

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS - FGV  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - EBAP  
DEPARTAMENTO DE ENSINO  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**A "POLÍTICA" DE PREVIDÊNCIA E O MITO DA  
SEGURIDADE NO BRASIL**

Dissertação apresentada à Escola  
Brasileira de Administração Pública  
para a obtenção do grau de Mestre  
em Administração Pública

**ANGELA MARIA CARNEIRO DE CARVALHO**

Rio de Janeiro, 1995

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
DEPARTAMENTO DE ENSINO  
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

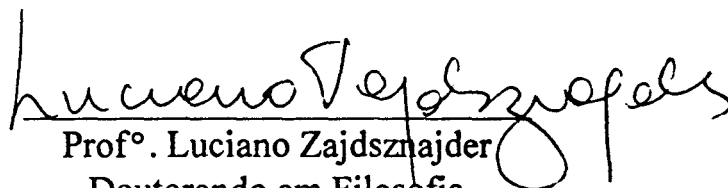
## A “POLÍTICA” DE PREVIDÊNCIA E O MITO DA SEGURIDADE NO BRASIL

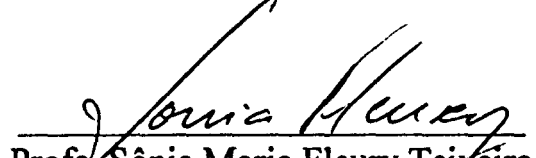
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR


ANGELA MARIA CARNEIRO DE CARVALHO

Aprovada em : 14.11.1995

Pela Comissão Examinadora:

  
Prof.º. Luciano Zajdsznajder  
Doutorando em Filosofia

  
Profa. Sônia Maria Fleury Teixeira  
Doutora em Ciência Política

  
Prof.º. Enrique Jerônimo Saravia  
Doutorando em Administração Pública

# A "POLÍTICA" DE PREVIDÊNCIA E O MITO DA SEGURIDADE NO BRASIL

## RESUMO

A evolução da **Política de Previdência Social no Brasil** não pode ser estudada isoladamente. Cabe situá-la no contexto histórico do país e perceber suas conexões com o movimento "político" de cada época.

O presente trabalho visa abordar o tema como um modelo sob constante tensão, onde o antagonismo de interesses leva a uma espécie de "equilíbrio" mais ou menos estável, dentro do qual se manifestam energias opostas.

Trata-se de uma pesquisa eminentemente bibliográfica, cuja estrutura demonstra fases relativamente distintas da evolução previdenciária, alternando momentos de **legitimação** com os interesses da **acumulação**, sem que, no entanto, fosse alcançado um grau de superação que levasse a um considerável salto qualitativo em relação à etapa anterior. Este raciocínio é válido mesmo para o período posterior à Constituição de 1988, que introduziu o conceito de **Seguridade**.

Outros "eixos" identificados no decorrer do trabalho são:

– a questão da **extensão/tipo de vinculação** para fins de cobertura previdenciária e

– o regime financeiro privilegiado - **repartição** ou **capitalização** - caracterizando mais uma vez o contexto de tensão entre o desenvolvimento de um modelo característico de "Seguridade" e uma estrutura própria do "Seguro".

Sem pretender ser conclusivo em relação ao tema abordado, o estudo tece considerações sobre o momento atual de "crise" da Previdência pública e incentivo à da Previdência privada. Insere-se nesta discussão a questão do que é "básico" - devendo, supostamente ser garantido pelo Estado - ou "complementar". Esta definição depende, mais uma vez, de uma decisão "política".

# THE "POLITICS" OF SOCIAL SECURITY AND THE MYTH OF THE WELFARE STATE IN BRAZIL

## ABSTRACT

The evolution of the **Social Security** policy in Brazil cannot be studied separately. One must situate it within the country's historical context and be able to understand its connections with the "political" movement in each different period.

The aim of the study is to present the issue as a model under permanent stress, in which the antagonism of interests allows a kind of "balance point" within which opposite energies can express themselves.

It is an eminently bibliographic research which tries to show the relatively distinct phases in the evolution of the Social Security, alternating periods of **legitimacy and offering of services** with those in which the **cumulative interests** would prevail, without however achieving a degree of quality capable of excelling the previous stage. This argumentation is also true for the period after the 1988 Constitution which introduced the concept of "Welfare State".

Some of the other "axes" identified throughout this study are:

- the issue of the "extent" / type of link for social security covering purposes, and

– the selected financial system - **distribution or capitalization** - which will once more characterize the context of stress between the development of a "Welfare State" model and a typical "Insurance" structure.

