

MARCOS HISTÓRICOS DA SEGURIDADE SOCIAL

Débora Fernandes Dezotti^{}*
*Taís Nader Marta^{**}*

RESUMO:

A Constituição Federal de 1988 trouxe avanços no que tange ao direito da seguridade social no Brasil. Em realidade, verifica-se grande evolução, desde a primeira Carta Magna, da época do Império, passando pelas Constituições consideradas democráticas, sem deixar de mencionar as Constituições dos períodos ditatoriais pelos quais, infelizmente, passou o Brasil. O presente trabalho propõe-se a expor o contexto histórico da seguridade social, suas origens e evolução histórica, intentando colaborar para o adequado entendimento e aplicação princípios que regem atualmente a seguridade social.

PALAVRAS-CHAVE: Seguridade Social. Constitucionalismo. Evolução Histórica.

ABSTRACT:

The Federal Constitution of 1988 brought progress in regard to social security Law in Brazil. In fact, there was considerable evolution since the first Constitution of the Empire era, passing by the constitutions considered democratic, not to mention the constitution of the dictatorial periods for which, unfortunately, went to Brazil. This paper proposes to expose the historical context of social security, their origins and historical evolution, trying to collaborate for the proper understanding and application principles currently governing social security.

KEYWORDS: Social Security. Constitutionalism. Historical Evolution.

^{*} Aluna do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Bauru, Instituição Toledo de Ensino. Funcionária do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). E-mail: debora_bauru@hotmail.com.

^{**} Pós-graduada em Direito Constitucional e em Direito Processual pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Mestre em Direito Constitucional pela Instituição Toledo de Ensino (Bauru-SP). Professora do Curso de Direito e da Pós-Graduação da Faculdade Anhanguera de Bauru. Advogada. E-mail: tais@barbosamarta.adv.br

SUMÁRIO

1. Introdução

2. Contextualização da Seguridade Social

2.1. Evolução Histórica

2.1.1. Antiguidade

2.1.2. Idade Média

2.1.3. Estado Absolutista

2.1.4. Estado Liberal

2.1.5. Estado do Bem Estar Social (Welfare State)

2.1.6. Neoliberalismo

2.2. Evolução Histórica no Brasil

2.2.1. Constituição de 1824

2.2.2. Constituição de 1891

2.2.3. Constituição Federal de 1934

2.2.4. Constituição Federal de 1937

2.5. Constituição Federal de 1946

2.6. Constituição Federal de 1967 e a Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969

2.7. Constituição Federal de 1988

3. Assistência Social

3.1. Conceito

3.2. Objetivos

3.3. Princípios

3.4. Diretrizes

3.5. Organização e Gestão da Assistência Social

3.6. Custeio

3.7. Serviços

3.7.1. Serviço Social

3.7.2. Habilitação e Reabilitação Profissional

4. Considerações Finais

5. Referências

1. INTRODUÇÃO

O constitucionalismo foi, sem dúvida, uma grande conquista dos povos civilizados o reconhecimento da necessidade de uma segurança jurídica com base em uma Lei Maior, a Constituição.

A idéia de Constituição é bem antiga: ela é criada por um poder criador originário, que pode ser envolvido por uma Assembléia Nacional Constituinte. No mundo jurídico, a Constituição é a Lei Fundamental de um Estado e, desse modo, é a organização dos seus elementos essenciais, dentre os quais encontram-se os direitos fundamentais e suas garantias. É necessário que a Constituição possua força normativa o suficiente para fazer valer o direito posto e não servir apenas de declaração política.

Dessa forma, baseada na vontade da Constituição, a Lei Fundamental poderá buscar uma efetiva garantia de direitos, e, determina direitos inclusive com relação à Seguridade Social: ramo autônomo em relação aos demais ramos do direito e tem natureza jurídica publicista, ou seja, decorre da lei e não da vontade das partes.

Compreende um conjunto integrado de ações do Poder Público, no âmbito da Previdência Social, Assistência Social e Saúde.

A Previdência Social tem caráter contributivo, enquanto a assistência social e saúde independem de contribuição. O financiamento da seguridade social será feito por toda a sociedade de forma direta e indireta.

Os seguintes princípios exteriorizam a essência da seguridade social: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade no valor

dos benefícios; equidade na forma de participação e no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

No tocante à assistência social, trata-se de direito público subjetivo, na medida em que qualquer pessoa que necessitar pode reivindicar uma prestação positiva por parte do Estado.

