sem alterar os direitos e as obrigações previdenciárias) conclui-se, no entender de Ruy Carlos Machado Alvim,<sup>37</sup> que as reformas iniciadas em período bem anterior. Isso porque, a consolidação unificou a legislação; o SINPAS unificou a administração; a estatização do seguro acidente do trabalho integrou todos os benefícios à previdência social; a criação de um ministério específico deu autonomia à previdência em relação às questões trabalhistas; e, com a extensão da proteção aos autônomos, rurais, domésticos e idosos, alcançou-se a universalização dos beneficiários.

Segundo Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira<sup>38</sup>, outro ato legislativo relacionado à evolução da previdência social, foi a regulamentação da previdência privada, em 1977, pela Lei nº 6.435/77, que passou a ser fiscalizadas pelo Poder Público. Ficaram a cargo do Ministério da Previdência e Assistência Social, as entidades fechadas de previdência privada complementar, denominadas de fundos de pensão. As demais entidades foram

---

<sup>37</sup> ALVIM, Ruy Carlos Machado. *Uma história crítica da legislação previdenciária brasileira*. Revista de Direito Social, nº 03. Sapucaia do Sul: Notadez, 2001, p. 153.

<sup>38</sup> OLIVEIRA, Moacyr Velloso Cardoso de. *Previdência Social – Doutrina e Exposição da Legislação Vigente*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1987, p. 198.



assemelhadas a companhias de seguro e postas sob a égide do Ministério da Indústria e Comércio.

Referindo-se à internacionalização da proteção previdenciária, o autor acima referido ressalta que, rumo a universalização da previdência social foram efetivados, nas décadas 60 e posteriores, convênios bilaterais de previdência social. Os referidos convênios visam a aplicação a proteção a seus nacionais, quando exercem atividades remuneradas fora de seus territórios. O autor cita os convênios celebrados com Luxemburgo, Espanha, Portugal, Itália, Paraguai, Uruguai, Argentina, Chile, Cabo Verde e Grécia, além do tratado Ibero-Americano de Seguridade Social, de caráter multilateral.

Por fim, o autor refere que, a partir de 1979, nova crise econômico-financeira se manifesta no SINPAS, gerada pelas “condições conjunturais da economia brasileira, carregada de alta inflação, recessão e conseqüente desemprego”. Em razão disso, em 1981 foi elevada a contribuição das empresas, “a primeira nos últimos 20 anos” que surtiu apenas efeitos paliativos e momentâneos. Segundo o autor, os anos de 1983 e seguintes foram de sucessivas medidas e estratégias para lutar contra o déficit de caixa. No ano 1985 houve uma reversão das expectativas da economia nacional, o que melhorou o nível de emprego, parecendo “indicar um efetivo reequilíbrio financeiro do SINPAS”<sup>39</sup>.

Referindo-se à crise na prestação dos serviços médicos, o autor sustentou a existência de uma crise institucional. Ressaltou a importância da criação do INAMPS, que pôs fim ao paralelismo de atuações. Ressaltou ainda, que a crescente demanda por parte da população, incluindo a da zona rural, agigantou os problemas em âmbito nacional.

Ele sustentava que “a prestação de serviços já transcende ao âmbito do 'seguro social', pelo seu alto custo e pela necessidade de proteção à população em geral, independente da filiação a um sistema previdenciário”, o que representa um serviço de seguridade social. Asseverava que “mais cedo ou mais tarde, deverá ir o INAMPS igualmente para a estrutura do Ministério da Saúde, solução mais adequada para o

---

<sup>39</sup> OLIVEIRA, Moacyr Velloso Cardoso de. *Previdência Social – Doutrina e Exposição da Legislação Vigente*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1987, p. 199.



problema, em sua magnitude, fazendo assim funcionar efetivamente um Sistema Nacional de Saúde”<sup>40</sup>.

Percebe-se, assim, que o autor já antevia o sistema de seguridade social, o qual foi estabelecido na Constituição de 1988, mantendo a previdência contributiva, como um de seus subsistemas, mas estendendo o acesso à saúde pública a todos, por meio do subsistema de saúde, e garantindo uma proteção não contributiva aos necessitados, por meio do subsistema assistencial.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A previdência social até 45 era marcada pela desigualdade e exclusão. Já no período de 45 a 88 houve uma unificação, tanto em relação às prestações, quanto em relação ao custeio. Além disso, no referido período foi incluído, ao menos no ordenamento jurídico, todos os trabalhadores e, também, foi consolidada a assistência médico-hospitalar a cargo da previdência social. Assim, o direito à saúde era assegurado apenas aos segurados (ativos e inativos) e seus dependentes, o que perdurou até a Constituição de 1988, quando foi universalizado o acesso à saúde pública.

Seguramente, a expansão da proteção previdenciária e a inclusão da proteção à saúde, mesmo que restrita aos trabalhadores e a seus dependentes, contribuiu para a criação do sistema de seguridade social. O referido sistema, que incluiu o acesso universal à saúde pública; a proteção dos trabalhadores e de seus dependentes, por meio da previdência social; e a proteção aos necessitados, independente de contribuição, por meio da assistência social, foi estabelecido na Constituição de 1988.

Com isso, pode-se afirmar que a partir de 1988, com a criação do sistema de seguridade social, todos os brasileiros têm acesso à proteção social. Pode-se afirmar, ainda, que a evolução da proteção previdenciária efetivamente contribuiu para a garantia

---

<sup>40</sup> OLIVEIRA, Moacyr Velloso Cardoso de. *Previdência Social – Doutrina e Exposição da Legislação Vigente*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1987, p. 200.



de proteção social a todos.

## 6. REFERÊNCIAS

ALVIM, Ruy Carlos Machado. Uma história crítica da legislação previdenciária brasileira. *Revista de Direito Social*, nº 03. Sapucaia do Sul: Notadez, p. 134-167, 2001.

ASSIS, Armando de Oliveira. *Compêndio de Seguro Social*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1963.

BEVERIDGE, William Henri. *Seguro social y servicios afines: informe de Lord Beveridge*. Título Original: Social insurance and allied services. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989.

LEITE, Celso Barroso; VELLOSO, Luiz Paranhos. *Previdência Social*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1963.

LEITE, João Antônio G. Pereira. *Curso elementar de direito previdenciário*, São Paulo, LTr, 1977.

MALLOY, James M. *Política de previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.

OLIVEIRA, Moacyr Velloso Cardoso de. *Previdência Social: doutrina e exposição da legislação vigente*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1987.

OLIVEIRA, Jaime A. De Araújo e TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. *(Im)previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes em co-edição com a Associação Brasileira de pós-Graduação em Saúde Coletiva, 1986.

PIERDONÁ Zélia Luiza. *Previdência Social*. In: SIQUEIRA NETO, José Francisco e BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Org.). *Direito do trabalho no Brasil de 1946 a 1985*. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2015, v. 2, p. 289-305.

PIERDONÁ Zélia Luiza. *Previdência Social*. In: DIMOULIS, Dimitri (Org.). *Dicionário brasileiro de direito constitucional*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, v. 1, p. 317-318.