The present study does not have the intention of being conclusive in respect of the subject. However, it does try to explain the current "crisis" in the Public system and the incentive towards a Private Insurance. Included in this discussion is the question of what should be considered "**fundamental**" - and thus guaranteed by the State - or "**complementary**". This definition depends again on a "political" decision.

*Dedico...*

*Aos meus pais - Ernani (in  
memoriam) e Rosária - com  
carinho e gratidão, por nunca  
terem medido esforços em  
assuntos relacionados à  
minha educação.*

## *Agradeço...*

- Aos meus amigos e a todos que me querem bem, por desculparem minhas longas ausências e eterna ocupação;
- À Conceição Aboim pelo exemplo no serviço público e por ter me ensinado a entender, observar e criticar os números de um Orçamento;
- Ao Nilo Molinari -modelo de dedicação e integridade - pelo carinho e eterna confiança na minha capacidade;
- Ao Prof. Lordello pelo incentivo do meu primeiro trabalho publicado;
- À minha Comissão Examinadora:
  - Prof. Luciano, meu orientador, pelo "acerto de rumo" por ocasião do projeto e pela liberdade na medida certa durante a dissertação;
  - Prof. Sonia Fleury pela apresentação de uma enorme série de trabalhos sobre o tema, bem como pelas críticas e observações precisas para que eu corrigisse e melhorasse minha argumentação;
  - Prof. Saravia pelo carinho, estímulo e ajuda que extrapolaram os limites deste trabalho;
- Aos demais professores da EBAP, por todo o apoio, discussões, trocas e sugestões;
- À equipe da Biblioteca pela ajuda, paciência e constante disponibilidade;
- Ao Affonso, por todos os prazos que me cobrou;
- Ao Chiquinho, ao Joarez e ao Paulinho, pelos prazos que me ajudaram a cumprir;
- Aos demais funcionários da EBAP pela receptividade que me proporcionaram desde o primeiro dia de aula;
- À Moniquinha, pelo carinho e capricho nas questões estéticas.



# A "POLÍTICA" DE PREVIDÊNCIA E O MITO DA SEGURIDADE NO BRASIL

## APRESENTAÇÃO

*Ela é a cara do Brasil. Grande, rica e imprevidente. Só em imóveis, possui mais de dezessete mil. Seus funcionários poderiam povoar uma cidade como Petrópolis. Se fosse uma empresa privada, seu patrimônio seria superior ao de dois abastados brasileiros: Antônio Ermírio de Moraes, da Votorantim e Sebastião Camargo, da Camargo Corrêa. Seus recursos chegam a 60% de toda a arrecadação da União. Apesar de tudo isso, a Previdência Social vive à beira da falência - como o país.*

.....  
*Rica ou deficitária, desumana ou eficiente, perdulária ou cobiçada por recursos que gera, a Previdência é assim, o retrato das contradições do próprio país. Qualquer julgamento corre o risco de ser apressado e displicente. Gigantesca e mal estruturada, a Previdência tem tudo o que o Brasil tem: cabide de emprego, funcionários mal pagos, recursos esbanjados. Mas está freqüentemente contrariando aqueles que prenunciam o seu colapso..<sup>1</sup>*

Escrito num contexto pós-Constituição de 1988 e às vésperas do início dos estudos para a elaboração dos chamados Plano de Custeio e Plano de Benefícios da Previdência Social, o texto acima bem poderia encaixar-se no suposto retrato da Previdência num dos muitos períodos de suas alardeadas "crises".

Embora passando por fases marcadas por tensões maiores ou menores, que a obrigaram a novos confrontos e reformulações, a Previdência vem resistindo ao tempo, numa história de avanços e recuos, mas sempre recompondo-se destas sucessivas "crises". Há os que a considerem viável; outros, falida.

---

<sup>1</sup> LEITÃO, Míriam . Gigante imprevidente Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 27.08.89 . Caderno Especial "Previdência" - p.25.

## ÍNDICE

Capítulo	Página
<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
1.1. A ADOÇÃO DO CONCEITO DE "SEGURIDADE".....	19
1.2. TRATAMENTO GLOBAL DOS DADOS.....	21
 <b>2. CAIXAS DE APOSENTADORIA E PENSÕES:</b>	
<b>AS ORIGENS DE UM MODELO "AMPLO E ABRANGENTE".....</b>	<b>23</b>
2.1. UMA CLASSE OPERÁRIA INFLUENTE...?.....	23
2.1.A - Uma crítica à "conquista" operária.....	27
2.2. ...OU UM FORTE PATERNALISMO?.....	29
2.3. OS RECURSOS PARA FINANCIAMENTO.....	34
2.4. A ADMINISTRAÇÃO.....	34
2.5. A APLICAÇÃO DOS RECURSOS.....	36