Assim sendo, fundamental conhecer sua evolução histórica para entender, em casos práticos, a vontade do nosso Constituinte Originário, bem como os atuais objetivos, princípios, diretrizes, custeio, organização, gestão e serviços da assistência social que serão ao final analisados.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL

2.1. Evolução Histórica

2.1.1. Antiguidade

Os primeiros registros na história da proteção social surgiram no Oriente Médio com o Código de Hamurábi, na Babilônia, século XVIII a.C e com o Código de Manu, na Índia, século II a.C., que continham preceitos de proteção aos trabalhadores e carentes.

Porém, apesar de se afirmar a existência de direitos aos indivíduos não existia garantias contra o poder dos governantes. Assim, cabia ao cidadão apenas observar as leis.

Nesse sentido, aponta Bobbio¹, ao prescrever sobre a concepção de sociedade vigente na Antiguidade: “[...] o indivíduo singular é essencialmente um objeto do poder ou, no máximo, um sujeito passivo”.

Observa-se, portanto, que apesar da carência de mecanismos para garantia de direitos, já existia o ideal de proteger a pessoa em situações de necessidade.

2.1.2. Idade Média

A Idade Média caracteriza-se pela presença de uma sociedade estamental dividida entre clero, nobreza e povo. Segundo Dallari, três fatores nortearam este período, quais sejam, o cristianismo, as invasões dos bárbaros e o feudalismo.

Nessa época, houve pouca evolução nas declarações de direitos humanos e sociais, as que surgiram não eram universais e se restringiam a certos grupos, assim encontramos o Decreto de Afonso IX, nas Cortes de Leon, de 1188, e a Magna Carta de João II, em 1215, na Inglaterra.

Foi uma época de difícil unidade política, e foi através do fortalecimento do cristianismo que nasceu a idéia de solidariedade que fez surgir sistemas de mútua ajuda e segurança.

2.1.3. Estado Absolutista

Neste período houve a primeira lei que versou sobre a assistência social, a qual ficou conhecida como *Law of Poor* (Lei dos Pobres) ou *Poor Relief Act*

¹ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 58.

(ação de assistência aos pobres) em 1601, na Inglaterra, durante o reinado da rainha Isabel.

Tratou da obrigação das autoridades locais proporcionarem auxílio no caso de enfermidade, invalidez e desemprego e teve como princípio a responsabilidade da comunidade pela assistência pública, surgindo a obrigatoriedade de contribuições para fins sociais (*poor tax*).

2.1.4. Estado Liberal

Temos como característica marcante do Estado Liberal a intervenção mínima do Estado na vida social, tema tratado na obra de Adam Smith, *A Riqueza das Nações*.

Nesse momento teve início a Revolução Industrial na Inglaterra, em 1775. Entretanto, ao mesmo tempo em que a economia crescia, ocorria um retrocesso que afrontava a dignidade da pessoa humana, tendo em vista as condições desumanas que os trabalhadores eram submetidos.

Em razão da limitação imposta ao Estado no tocante à intervenção na economia, poucos eram os instrumentos de proteção social. Porém, os trabalhadores começaram a reagir diante destas condições de trabalho, e surgiram as primeiras medidas de proteção ao trabalhador, como ocorreu na França, proibindo o trabalho de crianças em Minas de subsolo; na Inglaterra, em 1847, limitando a jornada de trabalho a 10 horas. Em termos de seguridade, em 1793 foi introduzido no art. 21 da Declaração de Direitos da Constituição Francesa direitos à assistência:

Art. 21: A assistência pública é uma dívida sagrada. A sociedade deve sustentar os cidadãos infelizes, dando-lhes trabalho ou assegurando os meios de subsistência aos que não estejam em condições de trabalhar.

Nesse contexto, pouco evolui a proteção social, o referido artigo está distante do conceito de seguridade social que temos hoje. André Sette afirma: “Não se garantia a subsistência mínima aos menos afortunados que, na velhice, quedavam-se desamparados”.²

Em 1883, o chancelar alemão Otto Von Bismark, implantou o primeiro regime de seguros sociais, que surge no embrião do Estado do Bem Estar Social (*Welfare State*).

2.1.5. Estado do Bem Estar Social (*Welfare State*)

O Estado do Bem-Estar Social se caracteriza pelo fato de tratar de setores sociais de grande importância, tais como a previdência, a assistência social e a educação. E o cidadão passa a ter acesso a esses direitos.

Assim, em termos de nascimento da previdência social, temos como marco a lei inaugurada pelo Chancelar *Bismark* na Alemanha, nessa transição entre o Estado Liberal para o Estado do Bem Estar Social.

No entanto, a primeira constituição do mundo a incluir o seguro social em seu bojo foi a do México, de 1917 (art. 123), numa fase denominada de constitucionalismo social, em que as Constituições dos países começam a tratar de direitos sociais, trabalhistas e econômicos, inclusive direito previdenciário.

