

PREVIDÊNCIA SOCIAL:

RUMO À "SEGURANÇA SOCIAL"

Simão Guerra Nogueira da Gama

Assessor Legislativo do Senado Federal

"No desconocemos que hay quienes piensan que estas son utopias irrealizables en la hora presente. No desconocemos que hay quienes piensen, también, que la seguridad social constituye una carga muy pesada en la economía de nuestros países. Existen múltiples modos de combatir al progreso social. Este es uno de ellos. La historia, gran maestra de la vida, nos enseña que la utopía de un día es la realidad del día siguiente y que una nueva utopía nace en el corazón del hombre para permitirle caminar, con la más firme esperanza, por las rutas de la justicia social."⁽¹⁾

I — POLÍTICA SOCIAL

1. Os Estados têm o dever de aplicar todos os seus esforços numa assistência contínua e sempre ampliada para melhorar as condições de vida dos menos favorecidos economicamente, pois, de todo o conglomerado social é que emana a sua força e a sua soberania. A classe rica e a classe média, ainda que unidas num forte apoio ao Estado ou aos governos, não dariam, sozinhas, a ordem, a paz e a segurança de que estes pre-

cisam, para o integral resguardo e exercício de seus poderes. As desigualdades humanas não de existir sempre, pois jamais haverá uma coletividade igual de homens e mulheres, no espírito, na in-

1) Discurso pronunciado pelo Dr. BENTO COQUET, Presidente do "Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social" e Diretor-Geral do Instituto Mexicano dos Seguros Sociales, perante a VII Conferência Interamericana de Seguridad Social, 1964, publicado na Revista Seguridad Social, México, n.º 28, julho-agosto, 1964, pág. 21.

teligência, nas idéias, na posse de bens materiais, na harmonia da vida em comum. Mas o que não pode e não há de existir sempre é a desigualdade oriunda da falta de bem-estar, da pobreza, da miséria, das doenças, porque êstes são males humanos superáveis pela assistência estatal, manobrada, assim, como instrumento de reparação, de amparo e de nivelamento. Melhorar o nível de vida de homens e mulheres que disso necessitam é estabelecer condições de bem-estar, realizando a igualdade social à base das possibilidades reais de cada um. É um verdadeiro **nivelamento sociológico**, que se funda num conjunto de princípios, normas e diretrizes constitutivos do que se poderia chamar de **política social**.

2. A política social resulta de atos e fatos com que os homens e os governos procuram resolver os graves problemas sociais oriundos da miséria, do infortúnio, da insegurança do futuro, do pauperismo, visando a implantação de melhores condições de vida para os povos.

As razões que inspiram e impõem a adoção de medidas com êsse escôpo são as mais variadas: sentimento de solidariedade humana, de caridade, de compaixão e de religião. É de crescer, ainda, outro objetivo: o de manter a própria estabilidade política.

3. O Professor ESTANISLAU FISCHLOWITZ (2), com a sua grande autoridade na matéria, após tecer considerações em tôrno da contribuição que a política social, em suas ramificações (estatal e voluntária), tem prestado para amortecer a gravidade da questão social, observa o seguinte:

"Tudo isto não quer dizer que não haja mais miséria, fome, subalimentação e instabilidade nas condições de existência das classes socialmente dependentes e economicamente débeis da sociedade, cujas justas reivindicações visam à elevação cada

vez maior de seus níveis de existência, ainda precários, em vários países."

HAROLD LASKI (3) pondera, com precisão:

"O Estado mantém suas regras não pelo que são em si mesmas, mas pelo que elas representam para a vida dos indivíduos. Cada um dos seus membros luta para ser feliz. Ele necessita, portanto, das condições sem as quais a felicidade é inatingível; e êle julga o Estado pela sua capacidade de lhe assegurar tais condições. Evidentemente, o Estado não pode garantir felicidade a todos pela simples razão de que algumas das condições de felicidade estão além do seu contrôle."

O mesmo autor (4) comenta que o poder do Estado só se justifica em face do que procura realizar, devendo a sua legislação ser avaliada em função das exigências que procura satisfazer, uma vez que "preside sôbre um vasto tumulto de interesses, pessoais e corporativos, competindo e operando conjuntamente. Sua exigência quanto à obediência deve, obviamente, ser baseada em seu poder de atender, em seu maior alcance, à demanda social. Deve atingir tal equilíbrio de interesses que o total beneficiado seja maior do que aquêle que qualquer outro programa pudesse assegurar."

4. Dessa forma, não obstante a impossibilidade de dar felicidade a todos, o Estado deve adotar medidas que assegurem as melhores condições possíveis de bem-estar do povo, atendendo ao maior número de interesses, com vistas à implantação de regimes estáveis, que garantam a tranqüillidade da vida social. Essa vida social que, no dizer de JAC-

2) "Fundamentos da Política Social", IPES, AGIR, 1964, Nota Introdutória, pág. 20.

3) Introdução à Política, ZAHAR, Rio, 1964, pág. 30.

4) Idem, pág. 25.

QUES MARITAIN (5), “é obra da razão e da virtude, e implica, por mais contrariada que seja, um movimento de conquista progressiva do homem sobre a natureza e sobre si mesmo” e “é, como a liberdade, um fim a conquistar, dificilmente, e à custa duma constante tensão das energias do espírito.”

5. Não adianta indagar qual a motivação humana, social e política que impõe aos dirigentes públicos a adoção de medidas de ordem assistencial, asseguradoras do bem-estar às classes menos favorecidas: essas medidas decorrem de uma obrigação ou de um verdadeiro tributo de solidariedade que cabe ao Estado e este não tem como recusar, graças à própria compulsão do clima social e político das realidades que se renovam no mundo atual. Ao Estado policial sucedeu o Estado tecnocrático, progressista e social, que só mantém seus poderes soberanos se assentar suas bases numa razão humana e no povo, que, na verdade, detém o poder de comando nos regimes livres, hoje em maioria no mundo.

6. Com a finalidade de atender ao maior número de reivindicações e interesses, os governos se vêm obrigados, freqüentemente, a modificar as suas estruturas legais, criando programas novos, que compreendam e resolvam o maior número possível dos problemas sociais das Nações.

7. Em trabalho anterior (6), examinamos as evoluções e transformações por que passaram as diversas formas de amparo ao ser humano até a fase da previdência social.

E os regimes legais vigentes, nesse setor, pelas razões expostas, encontram-se, atualmente, atravessando mais uma fase de transformação, rumo à **segurança social**, que é uma modalidade de proteção mais ampla e total do homem, em todas as contingências adversas da vida, abrangendo, inclusive, a sua preparação e orientação. A nova concepção deixou

de levar em conta o vínculo, até então existente, com o trabalho, estendendo o seu campo de ação a **toda a população** dos países, sem restrições, tanto no âmbito nacional como no internacional.

8. Muito embora essa “segurança social” que se deseja obter seja, ainda, “un but à atteindre”, de acordo com DOUBLET e LAVAU (7), ela é, também, “un des instruments d’une politique sociale (et, par là, d’une politique économique)”. Seu campo de ação, no entanto, amplia-se cada vez mais no sentido de uma prestação de auxílios e assistência complementares as mais diversas.

II — SEGURANÇA SOCIAL: evolução histórica, documentos internacionais, tendências.

9. Assim, a ânsia de proteção ou amparo, o desejo de todo ser humano a uma vida tranqüila e segura, leva os homens e os Estados sempre a frente, impulsionando-os em busca de novas modalidades, novos sistemas legais que garantam o máximo de bem-estar ao maior número possível de cidadãos, procurando dar-lhes uma “segurança social”, plena e total.

10. De acordo com os estudiosos da matéria, SIMON BOLIVAR, em discurso pronunciado em Angostura, em fevereiro de 1819, foi o primeiro a utilizar-se da expressão, quando afirmou:

“O sistema de governo mais perfeito é aquele que produz a maior soma de felicidade possível, a maior soma de **segurança social** e a maior soma de estabilidade política.”

11. O primeiro texto legal, no entanto, a usar o termo com a sua significação

5) Princípios duma Política Humanista, AGIR, Rio, 1960, pág. 147.

