

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
FORUM DE CIÊNCIA E CULTURA



II CURSO DE ESTUDO DE PROBLEMAS BRASILEIROS

CURSO DE ATUALIZAÇÃO

TEMA:  
A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

PROFESSOR ESTAGIÁRIO  
CYLENE CASTELLÕES GALLART

RIO  
1972

116

116

## A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

As medidas adotadas desde os primórdios dos tempos modernos pelos governos europeus, no intuito de melhorar a sorte das camadas menos favorecidas, representam, a bem dizer, os primeiros sinais daquilo que iria configurar, mais tarde, o grande movimento da seguridade social, cuja doutrina se disseminou pelo mundo inteiro como instrumento de equilíbrio e paz social.

A "Lei dos Pobres" dos ingleses, por exemplo, teve caráter de seguridade social, mas o verdadeiro início do movimento ocorreria com as modalidades de seguro obrigatório em favor das classes trabalhadoras instituídas por Bismarck na década de 1880.

A seguridade social como a conhecemos hoje, começou a desenvolver-se a partir do seguro privado. O primeiro tipo de seguro foi o marítimo, gerado pela expansão comercial das repúblicas italianas na época dos grandes descobrimentos.

Com o desenvolvimento do seguro marítimo, acompanhando o progresso da navegação, foram surgindo outras modalidades de seguro.

Em 1866 era criada, em Londres, a primeira companhia de seguros contra incêndio, a que se seguiram outras especializadas em seguros de transportes terrestres, contra roubo de gado etc.

A última modalidade a surgir foi o seguro de vi

da, isto é, o seguro de pessoas.

Embora a história registre, desde a Grécia antiga, vários exemplos de associações de ajuda mútua, foi com o início da Revolução Industrial que começaram a surgir as "mutualidades" baseadas no princípio do seguro de pessoas.

Vencidas as resistências opostas de início à idéia do seguro social, este se foi generalizando na Europa e assumiu tal impulso depois da Primeira Guerra Mundial - que em período de tempo, relativamente curto, passou a ser praticada em quase todos os países, independentemente de ideologias ou regimes políticos.

Com a implantação, em 1938, de um sistema de seguro social abrangendo a população inteira, sem discriminação de qualquer espécie entre categorias profissionais, a Nova Zelândia assumiu posição vanguardeira nesse campo.

A Inglaterra também marcou época, quatro anos depois, com o Plano de Seguridade Social, de Sir William Beveridge, que propunha a unificação dos vários regimes existentes e a sua extensão a toda a população, e graças ao qual se estabeleceu no Reino Unido a chamada "medicina institucionalizada", em contraposição à medicina liberal.

Previdência social, expressão preferida no Brasil, é sinônimo de seguro social e também de seguridade social, embora muitos queiram ver neste último termo um sentido mais amplo do que o contido no primeiro, um estágio mais avançado de proteção social, caracterizado pela universalidade dessa proteção e pelo desaparecimento de qualquer vínculo entre o direito e o exercício do trabalho, ao contrário do que ocorre, por exemplo, no sistema brasilei-

ro, em que a concessão das prestações se subordina ao desempenho de uma atividade profissional que é a causa e a medida de tais prestações.

É difícil encontrar uma definição de previdência social passível de aceitação universal, pois o conceito de seguridade social pode assumir forma variável segundo as perspectivas, as finalidades ou os métodos considerados. Por outro lado, os autores em geral evitam formular definições diretas do que venha a ser a previdência social, preferindo conceituá-la de forma indireta.

Apesar disso, poderíamos arriscar uma definição direta, dizendo que a previdência social é um conjunto de medidas destinadas a garantir a manutenção do salário ou a sua complementação quando ocorrem eventos que o interrompem ou sobrecarregam o orçamento do trabalhador, como é o caso da doença incapacitante, da invalidez etc., e destinadas também a manter a saúde do trabalhador e de seus dependentes.

Outra definição, extraída do livro "A Previdência Social Brasileira e a sua Nova Lei Orgânica", de M. V. Cardoso de Oliveira, seria a seguinte:

"Organização criada pelo Estado, destinada a prover as necessidades vitais de todos os que exercem atividade remunerada e de seus dependentes, nos eventos previsíveis de suas vidas, por meio de um sistema de seguro obrigatório, de cuja administração e custeio participam, em maior ou menor escala, o próprio Estado, os segurados e as empresas".

Os países que praticam a seguridadesocial congregam-se, sem exceção, num organismo internacional destinado ao estudo e aperfeiçoamento de sua técnica e dos métodos a empregar para torná-la efetiva: a Associação Internacional de Seguridade Social, com sede em Genebra, Suíça.

No Brasil, várias medidas governamentais, ou mesmo de caráter privado, adotadas desde os tempos do Império poderiam ser talvez interpretadas como precursoras da previdência social, mas hoje o acontecimento que assinala o início desse sistema de proteção entre nós é, oficialmente, a "Lei Elói Chaves", nome por que passou a ser conhecido o Decreto-Lei nº 4.682, de 24.1.23, determinando a criação de Caixas de Aposentadoria e Pensões para os empregados ferroviários. Todavia, há quem situe a origem da nossa previdência social um pouco antes, na lei 1919 que instituiu o seguro obrigatório contra os acidentes de trabalho.

