

A SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Prof. EVAMAR BRITO

INTRODUÇÃO

1. Antes de iniciar o exame das disposições contidas na Nova Carta, promulgada a 05.10.1988, com relação à seguridade social, convém precisar o sentido de certas palavras e expressões usadas no texto, como seguro social, previdência social e seguridade.

2. O seguro social surgiu na Alemanha, no ano de 1883, ao tempo do Chanceler Bismarck. Com pouco tempo foi difundido por toda a Europa, e, mais tarde, pelos países de outros continentes. Na maioria dos países, a instituição foi evoluindo e passou por três fases, a saber: primeira — do seguro social propriamente dito, que consiste na cobertura de certos eventos previsíveis a que estão expostas as pessoas, feita pelo Estado, de forma sistemática e geral, mediante a cobrança de uma contribuição do segurado, que o vincula obrigatoriamente ao sistema; segunda — da previdência social, que, no dizer de Celso Barroso Leite, “é um misto de seguro social e medidas assistenciais, normalmente custeadas mediante contribuição compulsória do segurado e da empresa, com participação, quase sempre, do Estado”(1); e, finalmente, terceira — da seguridade social, estágio mais evoluído, que oferece maior proteção social ao ser humano. Segundo Mário Deveali, “é a política do bem estar, geradora da paz social, baseada — frente ao estreito conceito de solidariedade trabalhista ou industrial — no mais amplo da solidariedade humana”(2). No seu livro “Previdência Social Brasileira” Arnaldo Sussekind (3) dá uma idéia bastante precisa da matéria, ao comparar os sentidos restrito e amplo da seguridade social. Ensina o autor que, em sentido restrito, seguridade social corresponde a previdência social (ou seja, seguros sociais obrigatórios, mais os serviços assistenciais complementares), enquanto que, no sentido amplo a seguridade social compreende a política do bem estar social.

3. A seguridade, portanto, é a meta final, é o ideal em matéria de proteção e bem social. Representa uma evolução na idéia de seguro ou previdência. É um sistema generalizado de proteção contra os riscos sociais, e visa atingir, ao mesmo tempo, dois objetivos; a) amparar toda a população do Estado e b) cobrir, se não a totalidade, pelo menos a grande maioria dos eventos previsíveis a que estão expostas as pessoas.

BREVE HISTORICO

4. No direito brasileiro o seguro social surgiu timidamente, com a criação de pequenas Caixas de Aposentadoria e Pensões na década dos anos 20. A lei nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, conhecida por Lei Eloy Chaves, foi o marco inicial. Cresceu e foi se aperfeiçoando nas décadas dos anos 30, 40 e 50, especialmente com a criação dos grandes Institutos de Aposentadoria e Pensões, de âmbito nacional. A partir dos anos 60, com o advento da Lei Orgânica da Previdência Social decolou rumo á seguridade. Cresceu ainda mais, e se reestruturou. Aumentou consideravelmente o número de pessoas protegidas e multiplicou as prestações que concedia. Finalmente, a seguridade é consagrada expressamente na Nova Constituição como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

5. A Constituição de 16 de julho de 1934 foi a primeira a abrir espaço à previdência, ao atribuir à união a competência privativa para legislar sobre normas fundamentais de assistência social (art. 5º, XIX), e ao estabelecer que a legislação do trabalho observará, além de outros preceitos que colimarem melhorar as condições do trabalhador, a assistência médica e “a instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes do trabalho ou morte (art. 121, parágr. 1º, h)”.

A Constituição de 1937 foi mais concisa. Tratou da matéria nos arts. 16, XVI e 137, letras l e m, mantendo as regras da anterior.

A Carta de 1946 cuidou distintamente do Direito do Trabalho e da previdência social, consagrando os mesmos princípios das anteriores, nos arts. 5º, XV, letra b, e 157, XIV, XV, XVI, e XVII.

6. A de 1967 inovou pouco. Estabeleceu que à União compete legislar sobre normas gerais de previdência social e de defesa e proteção da saúde. Assegurou aos trabalhadores, além de outros direitos, previdência social com custeio pela União, empregador e empregado (sem estipular a quota de cada fonte, como faziam as anteriores), obrigatoriedade do seguro contra acidentes do trabalho pelo empregador, e a proibição da criação, majoração ou extensão de prestação de assistência médica ou de benefício da previdência social sem previsão da correspondente fonte de custeio (arts. 8º, XVII, letra c, e 158, XVI, XVII, parágrafos 1º e 2º).