6) “O amparo ao ser humano: da assistência à previdência social”, Revista de Informação Legislativa do Senado Federal, n.º 11, de 1966.

7) Sécurité Sociale, THÉMIS, 1961, pág. 6 e 11.

moderna foi o "Federal Social Security Act", de 1935, dos Estados Unidos da América que, com rara habilidade — necessária para evitar conflitos com as legislações estaduais, conforme foi salientado em nosso trabalho sobre o "Desemprego" (8) — instituiu as principais formas de seguro social e assistência, de âmbito federal, aos menores, velhos, cegos, inválidos e desempregados, caracterizando esse amparo como um direito de todo ser humano.

12. No Brasil, essa expressão "social security" deu margem a diversas discussões. Alguns autores entendem que não deve ser traduzida por "segurança social", porque lembra muito a segurança policial, podendo ser confundido e deturpado o seu significado e, por isso, preferem usar a palavra "seguridade".

Esse receio, no entanto, é infundado, uma vez que, nos outros países, o significado é o mesmo — "segurança" — e é usado, também, sem receios, em todos os setores cabíveis — segurança policial, segurança nacional, segurança de trabalho, segurança social etc.

A razão, portanto, parece estar com o Prof. EVARISTO DE MORAES FILHO (9) que, após oportunos comentários e esclarecimentos sobre a matéria, assim se expressa:

"Por que mudar em português a significação das palavras se elas continuam a ser as mesmas nos idiomas estrangeiros de onde as copiamos e traduzimos? Em direito internacional ou em direito penal, o sentido da expressão *segurança social* é o mesmo que em matéria de previdência. O português antigo registrava *seguridade*, mas em sentido inverso do que ora lhe querem dar. Ainda na edição de 1813, lia-se no conhecido *Dicionário de MORAIS: Seguridade s.f.* — Estado seguro de riscos, perigos, de mau sucesso, livre de in-

certeza — carta de seguro que dá o Soberano. *Seguridade s.f.* — falta de risco, de perigo."

Ora, o que se deseja é *segurança contra os riscos sociais*, existentes na vida em sociedade, é amparo *contra as incertezas e não seguridade onde falta o risco ou o perigo*.

Seja, entretanto, usando-se "segurança" ou "seguridade", o objetivo a atingir é o mesmo — bem-estar, paz e tranquilidade social, com todos recebendo o mesmo tratamento jurídico-legal e tendo as mesmas oportunidades de progredir e melhorar o seu padrão de vida.

13. Segundo OSWALD STEIN (10), esse termo "segurança social" corresponde e atende "à profunda aspiração do homem para liberar-se da angústia do amanhã, sabendo-se ao abrigo das privações que o ameaçam. Nesse sentido cada país deve manter e acrescentar o vigor moral e físico das suas gerações ativas, preparar o caminho às gerações vindouras e tomar a seu cargo as gerações eliminadas da vida produtiva. Aí reside a segurança social, uma verdadeira e racional economia do capital humano que proporcione o máximo de bem-estar ao maior número possível".

14. Essa terminologia — "social security", "sécurité sociale", "sicurezza sociale", "seguridade social", "segurança social" — espalhou-se pelo mundo inteiro, com uma rapidez estonteante. A aspiração dos homens por uma "segurança social" completa manifestou-se através de todos os povos e países, que passaram a fazer constar de suas Constituições o desejo de a possuírem.

8) "Desemprego", Revista de Informação Legislativa do Senado Federal, n.º 9, de 1966.

9) Introdução ao Direito do Trabalho, ed. 1956, vol. I, pág. 289.

10) *Hacia la Seguridad Social*, Montreal, 1941, publicação oficial da O.I.T.

15. Além das que fazem menção aos seguros sociais e à previdência social, referem-se, ainda, expressamente à “segurança social”, entre outras, as Constituições ⁽¹¹⁾ dos seguintes países: República da Coreia (art. 30), República Árabe Síria (art. 18, 2), Turquia (art. 48), República da Indonésia (art. 36), Japão (art. 26, 2), Bolívia (art. 175), Chile (art. 10, 14), Argentina (art. 14), Venezuela (art. 94), El Salvador (art. 187), Haiti (art. 17).

16. De acôrdo com HELVÉCIO XAVIER LOPES ⁽¹²⁾ “a Suécia introduziu em 1912 um nôvo e mais amplo regime de seguro social contra a invalidez, a velhice e a morte, englobando não só os trabalhadores, mas tóda a população, sendo, destarte, o primeiro país a realizar um verdadeiro seguro nacional do povo inteiro”.

17. Dentro da nova idéia de “segurança social”, no entanto, coube à Nova Zelândia implantar, em 1938, um sistema que marcou o início da nova concepção em tôrno do assunto, aplicado à tóda a população, sem diferença de tratamento ou distinção social, mostrando, conforme afirma ROBERTO PEREZ PATON ⁽¹³⁾, o caminho “hacia una cobertura universal de personas y de necesidades casi nunca alcanzada, ni aún en la propia Unión Soviética que, desde 1922, se jactaba de poseer un sistema unificado de seguros a cargo exclusivamente del Estado y de las empresas dependientes del mismo.”

SUSSEKIND ⁽¹⁴⁾ informa que a nova lei néo-zelandesa teve os seguintes característicos principais: a) seguro total, abrangendo tóda população; b) reembolso da totalidade ou maior parte dos gastos de natureza médica; c) instituição do seguro-doença; d) limites mínimos para os benefícios em dinheiro; e) seguro-desemprego geral; f) salário-família; g) arrecadação das contribuições sob o contróle do Departamento do Impôsto sôbre a Renda.

18. Para se comprovar como a instituição veio, realmente, atender à aspiração dos homens nesse campo, basta lembrar que todos os documentos e Conferências Internacionais posteriores a 1935 fazem, também, referência expressa à “segurança social” e o seu conceito, dia a dia, se amplia cada vez mais.

19. A 14 de agosto de 1941, foi assinada a Carta do Atlântico — a cujos princípios os países americanos aderiram, mediante resolução votada em Chapultepec a 7 de março de 1945 — onde ficou estabelecido o propósito de obter “no campo da economia, a colaboração mais estreita entre tódas as nações com o objeto de conseguir para todos melhoras nas normas de trabalho, prosperidade econômica e segurança social.”

20. Na famosa Declaração de Santiago, aprovada pela Primeira Conferência de Segurança Social, realizada em Santiago do Chile, em setembro de 1942, ficou expresso que “cada país deve criar, manter e acrescentar o valor intelectual, moral e físico de suas gerações ativas, preparar o caminho às gerações vindouras e sustentar as gerações eliminadas da vida produtiva. Este é o sentido da segurança social: uma economia autêntica e racional dos recursos e valores humanos”.

11) ANTONIO ZAMORA, *Digesto Constitucional Americano*, Buenos Aires, 1958. *The Provisional Constitution of the Syrian Arab Republic*, Ministry of Information, 1964. *The Constitution of the Republic of Korea*, Office of Legislation, 1964. *The Turkish Constitution (27-5-1961)*, BASNUR MATBAASI, ANKARA, TURQUIA. *The Provisional Constitution of the Republic of Indonesia (1950)* — publicação da Embaixada da República da Indonésia, Rio. *The Constitution of Japan (November 3, 1946)*, como em vigor a maio de 1947, editada por FUKIO NAKANE, n.º 1.000, EHS, vol. 1.

12) *Evolução Histórica do Seguro Social*, transcrito por A. SUSSEKIND, in *Previdência Social Brasileira*, Rio, 1955, pág. 24.

13) *Derecho Social y Legislación del Trabajo*, Buenos Aires, 1954, pág. 820.

14) *Previdência Social Brasileira cit.*, pág. 44.

21. Ainda em plena Segunda Grande Guerra, a Grã-Bretanha resolveu remodelar o seu sistema de seguro social, para cujo fim muito influíram as comoções sociais e econômicas por que passaram. Essa tarefa foi cometida a uma Comissão Especial, presidida por Sir WILLIAM BEVERIDGE, cujo Relatório ⁽¹⁵⁾, publicado em fins de 1942 sob a sua inteira responsabilidade, propôs mudanças fundamentais nos regimes existentes, estendendo o amparo social e assistencial à tódta a população e englobando, de maneira arrojada, as idéias até então aparecidas sobre "segurança social".