**3. O MODELO SE TRANSFORMA: AS RESTRIÇÕES E**

<b>A ACUMULAÇÃO DE RESERVAS.....</b>	<b>40</b>
<b>3.1. A REVOLUÇÃO DE 1930.....</b>	<b>40</b>
<b>3.2. VARGAS E O MODELO DE INDUSTRIALIZAÇÃO.....</b>	<b>42</b>
<b>3.3. A QUESTÃO SOCIAL.....</b>	<b>43</b>
3.3.A - A orientação contencionista.....	44
3.3.B - Trabalho, sindicato e previdência.....	53
3.3.C - Outras características do período.....	63

**4. CRISE NO REGIME DE CAPITALIZAÇÃO E AS MEDIDAS RUMO À  
REPARTIÇÃO ..... 70**

<b>4.1. DESMONTANDO O MODELO CONTENCIONISTA.....</b>	<b>71</b>
<b>4.2. A INFLUÊNCIA DO PLANO BEVERIDGE.....</b>	<b>76</b>
4.2.A - A nova postura dos "intelectuais" e o modelo de "seguridade" adotado no Brasil.....	79
<b>4.3. A LEI ORGÂNICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (LOPS).....</b>	<b>84</b>
4.3.A - A terminologia.....	85
4.3.B - As "prestações".....	88
4.3.C - A organização da administração da Previdência Social.....	91
4.3.D - O custeio .....	94
<b>4.4. A QUESTÃO DA ASSISTÊNCIA MÉDICA.....</b>	<b>99</b>

<b>5. O DISCURSO DA "CRISE" E A UNIFICAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....</b>	<b>102</b>
5.1. O MODELO DE DESENVOLVIMENTO DOS ANOS 60.....	102
5.2. A CRISE DO POPULISMO.....	108
5.3. DISCUTINDO A LOPS E OS PROBLEMAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NOS ANOS 60.....	112
5.3.A - Lacunas.....	121
5.3.B - Outras providências legislativas: a proteção à área rural e o salário-família.....	131
5.4. - A UNIFICAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	136
<b>6. - AUTORITARISMO, CENTRALIZAÇÃO E O MODELO DE PRIVILEGIAMENTO DO SETOR PRIVADO.....</b>	<b>140</b>
6.1. O ESTADO BUROCRÁTICO-AUTORITÁRIO E AS TENTATIVAS DE SUA LEGITIMAÇÃO.....	141
6.2. A QUESTÃO DO CORPORATIVISMO.....	144
6.3. A PREVIDÊNCIA SOB O REGIME AUTORITÁRIO.....	147
6.3.A - O "setor saúde" e a ênfase na medicina previdenciária.....	151
6.3.B - A Previdência rumo à universalização. ....	160
6.4. CRISES E REFORMAS.....	164
6.4.A - Novos mecanismos institucionais: a criação do SINPAS.....	172
6.5. A REGULAMENTAÇÃO DA PREVIDÊNCIA PRIVADA.....	175

**7. O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO E A INCLUSÃO DO TERMO "SEGURIDADE" NA CONSTITUIÇÃO DE 1988..... 180**

**7.1. OS MOVIMENTOS SOCIAIS..... 180**

**7.2. A PREVIDÊNCIA SOCIAL É VIÁVEL!..... 185**

**7.2.A - Um novo rumo para a política de saúde..... 196**

**7.3. A CONSTITUIÇÃO DE 1988..... 204**

**7.4. CONSIDERAÇÕES SOBRE A SITUAÇÃO ATUAL..... 210**

**8. CONCLUSÃO..... 220**

**9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 225**

## CAPÍTULO 1.

### INTRODUÇÃO

O título escolhido para o presente trabalho já tem por objetivo incitar o leitor a se familiarizar com um tema polêmico, que trata de um sistema de certo modo disforme e indefinido, a chamada **Previdência Social** brasileira.

O uso do termo "Política" entre aspas, é proposital e induz a seu amplo sentido.

**Política** (derivado do adjetivo originado de **polis** - politikós) representava originalmente tudo que se referisse à cidade e ao que fosse urbano, civil, público; seu significado expandiu-se graças à influência da obra de Aristóteles denominada exatamente "Política", passando a abranger a forma de saber mais ou menos organizada sobre a natureza, funções e divisão do Estado, bem como sobre as várias formas de Governo. Na época moderna, perdeu seu significado original, passando a indicar a atividade ou conjunto de atividades que têm como referência o Estado.