Posteriormente, os direitos sociais são incluídos na Constituição de Weimar, na Alemanha, de 1919, a qual determinou que ao Estado incumbe

² SETTE, André Luiz Menezes Azevedo. **Direito Previdenciário Avançado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, p. 39.

prover a subsistência do cidadão alemão, caso não possa proporcionar a oportunidade de ganhar a vida com o trabalho produtivo (art. 163).

Destaca-se ainda a criação da OIT – Organização Internacional do Trabalho, criada em 1919, a qual dispõe sobre normas mínimas de seguridade social.

Nos Estados Unidos, Franklin Roosevelt instituiu o *New Deal*, com a doutrina do *Welfare State*, com o objetivo de tentar resolver a crise econômica, que vinha desde 1929. E, em 1935, foi aprovado no Congresso *Social Security Act*, instituindo o auxílio-desemprego para os trabalhadores que temporariamente ficassem desempregados.

Também veio a propor um programa de prosperidade social o Plano Beveridge, de 1941, na Inglaterra.

Em 1948 a Declaração Universal dos Direitos do Homem inscreve, entre outros direitos fundamentais da pessoa humana, a proteção previdenciária.

2.1.6. Neoliberalismo

No neoliberalismo, o Estado Social dá lugar ao Estado Mínimo, ou seja, de intervenção reduzida. A modificação mais importante, entretanto, não estava no Estado, mas na economia, que passaria a regular, em nível mundial, as relações, sendo o pilar desse novo Estado a globalização.

A restrição do setor público é outra prática neoliberal, adotada em diversos países e com muita intensidade no Brasil e na América Latina, através da privatização das empresas públicas, muitas vezes com recursos do próprio Estado, ou seja, este financia os grandes investidores, que então compram parte do Estado.

A Seguridade Social foi o primeiro alvo no processo de redução do Estado, ao redor do mundo. Ana Paula Oriola Martins³ relata as mudanças estruturais da previdência no mundo:

a) Primeiro Mundo: A maioria dos países ricos, como Suíça, Itália e Reino Unido, ainda privilegiam o sistema público de Previdência social, mas já vem adotando mudanças, especialmente nos limites de idade. Os Estados Unidos são exceção a essa regra. Nesse país, cada trabalhador escolhe a entidade gestora do investimento de sua própria conta individual de aposentadoria;

b) Leste Europeu: Enquanto nas décadas de 60 e 70 o sistema previdenciário era público, com notórios subsídios do Estado (na forma de cobrança de impostos), as transformações promovidas no final da década de 90 levaram a regimes mistos, em que convivem a repartição simples (sistema financiado pelas contribuições dos empregadores e dos empregados, obrigatória para todos) e a capitalização plena (constituída por fundos de aposentadoria e pensão complementar, geralmente obrigatório para os novos integrantes do mercado de trabalho);

c) China: Nesse país vige o Plano escritural de contribuição definida, uma espécie de poupança individual, em que são creditadas as contribuições somando-se os juros. O benefício será definido com base no valor das contribuições pagas, dividido pela expectativa de vida média quando da aposentadoria;

³ MARTINS, Ana Paula Oriola. A Reforma Previdenciária: um tema mundial. **Revista de Direito Social**, Porto Alegre, nº 12, p. 30-39, abr./jun. 2002.

d) América Latina: Na década de 90, sete países (Argentina, Colômbia, Peru, México, Uruguai, Chile e Bolívia) praticamente substituíram o sistema de previdência pública por sistema de capitalização individual, administrados pelo setor privado;

e) Brasil: Já se operam duas reformas: a primeira culminou com a Emenda Constitucional nº 20, de 16 de dezembro de 1998, que introduziu um redutor no benefício, de acordo com a idade, chamado de fator previdenciário. Mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, modificou a previdência dos servidores públicos, implantando idade mínima para aposentadoria e contribuição dos inativos.

Conclui-se que o direito internacional da seguridade social tem o desafio de ampliar a dimensão social, de forma que se equilibre com a globalização econômica e a intervenção mínima do Estado.

2.2. Evolução Histórica no Brasil

No que se refere à formação da seguridade social no Brasil, é necessário a divisão segundo o tratamento preconizado por cada Constituição vigente na época. Analisaremos a evolução das Constituições apenas no aspecto seguridade social.

2.1. Constituição de 1824

Na Constituição de 1824 há uma tímida previsão pertinente à seguridade social, prevista no art. 179, qual seja:

Art. 179: A inviolabilidade dos Direitos Civis e Políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte:
[...]

XXXI: A Constituição também garante os socorros públicos.