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, reproduziu os mesmos princípios da Constituição de 1967, nos artigos 8º, XVII, letra c e parágr. único e art. 165, XV, XVI, XIX e parágr. único.

7. Finalmente, na Nova Carta de 05.10.1988, a matéria é tratada com bastante desenvoltura, sob a denominação genérica de seguridade social, fugindo da técnica de concisão adotada nas constituições anteriores, especialmente na de 1937. Por vezes até muito minuciosa, regulando situações que ficariam melhor em lei ordinária.

NORMAS GERAIS

8. As disposições constitucionais que regulam a matéria são as seguintes: arts. 6º, 7º, II, VII, XII, XXIV e parágr. único, 2l, XXIII, 24, XII, 192 a 204 e arts. 55 a 59 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

9. Examinemos as disposições mais importantes:

“Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Andou bem o legislador constituinte em colocar a matéria debaixo da denominação “Ordem Social”, no Capítulo II, do título II, que trata “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, porque os direitos ali definidos são de natureza social, como bem os consagrou a Organização das Nações Unidas, no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

Esta orientação é adotada, também, pelas constituições da França, Itália, Argentina, Peru, Equador, Colômbia, São Salvador, Rússia e maioria das Repúblicas Democráticas Populares.

Nas nossas constituições, desde a de 1934, a previdência social figurava no título da “Ordem Econômica e Social”, com exceção da Carta de 1937, que a inseria no título da “Ordem Econômica”, evidentemente inadequado.

10. “Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

II — seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;

VIII — décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;

XII — salário-família para os seus dependentes;

XXIV — aposentadoria;

Parágrafo único. São assegurados à categoria dos trabalhadores domésticos os direitos previstos nos incisos VI, VI, VIII, XV, XVII, XVIII, XIX, XXI e XXIV, bem como a sua integração à previdência social”.

Este artigo consagra algumas das conquistas dos trabalhadores no campo do seguro social, já incorporadas à legislação ordinária, tais como seguro-desemprego, abono anual, salário-família e aposentadoria. A referência é meramente exemplificativa, porque os direitos de que eles gozam são muito mais numerosos, e alguns de suma importância, como a pensão aos dependentes no caso de morte do segurado, o auxílio-doença e outros.

O parágrafo único do artigo confirma a integração à previdência social da categoria dos trabalhadores domésticos, direito que passaram a ter com o advento da lei nº 5.858, de 11.12.1972.

11 - O art. 22 estabelece:

Compete privativamente à União legislar sobre:

XXIII — seguridade social;

Art. 24 — Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

XII — previdência social, proteção e defesa da saúde;

Parágr. 1º — No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

A previdência social integrava o campo do Direito do Trabalho até o advento da Constituição de 1946. A partir daí operou-se a separação das respectivas áreas, cada qual ficando com seu objeto próprio. Adquiriu autonomia como ramo distinto do direito. As Constituições posteriores mantiveram a distinção, o mesmo acontecendo com a Nova Carta de 1988.

A competência privativa para legislar sobre seguridade social ficou, portanto, com a União. Contudo, é admitida a competência concorrente com os Estados e o Distrito Federal quando se tratar de legislar sobre previdência social, proteção e defesa da saúde. A inovação diz respeito à seguridade social, que não constava das constituições anteriores.

Paralelo entre as várias constituições que tivemos e a atual mostra que a Carta de 1988 apresenta esta novidade no campo social:

criou uma instituição nova, com amplo campo de atuação, chamada seguridade social.

SEGURIDADE SOCIAL

12. A Constituição dedicou o Título VII à Ordem Social. O seu Capítulo II trata da seguridade social, definida no art. 194, assim:

“A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único: Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I — Universalidade da cobertura e do atendimento;
- II — Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III — Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV — Irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V — Equidade na forma de participação no custeio;
- VI — Diversidade da base de financiamento;
- VII — Caráter democrático e descentralização da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.”

E da essência dos seguros sociais que sejam instituídos e organizados pelo Estado. Sempre foi assim. Desde a sua criação na Alemanha e demais países europeus, no final do século passado.

13. O conceito de seguridade consagrado no texto constitucional é bastante amplo. Abarca os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. São três campos de ação perfeitamente distintos.