O conceito de política, entendido como forma de atividade ou de práxis humana, está ligado ao de **poder** - *"relação entre dois sujeitos, dos quais um impõe ao outro sua própria vontade e lhe determina, malgrado seu, o comportamento"* (Bobbio, Matteucci e Pasquino, 1992, p.954), podendo esta

definição ser completada pela definição de poder como posse dos meios que permitem alcançar uma **vantagem** ou um **efeito desejado**, já que o domínio sobre os homens não seria, geralmente, um fim em si mesmo. O **poder político** é caracterizado pela exclusividade do uso da força em relação à totalidade dos grupos que atuam num contexto social <sup>2</sup>. Constitui, assim, o poder supremo num determinado grupo social; deste modo, os fins que se deseja alcançar pela ação dos políticos são aqueles que, em cada situação, são considerados prioritários para o grupo (ou classe nele dominante). *"São, portanto, tantas quantas forem as metas que um grupo organizado se propõe, de acordo com os tempos e circunstâncias"* (id.,ibid., p.957).

Com relação aos **partidos políticos**, os autores citam a definição de Max Weber, segundo a qual trata-se de

*...uma associação que visa um fim deliberado, seja ele **objetivo** como a realização de um plano com intuítos materiais ou ideais, seja **pessoal**, isto é, destinado a obter benefícios, poder, e consequentemente, glória para os chefes e sequazes, ou então voltado para todos esses objetivos conjuntamente (p.898).*

Os partidos políticos teriam sido, no decorrer de seu desenvolvimento, importante instrumento através do qual grupos sociais imergiram no sistema político, puderam expressar suas próprias reivindicações e necessidades, e participar, de modo mais ou menos eficaz, da formação das decisões políticas.

Mais especificamente, será utilizado o termo **política** a partir de duas

---

<sup>2</sup> Esta exclusividade baseia-se, segundo os autores, na concepção hobbesiana de que os indivíduos renunciam, no Estado político, ao direito de usar a própria força - que os tornava iguais no estado de natureza - para confia-lo a uma única pessoa ou a um único corpo que seria o único autorizado a usar a força contra eles.

linhas: como tradução das palavras inglesas **policy** e **politics**. A primeira, com o sentido de **política pública**, para traduzir os produtos da ação estatal e relacioná-los com ações e interações entre atores sociais e instituições públicas (Subirats, 1989). Esta política:

- pode ser uma "decisão formal", caracterizada por uma conduta ou atuação consistente e repetida por parte daqueles que a executam e por parte dos que são afetados por ela;
- pode implicar numa série de decisões - decidir que existe um problema, que se deve tentar resolvê-lo, qual a melhor maneira de proceder, a legislação correspondente, etc.;
- pode envolver decisões e interações entre os indivíduos, grupos e organizações afetadas;
- pode implicar, finalmente, muitas vezes na ausência de decisão.

Neste sentido, pode-se falar na Política de Previdência, na Política de Saúde, na Política de Educação, etc.

O segundo significado é utilizado para expressar as **ações políticas**, quer no sentido mais geral, quer na própria política partidária ( o termo correspondente, então, na língua inglesa, seria **politics**, diferente do **policy** do significado anterior ). Aqui, enquadram-se as influências "políticas" na Política de Previdência.

A referência ao **mito**, sugere algo inacreditável, fantasioso, utópico.

Evidencia-se, no Brasil, o tratamento da Previdência Social bastante atrelado às questões políticas e econômicas. Transformada num campo de



barganha e debates políticos bem como numa fonte permanente de sangria destinada a financiar os mais diversos projetos governamentais, a Previdência viu-se privada de suas reservas técnicas, e vem sendo objeto de diversos debates fundamentados em cálculos atuariais, e em estudos de viabilidade econômica do sistema.

Suas responsabilidades aumentaram à medida em que sofria influência de outros países que ampliavam a proteção social sob o manto da chamada **Seguridade**. Entre nós, entretanto, persistentes obstáculos impediam - e impedem - sua efetividade.

O presente trabalho visa examinar a evolução da Previdência Social brasileira no contexto das diversas fases, reformas e momentos pelos quais passou o Estado brasileiro, explorando a argumentação dentro de uma abordagem histórica e buscando identificar os grandes eixos que nortearam os caminhos por ela trilhados.

É uma pesquisa eminentemente bibliográfica, que tomou como base o livro "(Im)Previdência Social - 60 Anos de História da Previdência no Brasil", dos professores Jaime Antônio de Araújo Oliveira e Sonia Maria Fleury Teixeira. Foi seguida a estrutura deste livro, ao mesmo tempo em que buscava-se contrapor outros argumentos aos dos autores e ainda acrescentar aspectos e comentários referentes à legislação previdenciária.