Todavia, “[...] não havia ao cidadão instrumentos para exigir do Estado esse dever”.⁴ Como também, não mencionava liberdade e igualdade.

Destaca-se, ainda, a criação do *Montepio Geral dos Servidores* do Estado, em 1835, como a primeira entidade privada, realizada através de sistema de cotas com a finalidade de oferecer cobertura a eventuais riscos.

Em 1854, Dom Pedro II criou três organizações destinadas à assistência social: O Imperial Instituto dos Meninos Cegos; Instituto dos Surdos-Mudos e o Asilo dos Inválidos da Pátria destinados aos ex-combatentes mutilados nas guerras em defesa da pátria.

2.2. Constituição de 1891

No contexto da seguridade social, foi inserido pela primeira vez o termo “aposentadoria”, mas restrito ao funcionário público em caso de invalidez em prestação de serviço à Nação (art. 75). Ressalta-se, que ainda não havia o caráter contributivo da Previdência social, sendo que o benefício era pago pelo Estado.

O grande destaque na vigência da constituição de 1891 foi a “Lei Eloy Chaves”, implantada através do Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, tida como marco inicial da Previdência Social no Brasil.

A aludida lei destinava-se a estabelecer, em cada uma das ferrovias existentes no País, uma caixa de aposentadoria e pensão para os respectivos empregados. Previa a concessão de aposentadoria por invalidez, ordinária (por tempo de serviço), pensão por morte e assistência médica. O custeio era

⁴ BALERA, Wagner. **Sistema de Seguridade Social**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2003, p. 17-18.

realizado pelos ferroviários, com o valor da prestação no importe de 3%, e pelos usuários que recolhiam 1,5%.

Posteriormente, os benefícios da referida lei foram estendidos aos empregados das empresas portuárias, de serviços telegráficos, de água, de energia, transporte aéreo, gás, mineração, entre outras hipóteses.

As Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) que eram organizadas por empresas de caráter privado sob regulamentação do Estado.

A partir de 1930, o sistema deixa de ser estrutura em caixas de aposentadoria e pensão e passa a abranger categorias profissionais.

2.3. Constituição Federal de 1934

Primeiramente, observa-se que a Constituição Federal de 1934 foi influenciada pela Constituição de Weimar, onde o estado assume compromissos quanto à organização da sociedade e ampara as pessoas que não tem condições de garantir seu próprio sustento, garantindo-lhes assim, a dignidade.

Prescreveu o texto pátrio que competiria privativamente à União legislar sobre assistência (art. 5º, inc. XIX, alínea 'c') e indicou que seria de competência concorrente da União e dos Estados cuidar da saúde e assistência pública e fiscalizar a aplicação das leis sociais (art. 10, incs. II e V).

Determinou ainda ser da competência privativa do Poder Legislativo brasileiro legislar sobre licenças, aposentadorias e reformas (art. 39, inc. VIII, alínea 'd').

No tocante à assistência social, somente oferecia o amparo a maternidade e a infância.

Note-se ainda que, pela primeira vez, uma Constituição Federal faz referência à expressão previdência, muito embora não a adjetivasse de “social”. Importante ainda notar que a Constituição de 1934 já se caracterizava pela forma tríplice de custeio: ente público, empregado e empregador, sendo obrigatória a contribuição.

A forma tríplice de contribuição se deu em razão da criação dos Institutos de aposentadoria e pensão que nasceram das Caixas de Aposentadoria e Pensão, constituindo já na vigência da Constituição de 1934 os Institutos de aposentadoria e pensão, quais sejam: IAPM (Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos), em 1933; Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciários (IAPC) e o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários (IAPB).

2.4. Constituição Federal de 1937

A Carta Magna de 1937 foi outorgada em 10 de novembro e pouco evoluiu no tocante aos direitos sociais, tendo em vista que foi fruto de um Estado autoritário que se formou através de um Golpe de Estado realizado por Getúlio Vargas.

Na vigência desta Constituição foram criados pelo Decreto-Lei nº 775, de 07 de outubro de 1938, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados de Transportes de cargas (IAPETC), e o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos do Estado (IPASE), em 1938, decorrentes da transformação do antigo Instituto dos Funcionários públicos civis da união, existente desde 1926. O IPASE também concedia assistência médica e dentária.

Especificamente com relação à assistência, era garantido aos pais miseráveis o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação da sua prole.

2.5. Constituição Federal de 1946

A Carta Magna de 1946 foi promulgada em 18 de setembro de 1946, nessa constituição surge pela primeira vez a expressão “previdência social”, desaparecendo a nomenclatura de “seguro social”.