Da instalação da primeira Caixa, a de Aposentadoria e Pensões dos Empregados da Great Western do Brasil, em 20 de março de 1923, até fins da década de 30 o número dessas entidades chegou a 183, no regime de uma instituição para cada empresa, compreendendo não só os ferroviários como os empregados de todos os serviços públicos concedidos ou explorados pelo Governo

A evolução histórica da previdência social no nosso país deu origem a duas anomalias cuja correção, a partir de certa data, passou a impor-se com força crescente.

A primeira dessas anomalias diz respeito à pluralidade de instituições gestoras do seguro social. É que a previdência social se estabeleceu entre nós por etapas,

em função de categorias profissionais específicas, a cada uma das quais foi correspondendo a criação de um Instituto gestor.

Os inconvenientes do regime de Caixas por empresa, a maioria dos quais não reunia um total de segurados - condizentes com a "lei dos grandes números", em que se baseia o seguro social, levou, já em 1933, à criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, de âmbito nacional e com base no critério profissional. Vieram a seguir os Institutos dos Comerciários (1934), dos Bancários (1934), dos Industriários (1936), dos Empregados em Transportes e Cargas (1938) e da Estiva (1939), estes dois últimos mediante transformação das Caixas das categorias respectivas. Em 1945 o Instituto dos Empregados em Transportes e Cargas absorveu o da Estiva. Em 1960 foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos, produto da transformação da Caixa do mesmo nome ainda remanescente da fusão progressiva - das antigas entidades por empresa.

Com o funcionamento dos seis Institutos, a previdência social se aproximou da universalidade na área urbana, exceção feita dos autônomos e dos domésticos, mas os problemas de toda ordem decorrentes da pluralidade administrativa e de regulamentos começaram a preocupar as autoridades do Governo. A tentativa mais importante de uniformização e unificação da previdência social foi o projeto de um Instituto de Serviços Sociais do Brasil, previsto na chamada Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil, mas que não chegou a concretizar-se.

Um Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, expedido em 1954, foi revogado antes de produzir qualquer efeito prático.

Após acidentada e longa tramitação no Congresso, a partir de um primeiro projeto apresentado em 1947, ao qual se sucederam vários substitutivos, foi finalmente promulgada em 26 de agosto de 1960 a Lei nº 3.807 (Lei Orgânica da Previdência Social), que representou, de fato, a primeira etapa do processo de uniformização e unificação que iria culminar, seis anos mais tarde, na criação do INPS.

A Lei Orgânica da Previdência Social foi prontamente completada pelo Regulamento Geral da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 48.959-A, de 19.9.1960, a que se seguiu, em 27/12/1963, o Regimento Único dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, baixado pelo Departamento Nacional da Previdência Social (DNPS).

Em 1964 houve nova tentativa de reformulação do sistema geral da previdência social e de unificação dos seus organismos gestores, mediante elaboração de um anteprojeto de reforma da Lei Orgânica da Previdência Social e outro de criação de um Ministério da Previdência Social, - que todavia não chegaram a ser objeto de encaminhamento ao Congresso sob a forma de projetos de lei.

O trabalho da Comissão interministerial responsável pela elaboração desses dois anteprojetos, se não produziu frutos diretos, inspirou, inegavelmente, o passo seguinte na evolução da previdência social no Brasil, representado pelo Decreto-lei nº 72, de 21.11.1966, que criou o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), produto da fusão dos seis Institutos então existentes, da Superintendência dos Serviços de Reabilitação Profissional - (SUSERPS) e do Serviço de Assistência Médica Domiciliar e

de Urgência (SAMDU), extinguiu o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) e retirou do âmbito da previdência social a assistência habitacional, que passou à responsabilidade do Banco Nacional da Habitação.

Simultaneamente, foi reformulada a Lei Orgânica da Previdência Social através do Decreto-lei nº 66, de 21.11.1966, de que decorreu a expedição do Decreto nº 60501 de 14.3.1967, dando nova redação ao Regulamento Geral da Previdência Social.

A criação do INPS, precedida de exaustivo trabalho de revisão e uniformização de rotinas administrativas realizado pelo Plano de Ação da Previdência Social (PAPS), a cargo do D N P S, somando recursos e eliminando duplicações, pôs fim a uma fase tumultuada da previdência social brasileira, em que alguns Institutos mal dispunham, às vezes, de numerário suficiente para cumprir a mais elementar de suas obrigações: o pagamento em dia dos benefícios em manutenção. A implantação do I N P S, que envolveu a unificação física dos seis Institutos de Aposentadoria e Pensões, representou a mais complexa reforma administrativa de que se tem notícia na América Latina, sem qualquer solução de continuidade no funcionamento dos serviços de atendimento dos beneficiários.