Tratando do assunto, José Afonso da Silva comenta, na última edição de seu curso de Direito Constitucional Positivo, que “a seguridade constitui o instrumento mais eficiente da liberação das necessidades sociais, para garantir o bem-estar material, moral e espiritual de todos os indivíduos da população” (4), e acrescenta que deve repousar nos princípios básicos, enunciados por José Manuel Almansa Pastor, a saber:

“a) Universalidade subjetiva (não só para trabalhadores e seus dependentes, mas para todos indistintamente); b) universalidade objetiva (não só reparadora, mas preventiva do surgimento da necessidade; protetora em qualquer circunstância); c) igualdade protetora (prestação idêntica em função das mesmas necessidades; não distinta como na previdência em função da quantidade da contribuição); d) unidade de gestão (só é administrada e outorgada pelo Estado); e) solidariedade financeira (os meios financeiros procedem de contribuições gerais, não de contribuições específicas dos segurados).”

Finalmente, conclui o comentarista que a Constituição acolheu uma concepção de seguridade social, cujos objetivos e princípios se aproximam bastante daqueles fundamentos.

14. E bem verdade que a Constituição não fala em princípios, mas simplesmente em objetivos, no sentido de metas, alvos a atingir. Dentro desses objetivos pretende alcançar o ideal da seguridade.

Na Nova Zelândia, onde existe um sistema generalizado de proteção contra riscos sociais, a seguridade é muito desenvolvida, e se baseia em um único princípio: “a cada um de acordo com sua necessidade; de cada um conforme suas possibilidades.”

Estes objetivos enunciados pela Nova Carta já vêm sendo perseguidos há muito tempo pela legislação ordinária. Com efeito, em maio de 1945, Getúlio Vargas baixava o Decreto-Lei nº 7.526 — Lei

Orgância dos Serviços Sociais, que previa a criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil, destinado a unificar a administração da previdência, incorporar novos contingentes de trabalhadores ao sistema e ampliar o leque de prestações e benefícios. Infelizmente esta lei teve duração efêmera. Foi revogada pouco tempo depois, pelo governo que assumiu a direção do país, após a queda de Getúlio.

Todavia, em 1960, saiu a esperada reforma do sistema previdenciário com a Lei Orgânica da Previdência Social e legislação posterior, que retomaram a filosofia da seguridade, ampliando programas e planos de previdência, e estendendo o amparo social a novas camadas da população. (5)

15. A Constituição prevê, também, a participação dos trabalhadores, empresários e aposentados na gestão da seguridade, o que vai imprimir caráter mais democrático à instituição.

Outra conquista é a irredutibilidade no valor dos benefícios, que evita sejam as prestações minimizadas com o correr do tempo.

Importante, também, é a disposição que admite como objetivo a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais. Trata-se de objetivo de grande alcance social, e que tem sua razão de ser. Os trabalhadores rurais foram amparados pela previdência social bem mais tarde dos que os urbanos, através da Lei Complementar nº 11 de 25.05.1971, alterada pela Lei Complementar nº 16, de 30.10.1973, regulamentadas pelo Decreto nº 73.617, de 12.02.1974. E fizeram jus a apenas seis prestações — aposentadoria por velhice, por invalidez, pensão aos dependentes, auxílio-funeral, serviço de saúde e serviço social —, enquanto que os trabalhadores urbanos tinham direito, nessa data, a mais de 15 prestações.

16. O artigo 195 trata do custeio da seguridade, por toda a sociedade, prevendo recursos do Estado (através dos orçamentos da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios), contribuição dos empregadores, dos empregados e de receita proveniente de concurso de prognósticos. Contudo, não prevê expressamente a quota de participação de cada fonte, embora o artigo anterior fale em equidade, quanto à forma de participação no custeio, como um dos objetivos da seguridade.

A propósito, cabe lembrar que a Constituição de 1934 previa a igualdade contributiva por parte da União, do empregador e do empregado; a de 1937 omitiu-se neste particular; a de 1946 aboliu o dispositivo prevendo a igualdade, que constava de seu projeto original; e as Constituições de 1967 e 1969 simplesmente silenciaram sobre o assunto.

Quanto à legislação ordinária desde 1923, ano da criação do seguro social no País, até o ano de 1973 (6) admitiu-se a igualdade contributiva das três fontes de recursos já referidos — União, empregador e empregado.