A dimensão da matéria constitucional dilatou-se para abranger as disposições sobre a família, a educação, a cultura, as forças armadas e os funcionários públicos.

Foi consignada na constituição, em seu art. 5º, inc. XV, pela primeira vez a competência da União para legislar sobre Previdência Social, e autorizados os Estados a legislarem de forma suplementar.

Até então, os IAPs atendiam os trabalhadores urbanos e o IPASE os funcionários públicos.

Havia o apoio dos empresários para a unificação do sistema previdenciário, os quais se aproximaram do Relatório *Beveridge*. Na medida em que buscavam estabelecer laços com os empregados para impedir que eles se identificassem com o comunismo.

Assim, foi aprovada em 1960 a LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social nº 3.807, que padronizava o sistema, ampliando os benefícios, elevando o teto de três para cinco salários mínimos e disciplinando as normas de previdência social. Devemos atender que a LOPS apenas unificou o sistema normativo previdenciário, mas não unificou os Institutos (IAPs) existentes.

Somente em 1964 é que houve a unificação e universalização da Previdência Social através do Decreto nº 72, de 21 de novembro 1966, que unificou os Institutos de aposentadoria e pensão, centralizando a organização previdenciária no INPS (Instituto Nacional de Previdência Social), instalado em 02 de janeiro de 1967.

2.6. Constituição Federal de 1967 e a Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969

A Constituição de 1967 outorgada pelos militares, decorrente do Golpe de 1964, não inovou em matéria previdenciária.

O texto constitucional de 1967 teve o mérito de tratar o sistema previdenciário não mais como risco social mas seguro social, abandonando a idéia de contrato de seguro do Direito Civil.

O Decreto-Lei nº 564, de 01 de maio de 1969, estendeu a Previdência Social ao trabalhador rural, seguido da Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, que instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Pro-rural) e a fez incorporação no sistema previdenciário do empregado doméstico e do trabalhador autônomo, que até então estavam excluídos.

Em 1966 a Seguridade Social voltou a ser fragmentada. A Lei nº 6.439, de 01 de setembro de 1977, criou o SINPAS (sistema Nacional de Previdência Social) que dividia-se em: INPS (Instituto Nacional de Previdência Social), INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social), que cuidava da saúde, o IAPAS (Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social), a LBA (Fundação Legião Brasileira de Assistência), que tinha a incumbência de prestar assistência social a população carente a

FUNABEM (Fundação Nacional do Bem Estar do Menor), a DATAPREV (Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social) e na condição de órgão autônomo a CEME (Central de Medicamentos).

Em 17 de outubro de 1969 a Constituição Brasileira sofreu profundas alterações em decorrência da Emenda Constitucional nº 01, outorgada pela junta militar.

No tocante à matéria previdenciária, a referida emenda não apresentou alterações substanciais em relação à Constituição de 1946 e à de 1967, sendo que a matéria previdenciária era tratada juntamente com o direito do trabalho.

2.7. Constituição Federal de 1988

A Constituição de 1988 não se limitou à consolidação e ao aprimoramento das instituições. Desde logo, consagrou cláusulas transformadoras com o objetivo de alterar relações econômicas, políticas e sociais, dentro de concepção mais avançada sobre os fins do Estado, do Poder, da Sociedade e da Economia.

Saliente-se que a Constituição, logo em sua abertura, no Título II, adotou a expressão “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, acompanhando o constitucionalismo europeu, procurando dar ao tema destaque especial, dando-lhe precedência sobre a Organização do Estado e dos Poderes, invertendo, pois a técnica formal das anteriores Constituições.

Na Ordem Social, a temática inovadora acha-se distribuída no capítulo da Seguridade Social e Assistência Social, tendo todo um capítulo que trata da seguridade social (arts. 194 a 204), dividindo-se em assistência social, previdência social e saúde. Constituem matéria nova os temas relativos à

Ciência e Tecnologia, Comunicação, Meio Ambiente, Criança, Adolescente e Idoso.

No tocante à seguridade social, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi feita pela primeira vez a menção à expressão “seguridade social” e iniciou inúmeras modificações nesse contexto.

O texto Constitucional exterioriza como objetivos da seguridade social: a universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade no valor dos benefícios; equidade na forma de participação e no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Observa-se a partir do exposto que a Constituição de 1988 abarca os direitos de terceira geração – fraternidade e solidariedade.

3. ASSISTÊNCIA SOCIAL

3.1. Conceito

No nosso ordenamento jurídico a assistência social vem disciplinada nos arts. 203 e 204 da Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 – LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social.