No mesmo ano em que teve início o funcionamento do I N P S, ou seja, a 14 de setembro de 1967, ocorreu outro fato marcante, com a integração do seguro de acidentes do trabalho no contexto da previdência social (Lei nº 3316) medida que encerrou a sua exploração comercial por organi-



zações de seguro privado.

Outra decorrência indireta dos trabalhos da Comissão Interministerial antes referida foi a expedição do Decreto-Lei nº 564, de 15.69, que estendeu a previdência social ao trabalhador rural mediante a criação de um Plano Básico cuja implantação começaria pelo setor agrário da indústria canavieira, complementado pela assistência social rural afeta ao Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural-FUNRURAL (Lei nº 4.214, de 2.3.1963, alterada pelo Decreto-Lei nº 276, de 28.2.1967, e Regulamento aprovado pelo Decreto nº 61.554, de 17.10.1967).

Através da Lei Complementar nº 11, de 25.5.1971, foi instituído o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural - PRORURAL, em substituição ao Plano Básico. O PRORURAL, cuja administração cabe ao FUNRURAL, destina-se à concessão de benefícios, serviço de saúde e serviço social ao trabalhador rural e seus dependentes.

x x x

A Previdência Social foi criada tendo em vista mi norar a situação aflitiva daqueles que, vivendo exclusivamente do salário, se viam em dificuldades quando não podiam traba lhar por motivo de doença ou velhice, já que a cessação do trabalho significava automaticamente a cessação do salário.

Esboçou-se assim, nitidamente, o objeto da previdência social, que é garantir a continuidade de seu salário- quando fatores estranhos à vontade do trabalhador o impedem de trabalhar e ganhar.

Torna-se evidente, porém, que não são apenas os trabalhadores os que sofrem com essas emergências. Suas famílias, seus dependentes, compartilham com eles as mesmas dificuldades. E isso acontece não somente quando o trabalhador está impossibilitado de trabalhar, mas principalmente - quando, falecendo o sustentáculo da família, esta passa a sofrer privações.

Surgiu, assim, a concepção de que a previdência social se destina ao amparo de todas as criaturas - trabalhadores e respectivos dependentes - que são economicamente débeis isto é, cujos recursos pessoais não lhes permitem tomar, de forma isolada, medidas adequadas à salvaguarda de sua sobrevivência econômica.

Obrigatório ou não, qualquer método de economia coletiva reposa na solidariedade que vincula, consciente ou inconscientemente, todos os seus participantes. E no caso da previdência social a sua aplicação obrigatória significa- estabelecer compulsoriamente um sistema de auxílio mútuo entre todas as pessoas por ela abrangidas, de tal forma que os

que estão em plena atividade, ganhando regularmente o seu salário ou remuneração, destinam uma pequena parcela de seu ordenado para o sustento dos companheiros que estão doentes ou se invalidaram, ou para o das viúvas e órfãos dos trabalhadores falecidos.

Em termos de previdência social, portanto, os que podem tem a obrigação de ajudar<sup>os</sup> os que não podem, não havendo razão, portanto, para excluir do seu âmbito aqueles que podem mais e que por isso mesmo oferecem maiores probalidades de dar do que de receber, concorrendo, assim, para fortalecer a estabilidade econômica do sistema e assegurar melhores benefícios em favor de todos os amparados.

Todavia, impõe-se a adoção de um dispositivo de segurança largamente utilizado na técnica de seguro, e que funciona a modo de filtro, a impedir a entrada de impurezas - que venham a contaminar o conteúdo já acumulado.

Na previdência social, tal dispositivo assume a forma de um prazo em que o recém-ingressado é posto sob quarentena, a fim de confirmar que não representa um mau risco para o conjunto, ou seja, um fator de desequilíbrio econômico. Esse prazo denomina-se "período de carência", e passa a ser, então, uma condição a mais para que o novo segurado adquira o direito aos benefícios.

São beneficiários do nosso sistema geral de previdência social os segurados e respectivos dependentes. São segurados obrigatórios todos aqueles que exercem atividade remunerada no território nacional, no setor urbano, exceto os domésticos e religiosos, considerados segurados facultativos

(os trabalhadores rurais, como já vimos, são abrangidos pelo PRORURAL). Dependentes são as pessoas a seguir relacionadas em ordem de prioridade:

a) a esposa, o marido inválido, os filhos de qualquer condição menores de 18 anos ou inválidos e as filhas de qualquer condição, solteiras, menores de 21 anos ou inválidas;

b) a pessoa designada, que se do sexo masculino só poderá ser menor de 18 ou maior de 60 anos, ou inválida;

c) a mãe e o pai inválido;

d) os irmãos de qualquer condição, menores de 18 anos ou inválidos, e as irmãs de qualquer condição, solteiras, menores de 21 anos ou inválidas.

Caracterizada a previdência social como um método de economia coletiva, cumpre por em relevo que o seu ponto de partida é o concurso pecuniário de todas as pessoas que nela tomam parte, mediante o recolhimento de quotas - denominadas contribuições - no fundo comum do sistema.