Segundo BEVERIDGE, tódta política social, de reconstrução, tem que destruir os cinco males gigantes das sociedades: a indigência (ou miséria), as doenças, a ignorância, a imundície e a ociosidade.

Afirma, ainda, BEVERIDGE ⁽¹⁶⁾, serem três as condições essenciais para que possa haver segurança no mundo depois da guerra. A primeira é que se implante a JUSTIÇA, em lugar da FORÇA, como árbitro entre as Nações. A segunda é a existência de uma oportunidade razoável de realização de um trabalho para cada indivíduo, em lugar da desocupação. A terceira é que deve haver a segurança da obtenção de uma renda suficiente para se estar a coberto da indigência quando, por qualquer razão, não se possa trabalhar.

Antes de tudo, diz BEVERIDGE ⁽¹⁷⁾, "segurança social significa segurança de um rendimento mínimo; mas êsse rendimento deve vir associado a providências capazes de fazer cessar, tão cedo quanto possível, a interrupção dos salários". Essas providências, conforme consta do seu Plano, estão contidas nos seguintes marcos mínimos: 1.º) o de proporcionar-se a cada jovem a instrução primária e a educação profissional necessária para o desempenho de um trabalho socialmente útil; 2.º) o de dar a

cada indivíduo uma oportunidade razoável de realizar um trabalho produtivo, em lugar da desocupação, pois, a preparação do jovem deve ser acompanhada da possibilidade de emprêgo; 3.º) o relativo à salubridade e à organização técnica do trabalho, a fim de evitar ataques à saúde e à integridade física do ser humano; 4.º) a segurança de que serão feitos pagamentos suficientes, salários suficientes, para se estar a coberto da indigência quando, por qualquer razão, não se puder trabalhar.

22. Em 1944, a Declaração de Filadélfia proclamou a solene obrigação da Organização Internacional do Trabalho de fomentar programas que permitam alcançar "a extensão das medidas de segurança social para prover um rendimento básico aos que necessitam tal proteção e assistência médica completa", afirmando que "todos os seres humanos, sem distinção de raça, crença ou sexo têm direito a procurar seu bem-estar material e seu desenvolvimento espiritual em condições de liberdade e dignidade, de segurança econômica e em igualdade de oportunidades".

23. Em dezembro de 1948, a Assembléa-Geral das Nações Unidas, em sua III Sessão Ordinária, aprovou, em resolução, a "Declaração Universal dos Direitos do Homem", onde ficou estabelecido (art. 22), o seguinte:

"Todo homem, como membro da sociedade, tem direito à segurança social..."

Foi, ainda, instituído, em seu art. 25:

"Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar,

15) O Plano Beveridge, tradução de Almir de Andrade, Rio, 1943.

16) Las Bases de la Seguridad Social, ed. 1946, pág. 244.

17) O Plano Beveridge, cit., pág. 189.

inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à **segurança** em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle."

24. A 4 de junho de 1952, a Conferência-Geral da Organização Internacional do Trabalho, em sua 35.^a Sessão, em Genebra, adotou a "Convenção relativa às normas mínimas de segurança social, 1952", definitivamente consagrando a expressão.

25. Na **Declaração do México** — VI Assembleia da Conferência Interamericana de Segurança Social, 1960 — ficou estabelecido, também, que a "segurança social" implica na realização dos seguintes objetivos:

- "garantir que cada ser humano contará com os meios suficientes para satisfazer suas necessidades em um nível de vida adequado à sua dignidade;"
- "permitir o gozo dos bens materiais, morais, culturais e sociais que a civilização criou para o benefício do homem;"
- "estabelecer as condições para que cada povo possa viver sem temor, sem ameaças e sem receios;"
- "ensinar que nada se consegue sem o esforço próprio e que é anti-social a falta de cumprimento dos deveres e obrigações que justificam o gozo das garantias e dos direitos fundamentais;"
- "permitir que cada homem possa aperfeiçoar sua própria capacidade, o rendimento de seus esforços e a utilização de suas tarefas para obter um **são bem-estar** em benefício de sua família, de sua comunidade e de sua nação;"

- "fortalecer o exercício real das liberdades, mediante um combate sistemático contra a miséria, a ignorância, a insalubridade, a necessidade, o abandono e o desamparo;"
- "dar facilidades para que as grandes maiorias desfrutem de uma alimentação **sã**, de uma habitação digna e de uma indumentária apropriada;"
- "criar as condições indispensáveis para estimular a solidariedade entre os homens e entre os povos, a fim de convertê-la no recurso mais eficaz da segurança social;"
- "advertir que a prosperidade deve ser indivisível e comumente repartida como o único meio de dar vigor à democracia política, à democracia econômica e o gozo da segurança social;"
- "contribuir para que a distribuição da renda nacional seja cada vez mais equitativa segundo a capacidade das pessoas, sua responsabilidade individual e social e sua contribuição ao bem-estar coletivo e para que sua redistribuição se realize inspirada no bem-estar geral;"
- "promover a constante ascensão dos níveis de vida da população, a consolidação do patrimônio econômico, cultural e social de cada povo;"
- "assegurar a cada pessoa a possibilidade de um lugar no campo da produção com retribuição adequada a suas necessidades individuais e familiares;"
- "constituir um amparo eficaz contra os riscos, prevenindo-se na medida do possível e lutar com os melhores recursos contra a enfermidade, a invalidez, o desemprego e o subemprego;"

- “proteger a maternidade e o estado familiar, o curso da velhice e as necessidades criadas pela morte;”
- “iniciar, desenvolver e ampliar as prestações familiares e sociais em favor do progresso individual, familiar e da comunidade de que se seja parte;”
- “estimular a consciência de cooperação, de ajuda mútua, de solidariedade para as tarefas que exigem o desenvolvimento das comunidades e dos povos e enfatizar a ação para transformar a vida do campo, fazer o trabalho camponês mais remunerador, atendê-lo nas contingências de seu trabalho, em suas enfermidades, e nos riscos da subocupação, da desocupação, da velhice e da morte, e, em consequência, ampliar, na medida que o permitam as circunstâncias políticas, econômicas e jurídicas, o ralo de ação dos seguros sociais, até uma concepção integral da segurança social, aientando os novos fatores de bem-estar que seja possível realizar, em um ambiente de paz social que permita avanços constantes no fortalecimento da justiça social.”

26. Dessa forma, já não é o amparo tão sòmente ao trabalhador assalariado, não é puramente, agora, no campo do Direito do Trabalho que se encontra essa segurança social. Ela se desvincula, pouco a pouco, compreendendo não sòmente o assalariado como, também, as demais categorias de trabalhadores e, mais, as pessoas de suas famílias, estendendo-se, ainda, a todos os seres economicamente débeis e necessitados de proteção. Essa segurança social destina-se, assim, à totalidade da população, ao ser humano, amparando-o e, mesmo, orientando-o em tôdas as fases de sua vida, desde o

nascimento até a morte, e tem, inclusive, caráter internacional.

É o que se deduz da lição de PIERRE LAROQUE ⁽¹⁸⁾, eminente técnico na matéria e Conselheiro de Estado da França:

“L’expérience française montre, mieux peut-être que toute autre, la nécessité de poser le problème de la sécurité sociale sous l’angle international, voire sous l’angle mondial. Car de même que dans le monde entier les hommes et les femmes aspirent à cette sécurité personnelle et politique que seul peut garantir la paix entre les peuples et la démocratie, de même les travailleurs et leurs familles ne peuvent trouver une garantie réelle et durable de la sécurité contre les incertitudes du lendemain, contre la menace des circonstances économiques et sociales, par de là les institutions techniques nationales, que dans l’affirmation et la mise en oeuvre d’une solidarité économique et sociale effective entre les nations.”