No mesmo sentido é o conceito de assistência social extraído do ensinamento de Aldaíza Sposati⁵ que a define como “um conjunto de bens e

⁵ SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS**. São Paulo: Cortez, 2005, p. 39.

serviços que estão prestados pelo Estado em benefício dos membros da comunidade social, atendendo às necessidades públicas”.

Colaciona-se ainda, a conceituação de Fábio Alexandre Coelho, para quem:

A primeira determinação constitucional quanto à assistência social prevê que será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social. Procura, assim, auxiliar as pessoas privadas de recursos mínimos para que possam atender às suas necessidades. Consequentemente, beneficia, sobretudo pessoas que não estão amparadas pela previdência social.⁶

O conceito de assistência social, ainda pode ser extraído do art. 4º da Lei nº 8.212/91, dispõe que:

Art. 4º: A assistência social é política social que prevê o atendimento das necessidades básicas, traduzidas em proteção a família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência, independentemente de contribuição à seguridade social.

Ainda com relação as definições aduzidas nas legislações, cumpre observarmos o conceito atribuído no art. 3º do Decreto nº 3.048 e na Lei nº 8.742/93 em seu art. 1º, respectivamente:

Art. 3º: A assistência social é a política social que provê o atendimento das necessidades básicas, traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência, independentemente de contribuição à seguridade social.

Art. 1º: A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Assim, a assistência social é prestada a quem dela necessitar, e ao contrário dos benefícios previdenciários, independem de contribuição para serem concedidos. É formada por um conjunto de princípios, de regras e de

⁶ COELHO, F. A.; ASSAD, L. M; COELHO, V. A. **Manual de Direito Previdenciário: benefícios**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006, p. 25/26.

instituições destinadas aos hipossuficientes, sendo, portanto, espécie do direito da seguridade social.

Em síntese, assevera Sergio Pinto Martins:

Origina-se a assistência social na assistência pública, em que o Estado deveria dar condições mínimas de sobrevivência àqueles que não tivessem condições de subsistir, como os menores abandonados, os loucos e os indigentes. Passou-se, posteriormente, à assistência social, inclusive com a sua inclusão em nível de dispositivo constitucional (arts. 203 e 204). Entretanto, a assistência social não é prestada apenas pelas entidades estatais, mas também por particulares, como as instituições de beneficência e assistência social.⁷

Portanto, conclui-se que a assistência social é prestada a quem dela necessitar e independe de contribuições. Trata-se de direito público subjetivo, tendo em vista que qualquer pessoa necessitada pode reivindicar do Estado, que é obrigado a prestá-la.

Insta consignar que a competência para legislar acerca da Assistência Social é concorrente, ou seja, é compartilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme preceitua o art. 24, incs. XIV e XV e o art. 30, inc. II da Constituição Federal.

3.2. Objetivos

Quanto aos objetivos da assistência social, passaremos a enumerá-los nos itens a seguir, com base no art. 203 da Constituição Federal de 1988:

- a) proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- b) o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;

⁷ MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 24. ed. São Paulo: Atlas 2007, p. 479.

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

e) a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Os objetivos da assistência social correspondem a situações que a assistência social pretende cobrir. Além das apontadas acima, o inc. XXV do art. 7º da Constituição ainda traz outra regra de assistência social ao prever a assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até cinco anos de idade em creches e pré-escolas. Assim também aduz o art. 208 da Constituição Federal em seu inc. IV, “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 05 anos de idade”.

A assistência social também está presente no âmbito estadual e municipal, desvinculado do sistema federal, enquanto no setor privado existem entidades que trabalham nesse sentido, como ocorre com a Santa Casa de Misericórdia.

3.3. Princípios

Os princípios da assistência social seguem a mesma essência daqueles vistos em capítulo anterior, princípios da seguridade social, o qual é o gênero e assistência social, a espécie.

Apontaremos os seguintes princípios, vejamos:

a) supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica: verifica-se que o que importa na assistência social é o atendimento às necessidades sociais;

b) universalização dos direitos sociais: a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

c) respeito à dignidade do cidadão: à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como a convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

d) igualdade de direitos no acesso ao atendimento: sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

e) divulgação ampla de benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais: bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (art. 4º da Lei nº 8.742). A assistência social não tem característica universal, pois não atinge a todos.

3.4. Diretrizes

A assistência social organiza-se segundo diretrizes próprias, preceituadas no art. 204 da Constituição Federal e na Lei nº 8.742/93, quais sejam:

a) descentralização político-administrativa que assegura a execução das políticas públicas, realizada da seguinte forma: a União determina normas gerais e aos Estados e Municípios a execução nas respectivas áreas, como também a entidades de assistência social e beneficentes;

b) participação da população que ocorre por meio de organizações representativas, inclusive dos sindicatos, fiscalizando a atuação nos níveis federal, estadual e municipal. Visa-se aqui, uma melhor aplicação dos recursos públicos que são destinados à assistência social.