Patenteou-se desde cedo que se o custeio da previdência social recaísse apenas sobre os ombros dos trabalhadores isso representaria para eles um ônus demasiado. Surgiu, assim, a idéia de associar a empresa aos empregados, solicitando-se-lhe igualmente o concurso financeiro.

Tal providência fundou-se de início num sentimento paternalista, sob a justificação de que o patrão assumia, perante seus empregados, certas obrigações de caráter moral, no

tadamente aquelas que o impelem a ajudá-los nas fases adversas da vida. Hoje, porém, além das razões que possam perdurar nesse sentido, dá-se mais relevo ao fato de que os patrões se beneficiam, nem que seja indiretamente, com a proteção dispensada aos seus empregados pela previdência social, a qual assume ou reduz vários encargos que, na sua ausência, recairiam sobre as empresas. Ademais, assim como as empresas organizam fundos para atender à depreciação e desgaste dos utensílios e máquinas, da mesma forma devem agir no que respeita à renovação da mão-de-obra, que lhes é apropriada pela previdência social.

Por outro lado, a previdência social foi um invento destinado a concorrer para a solução de uma série de problemas que a seu tempo eram enfaixados na expressão "questão social". Assim sendo, responta no nascedouro da previdência obrigatória um objetivo social, onde entra em jogo o interesse de toda a sociedade. Nada mais justo, portanto, que esta última também comparecesse com a sua parte no financiamento da previdência social. E como o órgão de expressão da sociedade organizada é o Estado, a sua participação financeira se faz, no caso, através da contribuição do Governo.

Aí está a razão de se haver generalizado, na previdência social, o princípio de ser ela financiada por três contribuições: a do trabalhador, a do empregador e a do Governo.

Isso não quer dizer, todavia, que sempre existam essas três contribuições, e muito menos que elas devam ser iguais. Na verdade, a fórmula de contribuição tríplice igual é uma raridade entre os sistemas de previdência social vigentes no mundo.

O nosso sistema geral de previdência social é custeado mediante contribuição dos segurados, das empresas e do Governo. A contribuição dos segurados é de 8% do respectivo salário, com incidência até o limite de 10 vezes o maior salário-mínimo vigente no país, a das empresas é igual ao total das contribuições dos segurados, e a do Governo se faz em montante destinado à cobertura das despesas administrativas e de eventuais déficits financeiros. Para o custeio das prestações por acidente de trabalho há uma contribuição adicional paga apenas pelas empresas.

Os recursos para custeio do PRORURAL provêm basicamente de contribuições calculadas sobre o valor dos produtos rurais.

Conforme já vimos, a preocupação maior da previdência social é oferecer ao trabalhador meios para a sua subsistência quando ele, por força de um acontecimento previsível, se vê impossibilitado de continuar no exercício de sua profissão. A previdência social se configura, assim, como um instrumento de manutenção do salário do trabalhador.

Daí ter a previdência social, desde os seus primórdios, assumido a obrigação de fornecer ao trabalhador--segurado uma quantia que supra a falta de remuneração no caso de interromper ou cessar suas atividades em virtude de doença, velhice ou invalidez,

Essas importâncias garantidas pela previdência-social receberam o nome de "benefícios", e dessa forma surgiram os conhecidos "auxílio-doença"; "aposentadoria por

invalidez", "aposentadoria por velhice" etc.

Contudo, evidenciou-se desde logo que nos casos em que o trabalhador suspendesse suas atividades por motivo de incapacidade - notadamente doença e invalidez - não bastaria aos objetivos da previdência social garantir-lhe apenas a regularidade dos meios de subsistência. O interesse social determinava que ele também fosse socorrido no patrimônio mais precioso que possui, isto é, a saúde, não só visando a restabelecer-lhe equilíbrio orgânico mas igualmente a recuperá-lo para a vida ativa e a impedir que ele se invalidasse prematuramente.

Assim é que foi incluída entre as prestações da previdência social a "assistência médica" ao segurado com um sentido eminentemente recuperador.

Esboçou então a previdência social o quadro fundamental de suas prestações, mas logo se verificou que as dificuldades que assaltam o segurado não se resumem à perda ou diminuição do salário. Certas contingências não ocasionam nem uma coisa nem outra, mas nem por isso deixam de assobrar o trabalhador, exigindo-lhe gastos superiores às suas possibilidades econômicas. Nesse particular o ameaçam o espectro da doença na pessoa de seus familiares e as despesas excessivas por ocasião do nascimento de um filho.

O primeiro problema foi resolvido com a extensão da assistência médica aos dependentes do segurado, e outro com a criação de um benefício em dinheiro: o "auxílio-natalidade".

O grande mérito da fórmula da previdência coleti

va obrigatória foi transformar o socorro por ela prestado às pessoas amparadas num direito destas, como contrapartida da quota recolhida ao fundo comum por parte de cada segurado.

Todavia, a pessoa que pretende um benefício deve estar realmente necessitada, sendo essencial, por outro lado, que essa necessidade tenha sobrevindo em consequência de uma das eventualidades inscritas no plano do sistema.