27. Há, entretanto, grandes flutuações em tôrno da conceituação correta do que seja segurança social.

De acôrdo com MARIO L. DEVEALI ⁽¹⁹⁾, êsse conceito varia:

- a) no tocante às **pessoas amparadas** que, segundo alguns documentos, são exclusiva ou preferentemente os trabalhadores e suas famílias e, segundo outros, tôdas as pessoas;
- b) no tocante às **finalidades** que, segundo alguns, consiste simplesmente em eliminar total ou parcialmente os estados de necessi-

18) “De l’assurance sociale à la sécurité sociale. L’expérience française” — *Revista Internacional do Trabalho*, Vol. LVII, n.º 6, junho de 1948, pág. 649.

19) *Curso de Derecho Sindical y de la Previsión Social*, Buenos Aires, 1954, pág. 327.

dade e, segundo outros, propõe-se também a melhorar o "standard" de vida;

- c) no tocante ao campo de ação, já que, segundo alguns, a segurança social atua, exclusivamente, na fase da distribuição ou redistribuição da renda nacional e, segundo outros, propõe-se, também, a incrementar a produção;
- d) no tocante aos meios que, segundo alguns, consistem nos seguros sociais e na assistência social e, segundo outros, em todos os meios de que pode dispor a política social.

28. O conceito mais restrito, evidentemente, corresponde à fase da "previdência social", mas, pouco a pouco, no entanto, vai preponderando a compreensão mais ampla, mais genérica, levando o campo da "segurança social" para o âmbito internacional, buscando, em nome de uma solidariedade efetiva e real, maiores interligações pacíficas e perfeitas, tanto econômicas como sociais, entre todos os povos.

29. O campo para os debates, no âmbito da "segurança social", como se vê, é vastíssimo. Se varia no tocante ao seu conceito genérico, maior é a diversidade no que concerne às suas definições setoriais, específicas.

III — DIREITO À SEGURANÇA SOCIAL.

30. Um dos pontos que tem dado margem a grandes divergências de opiniões é o que diz respeito ao "direito" à segurança social.

Como em todos os demais aspectos do problema, existem, pelo menos, duas correntes antagônicas, muito embora sejam unânimes em seu reconhecimento: o "direito" existe, é inegável, indiscutível. Mas, indaga-se, direito a quê? A um mínimo vital — que assegure o indispen-

sável à manutenção da vida, tendo em vista os riscos sociais e subordinado a determinados fatores aquisitivos — ou a uma garantia de rendas e benefícios, dentro do "standard" de vida normal a que está habituado o cidadão, independentemente de qualquer fator?

31. Sobre a matéria (20), assim se pronuncia J. J. DUPEYROUX:

"Duas sínteses são possíveis e sobre elas se pronunciam os autores dos modernos planos. Sem dúvida, uma não exclui a outra e muitos Estados tratam de modo empírico de obter um compromisso equilibrado entre essas técnicas diferentes, levando em consideração fatores particulares históricos, econômicos, sociais etc. Não obstante, na medida em que o Estado empreende uma política de generalização, partindo sempre de uma idéia diretriz dominante para conseguir o máximo de coerência e de unidade em favor do serviço público, podem também as legislações positivas ser agrupadas segundo a escolha que tenham feito entre aqueles dois tipos de síntese.

Essa escolha é de importância política considerável. Se o Estado organiza o serviço público prolongado, os Seguros Sociais, dos quais seriam eliminados os fatores negativos, lançam-se a uma política de garantia geral de rendas dos membros da coletividade nacional, enquanto se, pelo contrário, o Estado considera seu dever continuar a luta contra os riscos sociais, prolongando a idéia de assistência, deverá garantir a satisfação das necessidades irreduzíveis, ou seja, assegurar a cada qual um mínimo vital ou social."

20) "Algumas Reflexões sobre o Direito à Segurança Social", Revista Industriários, n.º 79.

No mesmo trabalho, o Professor da Faculdade de Direito e de Ciências Econômicas de Toulouse, França, no entanto, quanto à questão do "direito", emite essa opinião:

"Não se trata, pois, em princípio, pelo menos, de um direito natural contra a sociedade, imediatamente à disposição daqueles, mas de um direito que adquirem como segurados. A existência de condições impostas à criação do direito dos trabalhadores contra o organismo de Seguros Sociais é incompatível com a consagração de um direito à Seguridade Social concebido como um direito do homem, ou seja, como uma prerrogativa natural, irredutível e inalienável.

Como tais prerrogativas são concedidas, por definição, imediatamente, não seriam adquiridas e seu reconhecimento não estaria submetido a nenhuma condição."

32. Dentro da tese mais ampla, mais completa, fllam-se grande número de autores, entre os quais se destacam B. RODRIGUES e M. PALACIO (21), que assim se manifestam:

"La novedad de la seguridad social radica en el restablecimiento del orden de valores, en cuanto ha venido a concretar la meta ideal de la previsión: en la afirmación de la ineludible necesidad de proporcionar al hombre una situación de bienestar mínimo, por debajo de la cual queda imposibilitado para el cumplimiento de su fin personal, restándole sus fuerzas a la sociedad... No es el mero existir lo que la seguridad social debe garantizar, sino el existir de acuerdo con la justicia social, el lograr que nadie viva en condiciones inferiores a las mínimas que en cada país pueden fijarse con arreglo a su cultura, sus costumbres, sus medios económicos y sus concepciones sociales."

33. Mais amplo, ainda, é o conceito emitido pelo tratadista espanhol CARLOS MARTÍ BUFILL (22), quando diz que "o princípio da segurança social supõe um direito geral de garantia contra todos os infortúnios sociais; não se trata, porém, de um direito que se concede e, sim, de um direito que se reconhece aos homens, de vez que sua existência, tão antiga como as pessoas, se acha vinculada à própria natureza humana, como um direito derivado da própria vida."

O mesmo autor afirma, ainda, que "o homem, pelo simples fato de viver, tem perfeito direito de garantia contra os infortúnios que podem alterar o curso de sua vida. Quer dizer que o direito de garantia é uma consequência do direito à vida. Em tal sentido, estende-se a todos os cidadãos de um país, sem limitações de circunstância alguma (princípio de universalidade do campo de aplicação), e, por outro lado, sendo consubstancial à natureza humana, deve acompanhá-los ao passar de um país a outro (princípio de internacionalidade)."

ROBERTO PEREZ PATON (23), comentando êsse tópico de MARTÍ BUFILL, afirma que "esta interpretação diferencia-se das outras que fazem descansar o direito de segurança social no trabalho ou na debilidade econômica laboral, em que seu conteúdo é muito mais amplo e engloba em sua proteção a todo o conjunto social, sem fazer depender as prestações de condição alguma, senão no estado de necessidade."

No seu texto original, explícita e ampla é a sua visão do problema, *in verbis*:

"En cambio, el derecho de seguridad social basado en la propia vida tiene

21) "Precisiones sobre la Seguridad Social", Revista de Trabajo n.º 5, 1953.

22) "Concepto y Naturaleza del Seguro Social en las Legislaciones Modernas", Revista Española de Seguridad Social n.º 6, 1947, pág. 971.

23) Derecho Social y Legislación del Trabajo, cit. pág. 813.

horizontes incommensurables; compreende praticamente a toda la población de un país, es universal en su aplicación, protege la integridad de la salud y la suficiencia de los medios económicos de subsistencia y constituye el reconocimiento explícito de un derecho subjetivo fundamental del hombre, simplemente por su condición de tal. A quién es exigible este derecho? No precisamente a otro hombre, o a un patrono determinado, sino a la colectividad, ya que, como lo recuerda el autor citado, la seguridad individual es un bien que sólo la sociedad puede garantizar a todos y cada uno de sus miembros, bien que forma parte del derecho a la vida, por cuanto es uno de los medios para conservarlo, y como el fin de toda sociedad es precisamente el de proteger y garantizar el derecho a la vida y repartir los bienes según mérito y necesidad, no hay duda que la seguridad es un atributo humano que la sociedad debe garantizar a todos, por lo mismo, que es consubstancial al mencionado derecho a la vida."