Embora certos autores tenham aplaudido a supressão desse princípio das constituições, na prática resultou em equívoco, porque ensejou à União ir reduzindo gradativamente a sua participação no custeio da previdência. Hoje a participação do Estado é mínima, se considerada em relação às duas outras fontes.

Os parágrafos 1º ao 8º do art. 195 consagram princípios, na sua maioria, incorporados à legislação ordinária.

DA SAÚDE

17. Os artigos 196 a 200 tratam do direito à saúde, como uma das preocupações de maior importância da seguridade. E define:

“Art. 196 — A saúde é um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”

O direito à saúde é um dos mais importantes do ser humano, decorrência lógica do direito à vida. Está consagrado na constituição de vários países, como Itália, Polônia, Portugal e Peru. Agora, passa a figurar na nossa Carta, como direito de todos e dever do Estado. Na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, não vinha expresso, mas

decorria do direito à vida, garantido no “caput” do art. 153, e no seu parágrafo 36.

Todos os sistemas modernos de seguridade ou previdência social procuram proteger a saúde, através de prestações próprias. E o que se vê do nosso, com os benefícios da assistência médica, hospitalar, odontológica, farmacêutica, do auxílio-doença e outros.

18. No nosso sistema de previdência social, desde o início, o seguro e a assistência médica estiveram juntos. Com efeito, a Lei Eloy Chaves já previa a assistência médica ao lado de três outras prestações concedidas aos segurados das extintas Caixas de Aposentadoria e Pensões.

No relatório Final da Comissão Organizadora do Instituto dos Serviços Sociais do Brasil dava-se ênfase à assistência médica, e justificava-se: “Daí, a nosso ver, ser impossível assegurar o desenvolvimento econômico do Brasil sem garantir a integridade da saúde e o amparo aos valores em formação. Assim, a assistência médico-social, além de outras razões que a recomendam, tem que ser ministrada a toda a população necessitada como fator de defesa da economia, pois em todas as idades o homem tem um valor econômico, efetivo ou potencial, e o acréscimo constante desse valor deve ser o principal objetivo do administrador público. Fazer previdência sem assistência é atender ao trabalhador quando ele já não pode servir à coletividade, para a qual passa a constituir um ônus, conservando apenas o poder aquisitivo, em geral fortemente reduzido.”(7)

19. No art. 197, o Poder Público reserva para si a atribuição de regulamentar, fiscalizar e controlar as ações e serviços de saúde, cuja execução é feita diretamente pelo Estado ou através de terceiros, e também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

A norma constitucional prevê, também, que as ações e serviços públicos de saúde devem integrar uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo sistema único, cuja organização deve

observar as diretrizes de descentralização, atendimento integral e participação comunitária. (8)

20. As fontes de custeio do sistema de saúde estão previstas no parágrafo único do art. 198. São recursos provenientes da Seguridade Social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outros de menor importância.

Embora a saúde seja um dever do Estado, acaba sendo financiada em parte pela seguridade, portanto, indiretamente pela contribuição do segurado. Em alguns países é custeada pelos impostos gerais.

21. Merece destaque, pela importância, o preceito do art. 199, que admite a participação da iniciativa privada na assistência à saúde, como complemento, vedada, todavia, a destinação de recursos públicos para subvencioná-la.

Aspecto que pode dar margem a polêmica é a proibição a empresas ou capitais estrangeiros de participar da assistência à saúde no País, salvo nos casos previstos em lei. Parece-nos inócua a proibição, já que pode ser afastada por lei ordinária. Contudo, vale como regra geral.

Ficou previsto, também, que a participação de instituições privadas, de forma complementar, no sistema único de saúde se faz através de contrato de direito público ou convênio.

22. O art. 200 trata das atribuições do sistema único de saúde, conferindo maior importância às ações preventivas, e relegando a segundo plano a assistência médica. A constituição foi até minuciosa nesse particular, porém omitiu-se em relação aos órgãos que ficarão encarregados das atividades preventivas, atualmente a cargo do Ministério da Saúde e outros, e dos serviços de assistência médica que sempre estiveram subordinados à Previdência Social. Certamente a lei ordinária se encarregará de regular a matéria.