Outro princípio a respeitar é que o sistema se limite a atender à necessidade efetivamente experimentada. É por isso que na previdência social o valor dos benefícios é fixado não pelo arbítrio das pessoas abrangidas, mas de acordo com os propósitos do sistema. No Brasil aquele valor é calculado na base do salário médio correspondente a um dado período que antecede imeditamente o acontecimento.

A previdência social não cumprta, todavia, a preocupação de fazer com que os benefícios correspondam exatamente ao valor ou ao número das contribuições pagas. O contrário seria conservá-la adstrita aos princípios do seguro-privado, quando ela foi criada para concretizar a solidariedade social segundo a qual os que podem mais concorrem para ajudar os que podem menos. Nesse sentido, a previdência social é utilizada como um dos mais poderos instrumentos na promoção da redistribuição de rendas, e um dos alvos mais visados nos planos de política social dos Estados modernos.

Assim, o valor do benefício deve ser determinado precipuamente, não pelo volume do esforço contributivo do segurado, e sim em função de necessidade social a atender .



Foi esse critério que determinou, por exemplo, a fórmula de calcular o valor da pensão por morte de modo a torná-la variável de acordo com o número de dependentes com direito ao benefício.

Ao abordar o problema das prestações, vemo-nos diante de questões fundamentais relacionadas com as finalidades da previdência social. Ora, a previdência social foi organizada para, mediante a economia realizada em conjunto por todos os participantes, garantir-lhes determinadas indenizações de ordem econômica por ocasião de necessidades advindas em consequência de certos acontecimentos previamente arrolados. A essas indenizações é que se dá o nome de "benefícios" ou "serviços" que constituem, com o título genérico de "prestações" a finalidade da previdência social.

Por essa razão, toda vez que o sistema coloca ao alcance das pessoas abrangidas qualquer bem de natureza econômica, a opinião geral passa a considerá-lo obrigação da previdência social e a exigir a sua concessão sem restrições.

Foi o que aconteceu com as atividades desenvolvidas pela previdência social no tocante a habitação popular, a ponto de todos julgarem obrigação dos ex-Institutos conceder empréstimos aos seus segurados para compra ou construção de casa, ou propiciar-lhes habitação a preço módico nos chamados "conjuntos residenciais". Talvez se deva a isso o fato de ter a Lei Orgânica da Previdência Social incluído no seu elenco de prestações a chamada "assistência habitacional", matéria hoje da alçada do Banco Nacional da Habitação.

Cabe ressaltar, ademais, que uma operação de apli

cação de reservas, embora beneficie de certa forma a pessoa favorecida, não pode ser garantida a qualquer um, já que nem sempre existem reservas para aplicar, e mesmo quando existem não se mostram suficientes para atender a todos os interessados.

Por conseguinte, cumpre considerar como inerentes à previdência social apenas as prestações garantidas a todas as pessoas abrangidas para atender as necessidades resultantes de determinados eventos previamente escolhidos em função do interesse social.

As prestações do sistema geral da previdência social compreendem benefícios e serviços. Os principais benefícios são os seguintes:

a) Auxílio-natalidade, pago após 12 contribuições mensais, à segurada gestante ou ao segurado pelo parto de sua esposa não segurada ou de dependente designada pelo menos 300 dias antes do parto, no valor de um salário-mínimo vigente na sede de trabalho do segurado.

b) Auxílio-doença, concedido, após 12 contribuições mensais, ao segurado incapacitado para o seu trabalho - por mais de 15 dias por motivo de doença, no valor mensal de 70% do salário-de-benefício mais 1% por grupo de 12 contribuições mensais, até o máximo de 20%.

c) Aposentadoria por invalidez, concedida, após 12 contribuições mensais, ao segurado considerado incapaz - para o trabalho em geral e insuscetível de reabilitação para o exercício de profissão que lhe garanta a subsistência, no valor de 70% do salário-de-benefício mais 1% por grupo de 12 contribuições mensais, até o máximo de 30%.

d) Aposentadoria por velhice, concedida, após 60 contribuições mensais, ao segurado com 65 ou mais anos de idade e à segurada com 60 ou mais anos de idade, no valor de 70% do salário-de-benefício mais 1% por grupo de 12 contribuições mensais, até o máximo de 30%.

e) Aposentadoria por tempo de serviço, concedida, após 60 contribuições mensais, ao segurado com trinta ou mais anos de serviço, no valor mensal de 80% do salário-de-benefício mais 4% por grupo de 12 contribuições mensais após 30 anos de serviço, até o máximo de 20%. Para a segurada o valor mensal é de 100% do salário-de-benefício aos 30 anos de serviço.

f) Abono de permanência em serviço, concedido ao segurado que, tendo 30 ou mais anos de serviço, prefere continuar trabalhando, no valor de 20% do salário-de-benefício para o segurado com mais de 30 anos e menos de 35 anos de serviço, e de 25% aos 35 ou mais anos de serviço. Para a segurada o valor mensal é de 25% do salário-de-benefício aos 30 ou mais anos de serviço.