34. Realmente, são muito justas e oportunas essas observações. Não é um direito que se concede, mas um direito que se reconhece. O ser humano, na etapa atual da civilização, pela sua própria natureza, faz jus a um amparo, amplo e total, desde o seu nascimento. É uma decorrência de sua própria vida, é uma contrapartida a que ele tem direito, do Estado e da coletividade, pelo próprio existir, uma vez que irá concorrer, por sua parte, para o bem-estar comum de todos, com a sua força de trabalho. Não se trata, assim, como pode parecer a alguns, de um direito natural, mas, sim, de um direito derivado da natureza especial dos homens na atual fase da civilização, que a sociedade pode e deve garantir a todos. É uma obrigação que não mais resulta apenas da solidarieda-

de humana, mas, já agora se impõe e se apresenta em nome da solidariedade social. Assim é que a sua existência é reconhecida e não concedida. Não é um favor que a gera: antes, é a ordem social que a estabelece.

35. O entendimento mais amplo, no entanto, apesar de estar preponderando entre os povos, ainda não se tornou uma realidade. A **segurança social** como se pretende, como se idealiza, ainda é um objetivo a atingir.

36. Dentro dos critérios mais modernos existentes nesse setor de proteção algumas nações se destacam na vanguarda. Entre estas, são citadas a Nova Zelândia, a Inglaterra, a Austrália e grande número dos países nórdicos.

A maioria dos países, muito embora as suas legislações façam referência a "segurança social", encontra-se na fase intermediária da "previdência social". Esforços hercúleos, entretanto, estão sendo feitos em todo o mundo para, através de um trabalho sistemático, técnico, perfeito, obter-se, finalmente, essa segurança social tão desejada.

IV — SOCIOLOGIA DA SEGURANÇA SOCIAL.

37. Com esse propósito, muita atenção tem sido dada, ultimamente, ao que se denomina "sociologia da segurança social". E isto porque, através da observação dos fenômenos sociológicos, da aplicação dos seus princípios às leis de segurança social, da observação prática e do estudo comparativo das legislações, dentro desses princípios, é possível conseguir-se resultados mais condizentes, mais de acordo com as necessidades de cada povo e de cada raça.

Indaga-se: por que razão o estudo sociológico e sua conseqüente aplicação às leis de segurança social é tão importante? A resposta é simples. A sociologia, pode-se dizer, é o estudo de todos os fatores que interferem e influem na for-

mação, na organização e transformação da vida comum do homem em sociedade, chegando mesmo a ser, conforme entendem DOUBLET e LAVAU (24), "l'étude des diverses manifestations de solidarité entre les hommes".

38. As leis de segurança social influem, decisivamente, na vida econômica, na vida política, na vida social, na vida jurídica dos povos e, por sua vez, os aspectos políticos, econômicos, étnicos, demográficos, culturais, financeiros etc., têm grande importância na sua elaboração. Qual, então, o ramo de estudos que melhor deve merecer a atenção de todos se não o sociológico que, justamente, trata desses aspectos, dando-lhes a importância e relevância que merecem?

Assim, em todo o mundo, atualmente, ao elaborar-se qualquer lei de segurança social, submete-se a matéria a uma profunda análise das suas repercussões sociológicas, após compará-la e confrontá-la com os elementos sociológicos existentes, que vão influir na sua formação. E quais são, pergunta-se, esses elementos, quais os que, nesse particular, devem servir de base na elaboração legislativa?

39. Em trabalho apresentado perante o XIV Congresso Nacional de Sociologia, realizado no México, em 1963, VLADIMIR RYS (25) examinou em profundidade a matéria.

Esclarece serem de duas ordens os fatores que determinam a estrutura e a evolução dos sistemas de seguro social: os fatores predominantemente **internos** — o demográfico, o econômico, o da estrutura social, o político, o dos grupos de pressão, o da evolução institucional e o da psicologia social — e os fatores predominantemente **externos** — o da difusão cultural, o do desenvolvimento técnico, o da standardização internacional, o da assistência técnica e o fator de cooperação internacional. Essa relação, conforme afirma, não é final: con-

tém, no entanto, os elementos indispensáveis a qualquer estudo sociológico.

É interessante conhecer as suas observações sobre esses fatores, como se vê a seguir.

FATORES INTERNOS. O primeiro deles — o fator demográfico — é de grande importância, porque, conforme o país possuir maior número de jovens ou de velhos, de acordo com a taxa de natalidade ou de mortalidade, pode-se determinar qual o ramo de seguros a ser mais atendido: se o regime de segurança deve dar maior atenção ao sistema de prestações por maternidade e abonos familiares ou ao seguro velhice etc. Os índices e taxas demográficas, assim, determinam quais os setores devem ter mais amplitude, sendo, por outro lado, de grande importância para o equilíbrio financeiro dos sistemas de segurança social, uma vez ser óbvia a relação existente entre uma população em crescimento ou parada e uma população ativa ou inativa.

Outro fator é o econômico: o seguro social de um país está em íntima relação com a sua situação econômica. Os meios financeiros necessários para manter um mínimo ou mais de um mínimo de pagamentos aos atingidos pelos riscos sociais só podem ser obtidos de uma massa de população ativa saudável e com bons empregos. De sua produtividade depende, ao longo prazo, o número de benefícios sociais que o país pode distribuir aos necessitados.

Salienta VLADIMIR RYS que, em termos gerais, não há uma relação uniforme entre o estado da economia nacional e o grau de previsão do seguro social. Certos países ricos possuem sistemas de

24) Ob. cit., pág. 565.

25) "Sociología da Segurança Social", Revista Industriários n.º 101, outubro de 1963, Revista Mexicana del Trabajo ns. 3-4, de 1965, Revista Ibero-americana de Seguridad Social n.º 2, 1966.

segurança social altamente desenvolvidos, porque podem permitir-se um elevado índice de redistribuição de rendas, enquanto que outros, **mais ricos ainda**, são capazes de considerar de menos importância as disposições de previdência social devido ao seu alto nível de vida, conseqüente dos rendimentos individuais. Da mesma forma alguns países pobres podem ter leis de segurança social inadequadas, enquanto outros surgem na vanguarda nesse setor.

Tudo depende, assim, das particularidades de cada caso e do conjunto dos fatores a influir na hipótese e não, unicamente, do econômico.

Um fator também importante é o da **estrutura social**: as realidades demográficas e econômicas estão sempre refletidas na estrutura social da população de um país. Assim, conforme a sua condição econômica geral — o estado dos seus recursos naturais ou o desenvolvimento da agricultura e de outras indústrias — a população se divide em determinados grupos sócio-econômicos e a formação do sistema de segurança social depende da composição majoritária desses grupos. Nos países democráticos o resultado final dependerá das lutas e negociações entre os diferentes grupos sócio-econômicos que atuam através de seus representantes políticos, diretos ou indiretos.

No país cuja população ativa, em sua maioria, é constituída de grupos de assalariados, evidentemente, existirá um tipo de segurança social diferente do de um país cuja população está dividida entre vários blocos ocupacionais igualmente poderosos (granjeiros, trabalhadores industriais e artesãos independentes). Um país agrícola terá um regime de segurança social diferente do de um altamente industrializado e assim por diante.

A influência, portanto, da estrutura social é poderosa na elaboração das leis de segurança social.

O **fator político** — de todos é, talvez, o que assume maior relêvo, pois, reflete ou traduz as tendências dos grupos sócio-econômicos. A efetividade da pressão desses grupos em favor do estabelecimento de modalidade de seguro social que atendam às suas reivindicações dependerá da maneira como os seus desejos se manifestam politicamente, transformando-se em ato legislativo. Dessa forma, países de govêrno com um só partido político ou de maioria poderão ter reformas de legislação mais vastas que as introduzidas nos de govêrnos de coalsão. Os de govêrno central forte podem desenvolver sistemas de administração central, enquanto que os acostumados à coalsão governamental adotarão métodos que dêem lugar a uma larga representação de vários grupos da população nos corpos dirigentes das instituições de segurança social.

O **fator dos grupos de pressão** é de importância para o estabelecimento e evolução das previsões de segurança social face ao impacto direto de suas ações sôbre os corpos políticos existentes.