Contudo, quis nos parecer que prevaleceu certo interesse um tanto quanto estranho de esvaziar a assistência médica proporcionada à população. Isso pode vir a constituir grave erro e lastimável

retrocesso, porque os recursos atualmente destinados à assistência médica podem ser desviados para atividades meramente preventivas. É notório, que aquilo que o segurado mais espera da seguridade, na área da saúde, é a assistência médica na doença.

23. De qualquer forma é importante frisar que a constituição, ao garantir a todos o direito à saúde, mediante ações e serviços que visem à prevenção e à assistência na doença, busca atingir aquele ideal de universalidade da cobertura e do atendimento, objetivo primeiro da seguridade.

DA PREVIDENCIA SOCIAL

24. A Previdência Social constitui a área de maior importância da seguridade, porque visa amparar o ser humano nas situações de infortúnio, principalmente na velhice e nos momentos da diminuição ou perda de ganhos que tanto afetam a pessoa e sua família. A Nova Carta não define, mas leva a entendê-la no sentido restrito, como seguro social, ou seja a cobertura dos eventos a que estão expostas as pessoas, feita pelo Estado, mediante a cobrança de uma contribuição do seguro.

25. Os arts. 201 e 202 disciplinam a matéria:

“Art. 201. Os planos de Previdência Social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a:

I — cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidentes do trabalho, (9) velhice e reclusão;

II — ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda;

III — proteção à maternidade, especialmen-

te à gestante;

IV — proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

V — pensão por morte de segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, obedecido o disposto no parágr. 5º e no art. 202.

Parágr. 1º. Qualquer pessoa poderá participar dos benefícios da previdência social, mediante contribuição na forma dos planos previdenciários.

Importa recordar aqui que a nossa previdência, desde a instituição do seguro social obrigatório no País até os dias atuais, veio pouco a pouco aumentando os planos de benefícios e as prestações em dinheiro concedidos aos seus beneficiários. Começou modestamente, com a Lei Eloy Chaves, prevendo a concessão de quatro prestações: aposentadoria por invalidez, aposentadoria ordinária, pensão aos dependentes do segurado falecido e assistência médica modesta. Em 1952, já cobria maior número de eventos e concedia dez prestações. Ao final de 1973 já eram dezenove, como consequência da ampliação de seus planos e programas; e, finalmente, por ocasião da expedição da 2ª edição da CLPS, em 1984, eram mais de vinte e duas prestações, entre benefícios e serviços (10).

26. O parágrafo primeiro do artigo em exame prevê que a vinculação à previdência pode ser deferida a qualquer pessoa, desde que contribua para o seu custeio. É interessante observar como evoluiu esse vínculo com a previdência: ao tempo das Caixas de Aposentadorias e Pensões a vinculação resultava da relação de emprego a determinada empresa; posteriormente, à época dos grandes Institutos de Aposentadoria e Pensões, resultou em pertencer o trabalhador a certa categoria profissiononal; mais tarde, admitiu-se a vinculação em razão do exercício de emprego ou atividade profissional. Nesta última fase, que teve início pouco antes do advento da Lei Orgânica da Previdência Social, foram incorporados ao sistema grandes contingentes de trabalhadores, como os avulsos, os

eventuais, os profissionais liberais, enfim os autônomos em geral.

A Nova Carta, sem romper com os critérios adotados anteriormente, passa a admitir a filiação à previdência social de qualquer pessoa, desde que contribua para o seu custeio. Com isso abre-se a previdência a toda a população, atingindo um dos objetivos mais perseguidos pela Seguridade.

27. Os demais parágrafos do art. 201 são de maior importância, com destaque para o seguinte: — o que assegura o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes o valor real (parágr. 1º); o que admite a correção monetária de todos os salários de contribuição no cálculo de benefício (parágr. 3º); o que prevê que nenhum benefício terá valor mensal inferior ao salário mínimo (parágr. 5º); e o que veda a subvenção ou auxílio do Poder Público às entidades de previdência privada com fins lucrativos (parágr. 8º).

28. Preceito de grande alcance social e sobremodo justo é o contido no art. 202 que manda calcular o benefício da aposentadoria sobre a média dos 36 últimos salários da contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição de modo a preservar seus valores reais.

A Carta trata, ainda, das diversas modalidades de aposentadoria e faculta a aposentadoria proporcional após 30 anos de trabalho para o homem e 25 para a mulher.

Outro direito assegurado é a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana.

E bem verdade que a maioria dos direitos garantidos pela Nova Carta, no campo da previdência, já estão previstos na legislação ordinária, contudo, adquirem agora “status” constitucional.