g) Aposentadoria especial, concedida, após 180 contribuições mensais, ao segurado que, contando 50 ou mais anos de idade, tenha trabalhado em serviço considerado penoso, insalubre ou perigoso durante 15, 20 ou 25 anos, no valor mensal de 70% do salário-de-benefício mais 1% por grupo de 12 contribuições mensais, até o máximo de 30%. A idade de 50 anos só é exigida em certas atividades.

h) Pensão por morte, concedida aos dependentes do segurado por falecimento deste, no valor mensal de 50% da aposentadoria a que tivesse direito o segurado na data do seu

falecimento mais tantas parcelas iguais cada uma a 10% do valor da aposentadoria quantos forem os dependentes, até o máximo de 5.

i) Auxílio-funeral, pago ao executor do enterroamento do segurado, no valor do dobro do salário-mínimo local se o executor for dependente do segurado, ou consistindo na indenização das despesas realizadas até aquele valor, se não for.

j) Auxílio-reclusão, concedido, após 12 contribuições mensais, aos dependentes do segurado detento ou recluso e que não receba remuneração ou aposentadoria, no mesmo valor da pensão por morte.

(Salário-de-benefício é a média dos salários-de-contribuição dos últimos 36 meses, nos casos de aposentadoria por velhice, aposentadoria por tempo de serviço e aposentadoria especial, e dos últimos 12 meses nos demais casos).

As demais prestações da previdência social são os chamados serviços, a seguir relacionados:

a) Assistência Médica, compreendendo serviços de natureza clínica, cirúrgica e odontológica prestados aos beneficiários em ambulatório, hospital, sanatório ou no domicílio, com a amplitude que os recursos financeiros e as condições locais permitirem.

b) Assistência farmacêutica, prestada como complemento da assistência médica, consistindo no fornecimento gratuito ou a preços reduzidos de medicamentos aos beneficiários, tendo o INPS iniciado a sua indústria farmacêutica pró

pria, para a fabricação de certos tipos de remédios.

c) Assistência financeira, que se destina a proporcionar empréstimos simples e fiança de aluguel de casa aos beneficiários, na medida das possibilidades administrativas e disponibilidades financeiras do INPS.

d) Serviço social, destinado a prestar ajuda pessoal aos beneficiários, principalmente com vistas à obtenção das prestações regulamentares.

e) Reabilitação profissional, destinada a proporcionar aos segurados a necessária reeducação ou readaptação profissional, a fim de que possam voltar ao exercício de atividade remunerada.

A estrutura administrativa do sistema geral da previdência social é constituída de órgãos de planejamento, orientação e controle integrantes do MTPS: a Secretaria de Previdência Social, a Secretaria de Assistência Médico-Social, o Conselho de Recursos da Previdência Social e a Coordenação de Serviços Atuariais; de um órgão executivo: o Instituto Nacional de Previdência Social, e de órgãos de controle do INPS: o Conselho Fiscal e as Juntas de Recursos da Previdência Social.

Dentro do sistema geral da previdência social, há regimes especiais para os ex-combatentes da Segunda Guerra Mundial, para os jornalistas e, de certo modo, para os acidentados do trabalho, que além das prestações normais do sistema fazem jus a outras vantagens.

O salário-família, administrado pelo INPS, é concedido na base de 5% do salário-mínimo regional a cada filho menor de 14 anos ou inválido, mediante custeio através-

de contribuição das empresas (4,3% da folha de salários-de-contribuição).

Os funcionários públicos, os militares, os economiários, os congressistas, os servidores estaduais e os municipais estão vinculados a sistemas próprios de previdência social, não sendo abrangidos, portanto, pela Lei Orgânica da Previdência Social.

Quanto ao Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, prevê ele a concessão das seguintes prestações:

a) Aposentadoria por velhice, no valor de 50 por cento do maior salário-mínimo vigente no país, devida ao trabalhador rural que, já tendo completado 65 anos, seja o chefe ou arrimo de sua unidade familiar.

b) Pensão por morte, no valor de 30 por cento do maior salário-mínimo do país, devida aos dependentes do trabalhador rural.

c) Auxílio-funeral, no valor de um salário-mínimo da localidade do sepultamento, devido a quem tiver feito as despesas com o funeral do trabalhador rural chefe ou arrimo de unidade familiar ou que não pertencia a unidade familiar nem tinha dependentes.

d) Serviços de saúde, prestados com a amplitude que os recursos do PRORURAL permitirem e em regime de gratuidade total ou parcial segundo a renda familiar e os encargos de família do beneficiário. A gratuidade limita-se, em princípio, ao trabalhador rural assalariado, não abrangendo os medicamentos, a não ser em caso de internação hos-

pitalar. Esses serviços compreendem medidas preventivas e educação sanitária, assistência à maternidade e à infância, atendimento médico e cirúrgico em ambulatório, em regime de internação hospitalar ou mediante visitas domiciliares, exames complementares, assistência odontológica e assistência farmacêutica.

e) Serviço social, destinado a propiciar ao trabalhador rural e respectivos dependentes a melhoria de seus hábitos e condições de vida, mediante ajuda individual. Tal como os serviços de saúde, o serviço social é prestado com a amplitude permitida pelos recursos orçamentários do FUNRURAL e de acordo com as possibilidades locais.