Salientando a complexidade do assunto para a segurança social, o autor dá especial destaque aos seguintes grupos de pressão:

- a) Os **grêmios** (associações, corporações, sindicatos etc.): a maioria das associações e das organizações profissionais consideram-se promotores e guardiães das previsões de segurança social de seus países. Em muitos casos — países ocidentais — participam da direção das instituições, enquanto que em outros — países orientais — administram, na realidade, certos sistemas de seguro social.

A pressão exercida pelos grêmios sôbre os partidos políticos e o govêrno varia conforme o caso. Os grêmios unificados terão melhores oportunidades de

triunfo do que os separados de acôrdo com as suas denominações políticas ou religiosas. A sua política de segurança social pode ser mais ou menos radical que a do partido que apóiam, variando muito de um país para outro relativamente a certos ramos particulares.

- b) As confederações de empresários:** geralmente, não podem ser consideradas promotoras do seguro social, particularmente em suas etapas iniciais. A oposição demonstrada no principio do seguro social, especialmente ao administrado pelo Estado, deve-se, sem dúvida, mais à tradicional posição dreitista dos empresários do que aos interesses sócio-econômicos do grupo.

A existência de um sistema de seguro social indubitavelmente impõe ao empresário um número de obrigações administrativas, uma vez que aumenta o custo do trabalho. De outro lado, o pequeno empresário pode aceitar medidas de previsão de bem-estar do Estado que o alivie dos deveres oriundos do estabelecimento de custosos sistemas de bem-estar ocupacional.

Já que o custo aumentado do trabalho será transferido ao consumidor, os interesses econômicos do empresário, pelo menos no nível nacional, não são grandemente afetados. Como resultado disto, a oposição inicial dos empresários à introdução do seguro social é relativamente moderada e de curta duração. De um modo geral, os empresários tendem a aceitar o seguro social, uma vez estabelecido, mais rapidamente que os outros grupos opositores e, subsequente-mente, concentram sua atenção nos problemas práticos do funcionamento dos sistemas.

- c) Sociedades de beneficio mútuos:** historicamente, essas sociedades estão entre as mais importantes

predecessoras do seguro social, sendo as suas atividades, frequentemente, tomadas pelo Estado ou, ao menos, "socializadas" até certo ponto. Podem desempenhar importante papel nos países em desenvolvimento, como órgãos auxiliares, uma vez ser certo que os seguros sociais, nesses casos, não são capazes de cobrir todos os setores da população.

A sua condição atual depende da sua adaptabilidade as novas condições e é difícil fazer uma afirmação quanto a sua posição dentro da estrutura do seguro social. Alguns países as mantêm à parte da administração do seguro social, enquanto outros preferem colocá-las com participação no sistema.

- d) As associações médicas:** a profissão médica tem interesses criados na evolução do seguro social porque diretamente implicada em sua administração e no cumprimento de suas previsões. Assim, nada mais natural que as organizações médicas tratem de obter para os membros de sua profissão as melhores condições de trabalho possível.

As lutas empreendidas pelas organizações médicas em muitos países chegaram a ser um traço comum da evolução do estabelecimento e funcionamento de sistemas de serviços de saúde. Não obstante a grande influência, entretanto, que exercem nos meios políticos, a efetividade de sua ação é seriamente limitada, uma vez que se exercem a arma mais eficiente que possuem — que é a greve — devido a natureza especial de sua profissão, terão contra si o grande público.

- e) Outros grupos:** existem outros grupos, normalmente de menor importância, mas que, em deter-

minados momentos, podem influir decisivamente na elaboração das leis de segurança social. Entre eles, podem ser citados o da indústria do seguro privado, o das associações de aposentados e pensionistas, as federações de veteranos (especialmente no tocante a pensões de guerra e medidas de reabilitação), as organizações profissionais de empregados das administrações de segurança social etc.

Há um outro fator — o da **evolução institucional** — que diz respeito aos defeitos que a experiência e a observação prática dos resultados da administração dos sistemas de segurança social tornam claros, influenciando sobre a evolução da própria instituição.

Evidentemente, a experiência, em geral, leva a um número de transformações na montagem institucional inicial dos sistemas, uma vez que vem demonstrar quais os pontos e aspectos do regime de segurança social, bem como da sua administração, não funcionam a contento, não atendem, plenamente, aos seus objetivos. A evolução das instituições reflete, igualmente, as alterações ocorridas nos demais fatores de influência — no econômico, no dos grupos de pressão, no político etc.

Fator da psicologia social: o próprio termo “segurança” pertence à esfera da psicologia, sendo, entretanto, impossível afastar os fatores puramente psicológicos do complexo dos outros fatores sociais que envolvem a instituição em estudo.

O elemento psicológico, em muitos fatores sociais, se encontra, assim, em plena atividade, particularmente no nível político, uma vez existirem razões para crer-se que a atitude política, ideológica ou dos grupos de pressão, face a segurança social, não coincidirá com a atitude do “consumidor”.

O homem comum pode pensar de uma forma sobre a segurança social, quando considera seus problemas como membro de um grupo ou de um partido, e de maneira completamente distinta, quando a encara como usuário direto ou beneficiário dos seus serviços.

É importantíssimo, portanto, que se efetuem estudos independentes da opinião pública e das atividades de grupo face à segurança social, com a finalidade de descobrir a realidade psicológica por trás do funcionamento das instituições de segurança social.

FATORES EXTERNOS: O primeiro a se examinar dentre esses é o **fator da difusão cultural**, que dispõe de vários canais para a difusão espontânea das idéias e técnicas do seguro social.

Em primeiro lugar está o livre intercâmbio de idéias, promovido por indivíduos ou grupos de pessoas interessadas em determinado tema. Os mais conhecidos portadores deste tipo de difusão são os responsáveis pela política social das diferentes nações em luta com o problema da pobreza extrema de certas classes das suas populações.

Outro grupo a propagar tal conhecimento são os líderes políticos das classes sociais interessadas no desenvolvimento das medidas protetoras. A pressão internacional de ideologias representativas dos interesses dos trabalhadores produz, constantemente, um impacto na evolução da segurança social.

Existem outros casos, como a difusão oriunda do contato pessoal entre diferentes pessoas, originado por conflitos internacionais ou por migrações. A colonização, por exemplo, constitui um desses casos. A presença de trabalhadores estrangeiros, acostumados a determinado padrão de segurança social, no território de outro país, não pode deixar de produzir seus efeitos.

Outro fator é o do **desenvolvimento técnico**: o sistema de segurança social de um país depende das técnicas que dispõe. Só pode, evidentemente, desenvolver-se de acordo com os limites dos métodos utilizados para a realização dos seus propósitos. O melhor plano será inútil se carecer de forma adequada. Essas técnicas podem ser, atualmente, divididas em dois grupos principais: assistência social e técnica de seguro social. A primeira cobre todas as medidas da autoridade pública destinadas a ajudar ao indigente sem requerer dele ou em seu favor nenhuma contribuição especial. A segunda, por seu turno, cobre todos os sistemas obrigatórios nos quais se deve pagar uma contribuição em favor de cada indivíduo e onde as condições de elegibilidade e o total do benefício estão claramente definidos.

Os obstáculos encontrados por um sistema de assistência social nunca foram subestimados pelos responsáveis pelas políticas sociais e encontram-se entre os principais fatores estudados ao longo da história.

Os métodos de financiamento do seguro social dependem das circunstâncias sócio-políticas de cada país.

Esses elementos têm influenciado, grandemente, diversas das técnicas existentes, como as atuariais, as administrativas e outras.

As técnicas do seguro social se desenvolvem mais amplamente como uma resposta ao desafio permanente das necessidades humanas, que se encontram em contínua alteração.

A **standardização e o fator de assistência técnica** são fatores intimamente ligados aos anteriores e podem ser interpretados como uma orientação dirigida da ação nacional individual rumo às tendências gerais prevalecentes no nível internacional.

A ação da assistência permanente da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e de outras organizações contém um forte elemento de standardização porque os planos que propõe estão baseados na experiência existente do funcionamento de sistemas de segurança social em todo o mundo.

Não pode haver dúvida sobre a importância do fator da assistência técnica para a evolução dos sistemas de segurança social nos países em desenvolvimento.