No tocante às diretrizes, nos termos no art. 204, parágrafo único: é facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: despesas com pessoal e encargos sociais; serviço da dívida; e, qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

Percebe-se, aqui, que a essência da legislação é promover a inclusão social da população junto a previdência social.

3.5. Organização e Gestão da Assistência Social

Dentro da estrutura de gestão da assistência social, O CNAS – CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL é o órgão responsável da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional da Assistência Social.

Criado pela Lei nº 8.742/93, passou a integrar a estrutura do Ministério da Assistência e Promoção social, criado pela Medida Provisória nº 103, de 01 de janeiro de 2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo são de caráter permanente e de composição paritária entre governo e sociedade civil, as quais estão previstas na Lei nº 8.742/93 – LOAS:

- a) o Conselho Nacional de Assistência Social;
- b) os Conselhos Estaduais de Assistência Social;
- c) o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;
- d) os Conselhos Municipais de assistência Social.

A instituição desses Conselhos é feito mediante lei específica a cargo desses entes federativos.

O CNAS é composto por 18 membros e respectivos suplentes, sendo:

a) nove representantes governamentais, incluindo um representante dos Estados e um dos Municípios;

b) nove representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal.

A composição do CNAS está prevista no art. 17 da Lei nº 8.742/93, sendo que seus membros são nomeados pelo Presidente da República para um mandato de dois anos, permitida uma única recondução à função por igual período.

A Presidência do Conselho é exercida por um de seus integrantes, eleito dentre seus membros, para um mandato de um ano, permitida uma única recondução à Presidência por igual período.

O CNAS possui a seguinte competência, conforme o art. 18 da LOAS:

- aprovar a Política Nacional de Assistência Social;
- normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social;

- acompanhar e fiscalizar o processo de certificação das entidades e organizações de assistência social junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

- apreciar relatório anual que conterà a relação de entidades e organizações de assistência social certificadas como beneficentes e encaminhá-lo para conhecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e do Distrito Federal;

- zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social;

- a partir da realização da II Conferência Nacional de Assistência Social em 1997, convocar ordinariamente a cada quatro anos a Conferência Nacional de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;

- apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social;

- aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, tais como: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

- acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;

- estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS;
- indicar o representante do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS junto ao Conselho Nacional de Seguridade Social;
- elaborar e aprovar seu regimento interno;
- divulgar no Diário Oficial da União, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS e os respectivos pareceres emitidos.

O funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, conforme o caso. A estes cabe a fiscalização das entidades e organizações não governamentais, como ONGs, por exemplo.

Dessa forma, para o funcionamento destas entidades e organizações é condição essencial a inscrição junto aos respectivos Conselhos, para por fim realizar o encaminhamento de pedido de registro e de certificado de entidade beneficente de assistência social junto ao CNAS – Conselho Nacional de assistência Social.

Caso as entidades incorrerem em irregularidades na aplicação dos recursos que lhe forem repassados pelos poderes públicos terão cancelado seu registro no CNAS, sem prejuízo de ações civis e penais.

3.6. Custeio

O custeio da assistência social será realizado com os recursos provenientes da seguridade social, nos termos do art. 195 da Constituição Federal, conforme já exposto.

Importante dizer sobre a forma de custeio indireta, que é a isenção de impostos, taxas e contribuições para entidades filantrópicas que prestam a assistência social aos necessitados.

As prestações da assistência social se dividem em serviços e benefícios, nos termos no art. 203 da Constituição Federal.

O financiamento dos benefícios e serviços estabelecidos pela LOAS far-se-á com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das demais contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal, além das que compõe o FNAS.

Com relação aos recursos de responsabilidade da União destinados ao financiamento do benefício assistencial a pessoa com deficiência e ao idoso, poderão ser repassados pelo Ministério da Previdência Social diretamente ao INSS, órgão responsável por sua prestação.

3.7. Serviços

Os serviços assistências são atividades que visam a melhoria da qualidade de vida da população, e são voltadas ao atendimento das necessidades básicas através de programas de amparo:

- a) as crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em cumprimento ao disposto no art. 227 da Constituição Federal;
- b) às pessoas que vivem em situação de rua.

Além dos programas de amparo, a assistência social presta serviços que na sua maioria são realizados pela Previdência Social. Podem ser divididos em duas espécies: “Serviço Social” e “Habilitação e Reabilitação Profissional”.