O PRORURAL é custeado através das seguintes contribuições:

a) dois por cento do valor comercial dos produtos rurais, devidos pelo produtor;

b) 2,4 por cento da folha de salários das empresas abrangidas pelo sistema geral de previdência social.

A implementação do PRORURAL cabe ao FUNRURAL, cuja estrutura administrativa compreende um Conselho Diretor, uma Diretoria Geral, Diretorias Regionais e Representações Locais.

O representante do Ministro do Trabalho no Conselho Diretor é o Diretor-Geral do FUNRURAL.

A assistência médica do PRORURAL é prestada mediante convênio do FUNRURAL com hospitais públicos ou particulares e tem sentido coletivo, não se cogitando do controle dos gastos relativos a cada beneficiário.

Algumas cifras sobre o I N P S

O orçamento do Instituto Nacional de Previdência Social aprovado para o corrente exercício prevê uma despesa da ordem de 12 bilhões e 900 milhões de cruzeiros.

Cerca de 36 milhões de beneficiários são atendidos pelo INPS em 400 agências e mais de 600 Postos de Assistência e de Benefícios.

Despendendo com a assistência médica montante equivalente a 2 bilhões e 922 milhões de cruzeiros, quase dez vezes o orçamento do Ministério da Saúde, mantém o INPS, além da assistência prestada em seus 27 hospitais próprios, contratos com outras 2.400 unidades hospitalares, utilizando os serviços profissionais de 32.000 dos 35.000 médicos existentes no país.

O INPS destina, em seu orçamento de 1972, 191 milhões de cruzeiros para a implementação do programa relacionado com o fornecimento de medicamentos à massa segurada, - sendo 104 milhões de cruzeiros para fabricação própria através de sua indústria farmacêutica e 87 milhões para aquisição a terceiros.

Os dispêndios com o pagamento de beneficiários - correspondem a 7 bilhões e 200 milhões de cruzeiros, sendo que já no exercício de 1971 tinha o INPS em manutenção 900.000 aposentadorias, 650.000 pensões, 550.000 auxílios--doença e 90.000 abonos de permanência em serviço. Só com o pagamento de benefícios em dinheiro o Instituto despende, por dia útil, mais de 20 milhões de cruzeiros, efetuando cerca de dois milhões e quinhentos mil pagamentos mensais.



Por outro lado, deu o INPS excepcional expansão à assistência médica no período de 1967 a 1972, mediante a política de utilizar os recursos das Empresas, Sindicatos e entidades públicas, isto é, todos os recursos médicos existentes na comunidade.

Os convênios com as Empresas que desejam prestar assistência médica aos seus empregados e respectivos dependentes, e que remontam a 1967, apresentam resultados mais expressivos, já que abrangem 1.800 empresas a cerca de 3.100.000 beneficiários.

Os convênios com os Sindicatos, de data mais recente, com fundamento no Decreto nº 67:227/70, só agora começam assumir o destaque devido no panorama da assistência médica do Instituto, estando arregimentados cerca de 355 Sindicatos com um número de filiados que se eleva a 1.866.000.

A partir do segundo semestre de 1971, com a assinatura de convênio entre o Governo do Estado de São Paulo e o INPS para a utilização, pelos beneficiários do Instituto, da extensa rede de Postos de Saúde mantidos pela Secretaria de Saúde daquele Estado, foi iniciado o ciclo dos grandes convênios entre o INPS e os governos dos Estados brasileiros.

Em seguida foram firmados convênios com os Governos do Acre, do Amazonas, do Ceará, da Paraíba, de Pernambuco, da Bahia, do Espírito Santo, da Guanabara, de Mato Grosso, de Goiás e do Rio Grande do Sul. E outros estão sendo preparados, de modo a cobrir todo o território nacional.

Os recursos médicos disponíveis nas Universidades estão sendo igualmente considerados para aproveitamento

convindo citar os já contratados com o Hospital das Clínicas de Porto Alegre, ligado à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com o Hospital de Clínicas Pedro Ernesto da Universidade do Estado da Guanabara, e com a Universidade Gama Filho.

Com isso não objetiva o INPS restringir a contratação de serviços na área da iniciativa privada, nem ampliar serviços de sua propriedade. O pagamento dos serviços contratados com terceiros, médicos, cirurgiões-dentistas, profissionais ligados a serviços complementares de diagnóstico e tratamento, fornecedores diversos de serviços médicos, clínicas, hospitais, maternidades e sanatórios, consome a quase totalidade das dotações orçamentárias da assistência médica.

De qualquer forma, o Instituto não poderá resolver sozinho os problemas de saúde que possam acometer 33 milhões de beneficiários que representam 70% da população do país.