O **fator da cooperação internacional** exprime um movimento espontâneo entre as instituições e corpos administrativos dos sistemas de segurança social existentes nos diversos países e exerce, sem dúvida, grande influência na sua evolução.

Foram criadas organizações internacionais, como a Associação Internacional de Segurança Social (AISS), especialmente com a finalidade de incentivar esse intercâmbio, melhorando o padrão dos seguros sociais em todo o mundo.

É difícil dizer se a sempre crescente atividade internacional no campo da segurança social levará, eventualmente, à criação de algo como a solidariedade internacional e à proteção internacional dos membros débeis ou desafortunados da sociedade humana.

Através, entretanto, dos contatos frequentes entre os responsáveis pelas administrações dos sistemas dos diversos países, tem sido possível fazê-los sentir que realizam uma tarefa que cruza fronteiras e, ainda, estabelecer-se uma reciprocidade de tratamento e de reconhecimento de direitos para os cidadãos que trabalham e vivem fora dos seus países. Tornou-se, também, possível o desenvolvimento de uma série de medidas que poderão produzir, futura-

mente, os mesmos resultados que um único sistema de segurança social de alcance mundial.

40. Pelo resumo acima feito do trabalho do sociólogo VLADIMIR RYS, bem se pode ver a relevância que o estudo sociológico tem para a elaboração das leis de segurança social e para a observação dos seus reflexos na vida das Nações. De todo o exposto ressalta o fato de que os governos devem dar mais atenção a êsse setor, devem ter maior cuidado na preparação das leis que tratam dessa matéria, dando-lhes sempre o sentido moderno e atual que estão merecendo em todo o mundo — o da segurança social completa. Muito embora ela ainda não exista como se pretende, os seus reflexos, mesmo na etapa em que se encontra, são os mais profundos possíveis e atingem os setores mais variados.

V — ALGUNS ASPECTOS DA SEGURANÇA SOCIAL E REFLEXOS DAS SUAS LEIS EM OUTROS SETORES.

41. A segurança social, como está sendo orientada, compreende um conjunto de normas legais emanadas do Estado que cobrem e disciplinam, com precisão, os direitos e as obrigações, não só das pessoas mas, também, dos organismos encarregados de distribuir os benefícios. As relações jurídicas entre êstes e aquêles, portanto, não resultam de um contrato ou de uma decisão unilateral e, sim, de uma imposição legal, estatal, não se situando, assim, como no início, no campo do direito civil, mas, no do direito público.

Tendo em vista que a segurança social se destina a amparar todos os seres humanos, os seus conceitos são, necessariamente, mais flexíveis e justos. Por outro lado, os seus reflexos se fazem sentir, profundamente, em quase todos os setores, chegando a modificar e oca-

sionar alterações de determinados entendimentos clássicos do campo do próprio direito civil.

42. Um dos pontos mais atingidos é o que diz respeito à definição de "família". Sem modificar a sua estrutura tradicional ou quebrá-la, as leis de segurança social ampliaram o seu conceito, passando a fazer compreender, como seus componentes, tôdas as pessoas que vivem sob a dependência econômica exclusiva do segurado — "personne à charge" — ainda que não possuam laços sanguíneos com o mesmo. Em nosso estudo anterior sôbre a "Situação jurídico-legal dos dependentes econômicos, inclusive a da companheira" (26), êste aspecto do problema foi abordado com maior profundidade. Resta lembrar que os critérios das leis de segurança social têm influenciado grandemente as modificações introduzidas nas leis civis que, por exemplo, passaram a admitir, como concorrentes à herança, determinadas categorias de filhos antes não reconhecidas.

43. Com a adoção do critério de "personne à charge" — preponderante na segurança social — muitas outras implicações e benefícios ocorreram, inclusive de ordem psicológica.

É o caso, por exemplo, de determinadas pessoas, especialmente as das classes mais abastadas, que, no fim da sua vida, encontram-se sem ter a quem deixar os benefícios. Os filhos estão maiores e independentes e os netos são dependentes dos filhos e não podem receber a pensão. Sentem-se, êsses cidadãos, dessa forma, **frustrados em seus direitos**. Invade-lhes o sentimento de que vão **perder**, uma vez que contribuíram durante tôda a sua vida para deixar alguma coisa. Querem usufruir, em sua to-

26) "PREVIDENCIA SOCIAL: Situação jurídico-legal dos dependentes econômicos, inclusive a da companheira", Revista de Informação Legislativa do Senado Federal n.º 4, 1964.

talidade, as vantagens e os benefícios que lhes são assegurados pelas leis de segurança social. Tal fato e reação são naturais e humanos e ocorrerão enquanto não se implantar entre todos a verdadeira noção do que seja **solidariedade social**. Não ocorre a essas pessoas que a sua contribuição lhes garantiu, durante o decorrer de sua vida, assistência e amparo permanentes. Não lhes ocorre, também, que **as contribuições** — não unicamente as suas — compõem um **conjunto** e que de sua totalidade, através da repartição dos bens, sai o amparo para todos, inclusive o déles. Não lhes ocorre, igualmente, já terem, talvez, recebido muito mais do que deram. Assim, para não **perder**, são levados a adotar parentes pobres, crianças órfãs, necessitadas de proteção e, indiretamente, contribuem para a melhoria do meio social. Esses seres economicamente débeis irão receber muito mais do que os simples benefícios previdenciários deixados, uma vez que, sem dúvida alguma, terão dos seus tutores uma proteção bem mais ampla, que não receberiam se não houvesse a influência do fator psicológico acima mencionado. Alimentação, vestuário, instrução, cuidados médicos, orientação, tudo isso passarão a desfrutar em consequência da ação reflexa da segurança social.

44. As noções e os princípios da segurança social influem, também, em outros pontos, como na simplificação e melhoria dos sistemas de prestações familiares (salário-família), interferem nos acórdos coletivos entre empregados e empregadores, propiciando a criação de determinadas modalidades de assistências complementares etc.

45. Múltiplos são os reflexos dos sistemas de segurança social na vida econômico-financeira das nações. Basta lembrar a enorme massa de numerário movimentada pelas instituições encarregadas de sua administração, a aplicação das suas reservas técnicas etc., pa-

ra se ter a certeza da influência exercida nesse campo. Mas não é tão-somente este aspecto, muitos outros existem como, por exemplo, o fato de que a sustentação dos rendimentos dos segurados, mesmo durante seus períodos de necessidade, contribui para a manutenção do mercado interno sem maiores alterações ou prejuízos. Influi, ainda, com sua política de mão-de-obra, na de pleno emprêgo. A redistribuição de rendas é outro fator de relevância e seus reflexos são imensos.

46. Como se vê, a segurança social tem influência e repercussão em todos os campos e setores de atividades da vida dos países. Cada um desses aspectos comporta estudos especiais, os quais, aliás, estão sendo realizados, com profundidade, no mundo inteiro.

VI — CONCLUSÕES

47. O estudo da história da evolução das sociedades humanas, das transformações por que passaram e continuam passando em busca de novas formas de proteção ao homem, prova a necessidade de se trabalhar no sentido da obtenção da "segurança social" como se idealiza, em seu conceito mais amplo e genérico, o que é possível, através do trabalho constante e dos esforços contínuos dos homens de bem.

É necessário, como muito bem disse o Dr. BENITO COQUET (27),

"caminar hacia una seguridad social integral. Cuidar de la salud de la población, no solo restableciéndola cuando se presenta la enfermedad o rehabilitando las aptitudes perdidas, sino extendiendo el cuidado a todo que la salud entrafia para que el hombre pueda realizar sus tareas

27) Discurso pronunciado perante a VII Conferência Interamericana de Segurança Social, Revista Seguridad Social, México, n.º 28, julho-agosto, 1964, pág. 21.

creadoras. Proteger economicamente a los trabajadores ante las contingencias de la enfermedad, la invalidez, la vejez, el desempleo, las cargas familiares, o sea restituir el ingreso, indemnizar los riesgos, impedir el abatimiento de los ya de por si bajos niveles de vida, pero hacer más aún, prevenir los riesgos, amparar la necesidad social, remediar la injusticia que presentan vitales insatisfacciones; garantizar la elevación de los niveles generales de vida y hacer los mayores esfuerzos por extender los beneficios de una seguridad social, así concebida, tanto a la población urbana como la rural, a fin de salvar las brutales barreras de desigualdad que aún existen entre los habitantes de cada país. Limitarnos a consolidar los beneficios que ya tienen los grupos humanos que corresponden a sectores industriales, sería tanto como ahondar las diferencias económicas y sociales y mantener un estado de injusticia para las grandes mayorías suburbanas o rurales.”