3.7.1. Serviço Social

Em síntese, o serviço social tem por objetivo esclarecer o cidadão de seus direitos sociais e os meios de exercê-los. Visa-se prestar ao beneficiário orientações e esclarecimentos nos problemas pessoais e familiares e viabilizar e sua relação junto ao INSS.

3.7.2. Habilitação e Reabilitação Profissional

Habilitação é voltada para as pessoas que nasceram com limitações que dificultam sua inclusão no mercado de trabalho.

Enquanto, reabilitação decorre de acidente do trabalho, e objetiva preparar o trabalhador para que tenha condições de retornar ao mercado de trabalho, ainda que em outra função.

Para ambas, não é exigido período de carência.

Pode-se dizer que quem tem direito à habilitação e reabilitação profissional são: o segurado em gozo de auxílio doença, seja decorrente de acidente de trabalho ou previdenciário; o aposentado por aposentadoria especial, por tempo de serviço ou idade, que permanece em atividade laborativa e sofre acidente do trabalho; o aposentado por invalidez; o dependente pensionista beneficiário; o dependente maior de 14 anos portador de deficiência, entre outros.

A reabilitação é um conjunto de atividades que envolvem avaliações fisiológicas, psicológicas e socioprofissionais, assim como a recuperação, readaptação e habilitação para o desempenho de atividade que garanta a subsistência do reabilitado.

Compreenderá também, quando autorizado pelo Setor de habilitação profissional do INSS, o fornecimento de aparelho de prótese e instrumento de auxílio de locomoção, em razão da perda ou redução da capacidade funcional, e demais equipamentos necessários à habilitação para o desempenho de atividade que garanta a subsistência do reabilitado, ou ainda a reparação ou substituição dos aparelhos desgastados.

Quando não autorizado pelo setor de reabilitação profissional, o INSS não reembolsará as despesas realizadas com o tratamento ou aquisição da órtese ou prótese.

Ao término do processo de reabilitação será emitido pelo INSS certificado individual, sendo que a colocação do segurado no mesmo emprego ou em outro para o qual ficar reabilitado não é obrigação da Reabilitação Profissional.

Importante notar que a empresa com 100 ou mais empregados está obrigada a preencher 2% a 5% de seus cargos com beneficiários reabilitados e pessoas com deficiência (art. 93 da Lei nº 8.213), na seguinte proporção:

- a) até 200 empregados..... 2%;
- b) de 201 a 500..... 3%;
- c) de 501 a 1.000..... 4%;
- d) de 1.001 em diante 5%.

O referido dispositivo trata de garantia de emprego em que não há prazo certo, na medida em que a dispensa do trabalhador reabilitado ou da pessoa com deficiência só poderá ser feita se a empresa tiver o número mínimo estabelecido no aludido artigo, salvo se dispensados por justa causa.

Na hipótese de a empresa preencher o número de vagas previstos em lei em percentual superior, poderá demitir pessoas nessas condições (habilitados ou com deficiência) até atingir o referido limite.

A fiscalização será realizada pelo Ministério do Trabalho por intermédio da sua respectiva diretoria de Relações do Trabalho.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não obstante seja extremamente salutar ao desenvolvimento de uma sociedade o conhecimento de seus direitos, sobretudo os fundamentais, sua exaltação por vezes equivocada decorre da ausência do completo entendimento sobre sua definição, finalidade, efeitos e, também, origens e evolução histórica, que permitam sua correta compreensão e aplicação nos dias atuais.

Constitucionalizando-se direitos, estes adquirem eficácia, possibilitando a seus titulares invocá-los judicialmente pretendendo sua satisfação, efetivação.

Para o adequado conhecimento da seguridade social é necessário saber sobre as origens e evolução histórica, de modo a possibilitar uma análise de sua aplicação durante os séculos, aprendendo com os erros e aperfeiçoando os êxitos, garantindo-se a concretização dos ideais Constitucionais, arduamente defendidos pelos antepassados de toda a humanidade.

5. REFERÊNCIAS

BALERA, Wagner. **Sistema de Seguridade Social**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2003.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

COELHO, F. A.; ASSAD, L. M; COELHO, V. A. **Manual de Direito Previdenciário**: benefícios. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.

MARTINS, Ana Paula Oriola. A Reforma Previdenciária: um tema mundial. **Revista de Direito Social**, Porto Alegre, nº 12, p. 30-39, abr./jun. 2002.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 24. ed. São Paulo: Atlas 2007.

SETTE, André Luiz Menezes Azevedo. **Direito Previdenciário Avançado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

SPOSATI, Aldaiza. **A menina LOAS**. São Paulo: Cortez, 2005.

Recebimento para avaliação: 17/10/2011. Data da avaliação: 27/10/2011