Serão analisadas informações que mostrarão o tema abordado como um modelo sob constante tensão, onde o antagonismo de interesses leva a uma espécie de "equilíbrio" mais ou menos estável, dentro do qual se manifestam

energias opostas. A existência destas posições contraditórias dá margem ao surgimento da fonte de energia capaz de transformar situações em momentos específicos.

A concepção de Estado que permeia o trabalho é baseada na fase mais recente da obra de Poulantzas, que considera-o como ***"uma relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes"***.(Poulantzas, 1981, p.147)<sup>3</sup>.

Segundo o autor, uma teoria do Estado capitalista deve explicar as metamorfoses de seu objeto. Assim, estabelecer a relação do Estado com as relações de produção significa que as transformações que nele ocorrem nos diversos estágios e fases do capitalismo levam a substanciais modificações nestas relações e na divisão social do trabalho capitalista. *"Se seu núcleo persiste, que é o que faz com que o Estado continue capitalista, não impede que eles passem por importantes transformações ao longo da reprodução do capitalismo."*(p.142)

Estas transformações sugerem modificações na constituição e reprodução das classes sociais, de sua luta e da **dominação política**.

Os aparelhos do Estado não seriam nada mais que a materialização e a condensação das relações de classe, definidas pelo "poder político".

Portanto, o estabelecimento da política do Estado deve ser considerado

---

<sup>3</sup> Camoy (1984), classifica a obra de Poulantzas em duas fases:

- a primeira, nos anos 60, em que argumenta que o Estado é específico ao modo de produção - Estado capitalista, Estado feudal, etc. - reproduzindo a estrutura de classes por ser, ele mesmo, uma articulação das relações econômicas de classe, na "região" política.
- a segunda, nos anos 70, em que amplia seu conceito de Estado, como sendo ao mesmo tempo **"produto e modelador das relações objetivas de classe"** (p.141)

como o resultado das contradições de classes, inerentes à sua própria estrutura. Ele não é um bloco sem fissuras, mas o representante de uma fração do bloco no poder ou de uma aliança conflitual de algumas dessas frações contra as outras. *"É o jogo destas contradições na materialidade do Estado que torna possível, por mais paradoxal que possa parecer, a função de organização do Estado."* (Poulantzas, op. cit., p.153)

Esta função de organização e unificação da burguesia e do bloco no poder, caracteriza-se por uma **"autonomia relativa"** frente às frações ou componentes deste bloco e frente aos vários interesses particulares. Assim, as políticas emanadas do Estado não podem responder diretamente apenas às demandas da acumulação, mas devem resolver conflitos entre o bloco no poder e as classes dominadas, que também se incluem na estrutura do Estado. Vêm daí as tentativas de dividir e desorganizar as classes dominadas, e ao mesmo tempo, atender a muitas de suas demandas.

A suavização dos conflitos seria via políticas sociais, que representariam sacrifícios econômicos em proveito de certas classes dominadas, sem ameaçar o poder político das classes dominantes.

Ponto vital na teoria de Poulantzas e princípio fundamental em suas investigações sobre os motivos da burguesia ter escolhido o Estado "democrático" moderno como expressão de seu poder de classe, é a **"individualização"** dos membros de classe na sociedade capitalista. Enquanto o processo de produção capitalista define a formação de classes, o Estado redefine os trabalhadores enfatizando suas individualidades - direitos iguais

perante a lei, consumo individual, expressão individual e poder político individual (pelo voto) - dentro do contexto do Estado-nação, que assume a expressão da vontade coletiva. Cabe notar porém, que o Estado, neste contexto, também confere **poder** ao indivíduo, através da democracia representativa e é dessa forma que os "indivíduos recoletivizados" podem, como parte da luta de classes política, ganhar poder dentro do próprio Estado.

### **1.1. A ADOÇÃO DO CONCEITO DE "SEGURIDADE"**

A introdução deste conceito na Constituição de 1988 como eixo articulador das ações do poder público na garantia dos direitos sociais de **saúde, previdência e assistência** tem sido apontada como elemento inovador na concepção e organização de uma nova ordem social no Brasil.

A garantia dos direitos sociais seria um capítulo especial na longa marcha pela cidadania plena. Assinalaria um longo percurso de lutas e reivindicações de trabalhadores - através de sindicatos e partidos políticos - no sentido de buscar transformações na estrutura social, na natureza e no papel do Estado.