DA ASSISTENCIA SOCIAL

29. Outro campo de atuação da seguridade é a assistência social. Não é custeada pelo usuário, como acontece com a previdência, onde o segurado participa de seu financiamento, mediante uma contribuição.

Trata-se de novidade constitucional, uma vez que as constituições anteriores não cuidaram do assunto.

A assistência é considerada por certos autores como um direito da pessoa. Foi o que pensa Francisco Ferrari: “En la época actual vemos que la asistencia ha dejado de ser un favor para convertirse en un derecho. Vemos también que “la afirmación de um sentimento de solidariedade ha hecho reconocer, como un deber social, la asistencia a los indigentes, a los ancianos y a los inválidos” (11).

30. A Constituição de 1988 tratou da matéria nos arts. 203 e 204, dispondo:

“Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I — a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II — o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III — a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV — a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V — garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovar não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Este artigo consagra direito já proporcionado aos carentes e idosos pela lei ordinária, através da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor e da Fundação Legião Brasileira de Assistência e outros órgãos, integrantes do Sistema Nacional de Previdência e Assistência

Social. Contudo, o faz com maior ênfase, estendendo este direito a todas as pessoas necessitadas, independentemente de contribuição. Não exige, também, o exercício de qualquer atividade laborativa anterior da parte do assistido.

31. O art. 204 prevê as fontes de financiamento da assistência: são recursos do orçamento da seguridade social e outras, que a Constituição não especifica. Quanto à organização dos serviços de assistência, fixa algumas diretrizes: a) descentralização político-administrativa, com a coordenação e normas gerais a cargo da esfera federal, e a coordenação e execução de programas atribuídos às esferas estadual e municipal e; b) a participação da população por meio de organizações representativas.

DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITORIAS

32. A Constituição contém algumas disposições transitórias com relação à seguridade. São os artigos 55 a 59 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que estabelecem: a) recursos de 30^o%, no mínimo, do orçamento da seguridade para o setor de saúde, até que seja aprovada a lei de diretrizes orçamentárias; b) parte da arrecadação do FINSOCIAL será destinada a integrar a receita da seguridade social, até que lei disponha sobre a contribuição a cargo do empregador, prevista no artigo 195, I; c) os débitos dos Estados e dos Municípios para com a previdência até 30 de junho de 1988 poderão ser parcelados em 120 prestações mensais, sem juros e multas, sujeitos a garantias e outras condições no caso de não pagamento.

33. O art. 58, de grande alcance social, tem chamado a atenção dos interessados, porque regula a revisão dos benefícios de prestação continuada existentes na data da promulgação da Constituição, que terão seus valores revistos, para restabelecer o valor aquisitivo, de acordo com o número de salários mínimos que tinham na data da concessão, até que seja implantado o plano de custeio e benefícios.

34. Finalmente, o art. 59 prevê que os projetos relativos à organização da seguridade social e aos planos de custeios e de benefício serão apresentados ao Congresso Nacional, no prazo de seis meses da promulgação da Carta, e serão apreciados em outros seis meses. Aprovados, serão implantados progressivamente nos dezoito meses seguintes.

CONCLUSÕES

35. Depois destas considerações, algumas conclusões parecem-nos inevitáveis:

PRIMEIRA — A Nova Carta rompeu, quanto à técnica legislativa, com a tradição das constituições anteriores, todas elas concisas no tratamento dispensado à matéria. Dedicou-lhe largo espaço. Fixou as diretrizes gerais da seguridade e regulou distintamente as várias áreas de que se compõe: saúde, previdência social e assistência social.

SEGUNDA — As inovações em relação às constituições passadas são mais do que notórias. Quase tudo constitui novidade. Abstraindo-se as disposições que regulam a competência para legislar sobre previdência, defesa e proteção da saúde, as que definem os principais eventos cobertos e a proibição de criação, majoração ou extensão de prestação ou serviço previdenciário, sem a correspondente fonte de custeio, tudo o mais constitui novidade.

Efetivamente, existia grande descompasso entre os preceitos constitucionais e a legislação ordinária de previdência social vigente no País. A Constituição de 1988 retomou o passo. Atualizou-se. Incorporou ao seu texto várias disposições da lei ordinária, a par de avançar relativamente a certos aspectos, como ao estender o amparo da seguridade a toda a população e conceder novos direitos aos beneficiários da previdência social.