Todavia, os convênios até agora celebrados com os governos estaduais permitem supor que em data não muito remota a previdência social, representada pelo INPS e o FUNRURAL, os governos estaduais e os municípios (por influência do Governo do Estado) delimitarão as respectivas áreas de atuação, deixando de ser concorrentes na prestação de serviços idênticos a uma mesma população.

Outro aspecto a salientar, é a fabricação de medicamentos por parte do INPS, e que ganhou projeção com a unificação da previdência social, já que a clientela a atender subiu para a escala de milhões de pessoas, ao invés do número limitado de beneficiários do ex-IAPETEC, onde se ha-

via iniciado essa atividade.

Esse programa de expansão está sendo desenvolvido pelo Instituto para atender ao Programa de Assistência - Farmacêutica aos beneficiários da previdência social, urbana e rural, traçada pelo Governo Federal e cuja coordenação está entregue à Central de Medicamentos (CEME), criada por Decreto em 1971.

Não há o menor propósito de competir com a indústria privada de produção de medicamentos, já com uma faixa de clientela assegurada. O Governo Federal apenas pretende fornecer medicamentos e assegurar a efetividade do tratamento médico proporcionado pela previdência social àquela parte da população nacional, a mais numerosa, que até hoje não teve condições de economia própria para adquirir os medicamentos prescritos pelos médicos.

Para bem caracterizar a atuação do INPS como instrumento de redistribuição de renda, basta dizer que nada menos de 94% da receita de contribuições estimada para o corrente exercício serão despendidos com o pagamento de benefícios e a prestação de serviços assistenciais, ou seja, o Instituto devolverá aos segurados que deles arrecadar durante o ano e ainda lhes destinará a quase totalidade da contribuição das empresas.

É expressivo ressaltar, por outro lado, que a despesa do INPS prevista para o corrente exercício corresponde aos montantes consignados no Orçamento da União para o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e mais dezesseis ministérios componentes do Poder Executivo.

## A Previdência Social e o Desenvolvimento

Reveste-se de grande importância o papel representado pela previdência social no quadro do desenvolvimento econômico do país.

Antes de mais nada, proporciona ela à massa trabalhadora tranquilidade em relação às vicissitudes do futuro, despreocupação que sem dúvida contribui para aumentar o rendimento de sua atuação no presente.

O que mais caracteriza a previdência social como fator de desenvolvimento econômico, contudo, é a sua capacidade de manter o poder aquisitivo do trabalhador que se torna inativo, dando-lhe condições de continuar consumindo a parcela que lhe tocava na produção do país, pagando impostos e contribuindo para impulsionar a máquina do progresso.

No Brasil esse aspecto da questão assume contornos bem nítidos e expressivos. De fato, os desníveis econômicos ainda existentes entre regiões do Brasil fazem com que a maioria dos Estados acuse receita previdenciária bastante inferior à despesa, donde a necessidade de carrear para lá recursos de outros Estados, principalmente de São Paulo, a fim de que a previdência social possa representar o seu papel de mantenedora do poder aquisitivo da população inativa.

O carreamento de recursos das regiões mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas se constitui, pois, num dos aspectos da previdência social diretamente ligados à criação de condições destinadas a estudar o desenvolvimento econômico.

Ocorre, todavia, que como prestadora de assistência médica curativa e de reabilitação profissional não é menor a contribuição da previdência social para progresso econômico do país. Através do tratamento médico a que submete os trabalhadores que dele carece o INPS logra prevenir, de um lado, a incapacidade para o trabalho e contribuir, de outro, para a competente cura e retorno à atividade dos segurados em gozo de benefício por doença.

Portanto, ainda que não se visse na previdência social um fator de desenvolvimento, seria ela, sem dúvida, condição de desenvolvimento. Poderoso instrumento de tranqüilidade social, contribui para tornar exeqüível o desenvolvimento, como elemento da Segurança Nacional. Pois é pacífico que a incapacidade para o trabalho por doença ou acidente, a invalidez - inclusive proveniente de idade avançada - e a morte prematura são as causas mais comuns de insegurança econômica, e a insegurança econômica gera a intranqüilidade social.

Por tudo isso é que nas recomendações finais da Conferência Internacional de Ministros do Bem-Estar realizada na sede das Nações Unidas, em Nova Iorque, foi dito que "as prioridades dos programas de cooperação internacional - das Nações Unidas devem refletir, na devida forma, a função política de desenvolvimento social como parte integrante e fundamental da estratégia geral do desenvolvimento.

\* \* \*

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

- Assis Oliveira, Armando - "Compêndio de Seguro Social"
- Oliveira Veloso, Moacir - "A Previdência Social Brasileira e a sua nova Lei Orgânica"
- Leite Barroso, Celso e  
Veloso Paranhos, Luiz - "Previdência Social"
- Durand, Paul - "La Politique Contemporaine  
du Sécurité Sociale"
- Bureau Internacional do Trabalho - "Lições sobre Se-  
gurança Social"
- Pimentel, Marcelo  
Ribeiro C., Hélio  
Pessoa, Moacyr - "A Previdência Social Brasileira  
Interpretada"

  
CYLENE CASTELLÕES GALLART

n.º 52