Intimamente relacionada aos direitos dos trabalhadores, uma vez que surge como decorrência destes, a noção de Seguridade ampliaria a estrutura de proteção até então existente, universalizando o acesso aos "benefícios" e explicitando o dever do Estado em garantir uma estrutura de proteção social. Prevaleceria o critério da **necessidade** do indivíduo, dos serviços e benefícios a que faz jus como "**cidadão**".

E é justamente a abordagem do tema na Constituição que é considerada

como a emergência de um novo estágio alcançado em seu todo.

Constitui o objetivo principal deste trabalho, a análise dos caminhos percorridos até a chegada a este novo "momento", que demonstra a noção "nativa" de Seguridade no Brasil e é expresso como se segue, em nossa Carta Magna:

*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.*<sup>4</sup>

Cabe notar, porém, que grande parte dos sistemas de Previdência e Seguridade Social - especialmente o brasileiro - raramente tem, para a maioria da população, seus conceitos e objetivos explicitados.

No Brasil, já foi incorporada aos nossos hábitos a utilização generalizada do termo "Previdência" para assuntos referentes às três áreas da Seguridade. O texto citado na APRESENTAÇÃO é um exemplo disso. Esta situação tem raízes históricas que tornam-se difíceis de romper, por razões que examinaremos no presente trabalho e que têm dificultado os atuais esforços de delimitação da atuação em cada área específica.

Nossa opção foi também utilizar o termo "Previdência", ou nomear cada área (saúde, previdência, assistência) separadamente quando se fizer necessário - reservando o termo **Seguridade** para o período pós-1988.

---

<sup>4</sup> BRASIL, Congresso Nacional. A Nova Constituição do Brasil, 1988, Título VIII, Capítulo II, Seção I, art.194º.

## 1.2. TRATAMENTO GLOBAL DOS DADOS

Para atingir os propósitos do presente trabalho, será investigada a dinâmica da evolução histórica da "Seguridade" Social no Brasil.

Buscar-se-á uma compreensão global desta evolução - a maneira de suas partes se articularem e constituírem uma totalidade - sem, entretanto, descuidar das características individuais de cada um de seus componentes: a saúde, a previdência e a assistência social, quando isto se fizer necessário.

Cabe ainda notar que, por vezes, será necessário recorrer a níveis mais amplos de totalização, qual seja, o universo das ditas "políticas sociais" ou mesmo uma visão de conjunto da sociedade brasileira, uma vez que o tema "Seguridade" vem bastante atrelado a diversas questões sociais, políticas e econômicas.

Da mesma forma, introduziremos escalas que variam entre dois pólos extremos: o **público** e o **privado**, demonstrando não apenas a sua histórica coexistência, seus conflitos, sua complementaridade, mas também sua interrelação e interpenetração.

Mesmo a atual legislação, que realça o "direito do cidadão" e o "dever do Estado", admite também compreender a Seguridade - conforme já citado - "um conjunto integrado de ações de iniciativa dos **Poderes Públicos e da sociedade**", consagrando a presença concomitante dos Estado e da iniciativa privada.

As próprias mudanças que vem acontecendo na estrutura governamental

nesta área, e os atuais movimentos no sentido da reforma do sistema, sugerem um rearranjo e um passo no sentido de uma nova formação, com maior atuação da iniciativa privada no âmbito das ações de proteção social.

Cabe ainda explicitar, no que se refere à estruturação do presente trabalho, que optamos por um tipo de apresentação que não separasse o marco teórico da discussão mais geral; assim, a nível dos diversos capítulos dá-se um caminhar conjunto entre a evolução do tema e os marcos teóricos específicos.

## **CAPÍTULO 2**

### **CAIXAS DE APOSENTADORIA E PENSÕES: AS ORIGENS DE UM MODELO "AMPLO E ABRANGENTE"**

Embora tenham havido iniciativas anteriores - que serão citadas à medida em que auxiliem os objetivos do presente trabalho - será tomado como marco inicial da "Previdência" no Brasil, a chamada Lei Eloy Chaves de 1923.

Trata-se na realidade de um Decreto, de número 4682, de 24 de janeiro de 1923, que criava, em cada uma das **empresas de estradas de ferro** do país, uma **Caixa de Aposentadoria e Pensões** para os respectivos empregados.

Em 1926, um segundo Decreto - Decreto 5109 de 20 de dezembro de 1926 - estende o regime de Caixas aos **portuários e marítimos**, mantendo as linhas básicas da legislação anterior e , em certos aspectos, ampliando-as.

Cabe notar aqui, algumas características na formação dessas Caixas, que sofrerão, mais tarde, uma série de transformações, até mesmo por estarem inseridas num contexto político e social mais amplo, que as condiciona.