TERCEIRA — O aspecto negativo fica por conta das despesas a cargo da seguridade social. A Constituição onerou em demasia a

seguridade. Impos-lhe encargos na área de saúde, como as ações e serviços preventivos que considera prioritários, e que sempre estiveram afetos a outros órgãos da administração. Com isto, aumenta consideravelmente as suas despesas. Em contrapartida, dispensa tratamento modesto à assistência médica propriamente dita.

Observe-se que em quase todos os países, como já foi dito, tais encargos de saúde correm por conta dos impostos gerais.

36. Em síntese, antes tínhamos no País um sistema de previdência social; agora, depois da promulgação da Nova Constituição, temos um sistema de seguridade social. Na Carta estão contidas as normas básicas do novo sistema. Contudo, a sua organização definitiva e pleno funcionamento estão a depender, como previsto, de várias leis de responsabilidade do Congresso Nacional.

* * *

NOTAS

1. In Revista Brasileira de Estudos Políticos nº 35, págs. 13 e 14.
2. Mário Deveali, "Curso de Derecho Sindical y de la Previsión Social", pág. 274, 1952.
3. Arnaldo Sussekind, "Previdência Social Brasileira", pág. 49.
4. José Afonso da Silva, "Curso de Direito Constitucional Positivo", pág. 271, 5ª ed.
5. Para se ter uma idéia do extraordinário crescimento da previdência no País, basta considerar os seguintes dados: em agosto de 68, o Instituto Nacional de Previdência Social — INPS — contava com cerca de nove milhões de segurados, entre ativos e aposentados,

aos quais correspondiam 24 milhões de dependentes. (In Revista Previdência Social, nº 10, p. 5, Relatório-Síntese). Em janeiro de 84, por ocasião da comemoração do Dia da Previdência Social, ao completar 62 anos de sua criação no Brasil, calculava-se que ela devia amparar mais ou menos 80 milhões de brasileiros, entre segurados e dependentes, ou seja, pouco mais de 70% da população do País; e, que 10 milhões de brasileiros recebiam prestações entre aposentadorias, pensões, auxílios-doença e outros benefícios.

6. Em 1973, a Lei nº 5.890 deu nova redação ao art. 69 da LOPS, abolindo a igualdade contributiva.
7. In Revista Previdência Social, nº 9, novembro/dezembro, 1968, INPS, Brasil, pág. 50.
8. Informa Hilário Torloni, no seu livro Estudo de Problemas Brasileiros, 14ª ed., 1981, págs. 223 e 224, que “em nosso país, a política de saúde vem oscilando entre dois pólos: o da coletivização e o da privatização dos serviços médicos, ficando a medicina preventiva sempre a cargo do Estado. A primeira característica do nosso sistema é, pois, a dicotomia, a separação entre medicina preventiva e medicina curativa. A primeira a cargo do Estado, e a segunda, custeada pelos usuários e prestada por serviços públicos ou por entidades privadas. A segunda característica é a extrema divisão e dispersão dos serviços de assistência à saúde, sem nenhum grau de integração, tanto do ponto de vista geográfico, com sob o aspecto técnico e administrativo. Outro aspecto típico de nossa política de saúde, tem sido sua descontinuidade executiva e sua falta de orientação doutrinária”.
9. Não se deve confundir a cobertura previdenciária do acidente do

trabalho com a indenização a cargo do empregador, resultante de responsabilidade civil, quando há dolo ou culpa, prevista no art. 7º, XXVIII da Constituição.

10. As prestações em geral concebidas pela Previdência Social, por ocasião da expedição da CLPS (decreto nº 89.312, de 23.01.1984), eram as seguintes: auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, por velhice, por tempo de serviço, aposentadoria especial, aposentadoria de legislação especial (ao aeronauta, ao jornalista profissional, ao professor), auxílio-natalidade, salário-família, salário-maternidade, auxílio-reclusão, auxílio-funeral, pensão, abono anual, pecúlio, assistência médica, assistência complementar, assistência reeducativa e de readaptação profissional, renda mensal vitalícia e benefícios em condições especiais (ao ex-combatente, ao ferroviário servidor público ou em regime especial e ao estudante).

11. Francisco Ferrari, "Los Principios de la Seguridad Social", p. 127, Buenos Aires, 1972.

* * *