48. Dia virá, sem dúvida, em que todos os homens poderão trabalhar em um clima de paz e tranqüilidade, certos de que, em qualquer momento adverso de suas vidas, serão amparados e protegidos, seguros de que, em qualquer contingência penosa e difícil, tanto eles como os seus familiares terão a assistência necessária. Dessa forma, dentro de um clima de segurança, haverá maior empenho, mais alegria de trabalho e portanto, maior rendimento, maior estabilidade política e maior sentimento de solidariedade social entre todos. ,

49. Alguns alegam que a segurança social, como se deseja, destruirá o espírito de poupança, desestimulará a livre iniciativa dos homens, tornando-os, ao lhes dar tranqüilidade excessiva, irresponsáveis, fracos e relaxados.

Essas críticas são simplesmente destrutivas, não têm qualquer objetivo senão o de impedir o progresso social e não possuem o menor fundamento.

Estudos têm sido realizados e a improcedência de tais alegações se mostra inquestionável.

É o que se vê em PAUL DURAND (28), *in verbis*:

“As investigações levadas a efeito pelo Departamento de Estudos de uma das maiores organizações de Economia e Previdência Social da Bélgica não comprovaram existir uma contradição entre a extensão dos seguros sociais e a economia. Pelo contrário, a extensão considerável dos seguros sociais depois da guerra de 1939 não perturbou a formação da economia popular.”

Esclarece esse autor ser “injusto acusar a seguridade social de destruir o espírito de economia, já que historicamente não padece dúvida de que a impossibilidade de economia individual é que determina a criação de uma proteção contra os riscos sociais.”

Salienta, também, ser perfeitamente possível, conforme o demonstrou a experiência da legislação inglesa, salvaguardar o espírito de iniciativa e responsabilidade.

Além dos motivos levantados por PAUL DURAND, cumpre lembrar, ainda, que os homens, pela sua própria natureza, detestam o vácuo, o vazio. Suas iniciativas, no setor da poupança privada, se destinariam a outros fins como, por exemplo, para a obtenção de melhores condições de vida, maior conforto pessoal para si e os seus familiares. Os seus esforços teriam outras metas, outros objetivos.

28) “A Política de Seguridade Social e a Evolução da Sociedade Contemporânea”, Revista Industriários n.º 39, junho de 1954.

50. Cumpre, assim, que todos os povos trabalhem com afinco e se esforcem para alcançar essa "segurança social", uniformizando os seus conceitos e adotando medidas que os tornem exequíveis, a fim de que, tanto no âmbito nacional como no internacional, possam mantê-la eficazmente.

Quando isto ocorrer será implantada, sem dúvida, conforme disse BEVERIDGE, a JUSTIÇA, em lugar da FORÇA, como árbitro entre as Nações, haverá maior paz social e estará definitivamente con-

sagrada a solidariedade social entre todos os seres humanos.

Dizem, porém, algumas vozes, que êsses objetivos não passam de "utopias". Como resposta, não será demais repetir as palavras transcritas no início deste trabalho, que encerram, simplesmente, a verdade:

"La historia, gran maestra de la vida, nos enseña que la utopia de un día es la realidad del día siguiente..."

BIBLIOGRAFIA

- 1) Dr. BENITO COQUET, *Revista Seguridad Social*, México, n.º 28, julho-agosto de 1964.
- 2) Prof. ESTANISLAU FISCHLOWITZ, *Fundamentos da Política Social*, IPES, AGIR, 1964.
- 3) HAROLD LASKI, *Introdução à Política*, Editora ZAHAR, Rio, 1964.
- 4) JASQUES MARITAIN, *Princípios duma Política Humanista*, AGIR, RIO, 1960.
- 5) AIMAN GUERRA NOGUEIRA DA GAMA: a) "Previdência Social: Situação jurídico-legal dos dependentes econômicos, inclusive a da companheira" — *Revista da Informação Legislativa do Senado Federal*, n.º 4, de 1964; b) "Desemprego", *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*, n.º 9, de 1966; c) "O amparo ao ser humano: da assistência à previdência social", *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*, n.º 11, de 1966.
- 6) JACQUES DOUBLET e GEORGES LAVAU, *Securité Sociale*, THÉMIS, 1961.
- 7) OSWALD STEIN, *Hacia la Seguridad Social*, Montreal, 1941.
- 8) ROBERTO PEREZ PATON, *Derecho Social y Legislación del Trabajo*, Buenos Aires, 1954.
- 9) ARNALDO SUSSEKIND, *Previdência Social Brasileira*, Rio, 1955.
- 10) Sir WILLIAM BEVERIDGE: a) *O Plano Beveridge*, tradução de Almir de Andrade, Rio, 1943; b) *Las Bases de la Seguridad Social*, ed. 1946.
- 11) PIERRE LAROQUE, "De l'assurance sociale à la sécurité sociale. L'expérience française", *Revista Internacional do Trabalho*, Vol. LVII, n.º 6, junho de 1948.
- 12) MARIO L. DEVEALI, *Curso de Derecho Sindical y de la Previsión Social*, Buenos Aires, 1954.
- 13) JEAN JACQUES DUPEYROUX, "Algumas Reflexões Sobre o Direito à Seguridade Social", *Revista Industriários*, n.º 79.
- 14) B. RODRIGUES e M. PALACIO, "Precisiones sobre la Seguridad Social", *Revista de Trabajo*, n.º 5, 1953.
- 15) CARLOS MARTÍ BUFILL, "Concepto y Naturaleza del Seguro Social en las Legislaciones Modernas", *Revista Española de Seguridad Social* n.º 6, 1947.
- 16) VLADIMIR RYS, "A Sociologia da Seguridad Social", *Revista Industriários* n.º 101, de 1963, *Revista Mexicana del Trabajo* n.ºs 3-4, 1965, e *Revista Iberoamericana de Seguridad Social* n.º 2, 1966.
- 17) PAUL DURAND, "A Política de Seguridade Social e a Evolução da Sociedade Contemporânea", *Revista Industriários* n.º 39, Junho de 1954.
- 18) ANTONIO ZAMORA, *Digesto Constitucional Americano* Buenos Aires, 1958.
- 19) *The Provisional Constitution of the Syrian Arab Republic*, Ministry of Information, 1964.
- 20) *The Constitution of the Republic of Korea*, Office of Legislation, 1964.
- 21) *The Turkish Constitution* (27-5-1961), BASNUR MATBAASI, ANKARA, TURQUIA.
- 22) *The Provisional Constitution of the Republic of Indonesia* (1950) — publicação da Embaixada da República da Indonésia, Rio.
- 23) *The Constitution of Japan* (November) 3, 1946), como em vigor a maio de 1947, editada por FUKIO NAKANE, 1948, n.º 1.000, EHS, vol. 1.
- 24) MINISTÈRE DE LA PRÉVOYANCE SOCIALE, Bélgica: a) "Aspects économiques et financiers de la sécurité sociale", compte rendu des Journées d'études tenues à Bruxelles les 23, 24 et 25 janvier 1964, *extrait de la Revue belge de sécurité sociale*, Imprimerie H. et M. SCHAUMANS S. A., Bruxelles; b) "Aspects juridiques de la sécurité sociale", compte rendu de la journée d'études tenue à Bruxelles le 29 janvier 1965, *extrait de la Revue belge de sécurité sociale*, Imprimerie H. et M. SCHAUMANS S. A., Bruxelles; c) "Aspects sociologiques de la sécurité sociale", compte rendu de la Journée d'études tenue à Bruxelles le 28 janvier 1966, *extrait de la Revue belge de sécurité sociale*, Imprimerie H. et M. SCHAUMANS S. A. Bruxelles.