#### **2.1. UMA CLASSE OPERÁRIA INFLUENTE...?**

A chamada República Velha, vai constituir-se no Brasil, até o início dos anos 20, como um regime rigidamente preso aos princípios do liberalismo



econômico no que se refere ao mercado de força de trabalho. Em nome da "liberdade do trabalho" ou do "livre contrato de trabalho", o Estado - dominado pela oligarquia agrária - alegava-se impossibilitado de atender reivindicações trabalhistas para não ferir a independência e a autonomia da livre empresa. Esta postura resultava pura e simplesmente numa omissão do Estado frente às questões trabalhistas, segundo Oliveira e Fleury Teixeira. (1989)

O apogeu da economia cafeeira, bem como o início de sua crise, impulsionaram o polo dinâmico da economia nacional para a região centro-sul e para o crescimento urbano-industrial nesta área. Expandiu-se o comércio, e ocorreu a modernização da infra-estrutura de transportes e portos de exportação. Os excedentes gerados pela cultura e pelo comércio do café passaram a ser deslocados para empreendimentos industriais.

Nasce daí, uma economia mais moderna, com a expansão de setores secundário e terciário, e o surgimento de uma "classe operária" urbana.

No entender de Arouca (1979), o liberalismo, hegemônico no período, embora apareça como imposição do Estado controlado pelos agrários em função de seus interesses de classe, recebe a adesão dos empresários industriais nascentes, que também vêem nele a forma mais adequada de gerir seus interesses no tocante às questões trabalhistas.

As tentativas de produção legislativa em matéria de relações de trabalho quase inexistiam e as poucas discussões, por muito tempo ficaram isoladas à questão do trabalho urbano.

As condições de exploração no campo não eram objeto de debate

semelhante, e nesta situação permaneceram por muito tempo, devido à não existência de mobilização política daquelas classes trabalhadoras.

Deste modo, é a classe operária urbana que passa a desenvolver intensa atividade política no decorrer do período, sendo, neste ponto, fortemente influenciada pela mão-de-obra estrangeira - proveniente de outro contexto social - atraída pelo Estado. Apesar de toda a legislação repressiva, o período final da década de 10, é marcado por greves; associações, grupos e partidos políticos de base operária; publicações desses grupos, muitas delas bilingües; manifestações públicas, etc.

A própria forma de organização do sistema de dominação política pelas oligarquias agrárias começa a ser questionada com os ataques à então chamada "política dos governadores". Lembre-se que as camadas militares médias começam importante movimento de contestação, que passa a se denominar "tenentismo".

Também a orientação dos países capitalistas centrais, à época, era de que fosse revista a problemática social e trabalhista, diante da emergência, no plano internacional, de uma experiência socialista concreta.

As características turbulentas do período levam ao começo do fim do liberalismo no que tange às questões trabalhistas e sociais nas áreas urbanas, uma vez que a mera repressão se tornara insuficiente para enfrentar aqueles problemas. Fazia-se necessária uma solução de consenso.

A manutenção do pacto liberal com o empresariado urbano contrapunha-se à crescente agitação popular e tornava-se uma ameaça à própria estrutura de

dominação.

Os acontecimentos que vieram a se suceder, foram produto, na visão dos autores citados (Oliveira et al. e Arouca, op.cit.), de uma forte mobilização e pressão operária interna, reforçada pela ameaça que a mesma classe impunha no plano internacional.

A partir da década de 20 firma-se a ruptura do Estado com o liberalismo. Menosprezando os interesses da burguesia industrial interessada na perpetuação do "status quo" liberal, a oligarquia agrária termina por aceitar as reivindicações do movimento operário - na medida em que estas não lhe ameaçassem diretamente, ou seja, não atingissem o campo.

Cabe notar que a emergência desta nova situação se deu de forma característica uma vez que os movimentos operários não partiram para um confronto direto entre trabalhadores e empresários, mas esta alternativa foi suplantada pela tomada do Estado como interlocutor, ao qual passaram a ser dirigidas as reivindicações (Arouca, op.cit.). Não houve, ainda, mudança na composição do Estado e no bloco de poder, ainda sob a hegemonia da oligarquia agrário-exportadora.

No entender de Oliveira et al. (op.cit.), o que ocorreu no período foi uma *"forma específica de intervenção do Estado"* (p.22), que, não considerando as questões trabalhistas e sociais como centrais para seus interesses de classe, não se preocupou em formular um projeto ideológico próprio, global e bem definido para o problema. Ao contrário, limitou-se, no entender de Arouca (op.cit.), *"a ceder às pressões e a incorporar propostas que o movimento operário vinha*

*formulando há anos" (p. 77).*

Estas circunstâncias geraram uma forma de Previdência caracterizada pela não participação direta do Estado no custeio e na administração e abriram espaço para o modelo designado por aqueles autores como **"amplo e abrangente"**.

As Caixas de Aposentadoria e Pensões para os empregados das empresas de estradas de ferro e posteriormente **portuários e marítimos** surgiram exatamente nestes moldes.

#### **2.1.A. Uma crítica à "conquista" operária**

Cabe acrescentar aqui, a crítica de Coimbra (1987) ao que chama de **"hipótese da conquista"**, resultante de uma visão simplista para explicar o nascimento de políticas sociais dentro do raciocínio marxista.

Embora admita que o marxismo e o pluralismo ( que não nos cabe examinar), dentre diversas abordagens a respeito de Políticas Sociais são *"...as duas únicas perspectivas que efetivamente possuem algo que pelo menos se assemelha a uma explicação das causas das Políticas Sociais"*, (Coimbra, op.cit., p.86) o autor afirma que o marxismo de hoje difere fundamentalmente daquilo que foi na época do próprio Marx.

Marx pouco teria se ocupado de **"políticas sociais"** e outras instituições que promovessem o bem-estar , até porque sua própria concepção de sociedade capitalista era essencialmente oposta à idéia de bem-estar, que só ocorreria quando o capitalismo desaparecesse. *"Marx trabalhava com um conceito*

*totalizante de bem-estar, segundo o qual, somente na sociedade pós revolucionária faria sentido falar em bem-estar" (Coimbra, op.cit., p 87).*

Embora concebesse o capitalismo como antagônico a uma real elevação das condições de vida dos trabalhadores, não descartava, que alguma melhoria pudesse ocorrer em seu interior, se o estado burguês legislasse a favor dos trabalhadores e contra os capitalistas. Isto seria porém **problemático e limitado**, pois esbarraria na resistência dos patrões em implementá-las, na pouca fiscalização que o estado burguês se disporia a executar e em dificuldades operacionais de várias ordens. Movida por sua própria dinâmica, na prática, a sociedade capitalista nada faria além de imiserar e explorar cada vez mais os trabalhadores e proletarizar as classes médias tradicionais.

Coimbra afirma que o marxismo vem passando por transformações profundas nestes últimos anos, em geral e no que se refere às políticas sociais. Sustenta que a crítica dirige-se apenas às interpretações tradicionais que se baseiam num sistema bipolar - de interação entre apenas dois atores - para explicar o nascimento de toda e qualquer política social. De um lado, o Estado; de outro, a classe trabalhadora.

Haveria possibilidade de duas leituras do movimento:

– uma, do Estado para a classe trabalhadora, este exercendo o papel ativo e aquela recebendo sua atuação. É o que o autor chama de "**hipótese do engodo**", quando o Estado burguês criará políticas sociais porque assim o exigem a produção e/ou a circulação de mercadorias - o que permitiria a acumulação sem os sobressaltos inevitáveis - ou quando ganhará a adesão da

classe trabalhadora mediante o fenômeno político da cooptação;

– a outra, da classe trabalhadora para o Estado, à qual denomina **"hipótese da conquista"** e que exigiria dos dois atores um alto grau de consciência: *"a classe trabalhadora buscando intencionalmente um resultado dado e, ao mesmo tempo, o Estado o recusando com igual certeza"* (Coimbra, op.cit., p.115). Conforme a literatura existente, diz o autor que esta situação só aconteceu no caso da regulamentação da jornada de trabalho na Inglaterra dos anos 50 e 70 do século passado, quando os trabalhadores - após guerra civil prolongada - fizeram triunfar seus princípios sobre os da burguesia.

Uma variante desta **"hipótese da conquista"** seria aquela de, no lugar da luta, haver uma **antecipação do Estado** em propor e executar medidas sociais, o que já muda não só a figura da questão da consciência quanto ao problema, mas também o argumento da **"conquista"**.

## **2.2 ...OU UM FORTE PATERNALISMO?**

A visão apresentada até aqui - de Oliveira et al. e Arouca - de **"conquista"** pela classe operária, contrasta fortemente com a versão de Malloy (1976), de **"concessão"** de um Estado paternalista a operários que, embora combativos e reivindicantes mostravam-se incapazes de organizar um partido classista relevante.

Cabe, entretanto um maior aprofundamento na obra daquele autor, até mesmo porque insere pela primeira vez nas discussões sobre Previdência, a questão do **público e do privado**.

Apesar de toda a ênfase dada à Lei Eloy Chaves- sendo até mesmo o dia da sua aprovação considerado oficialmente como o "dia da Previdência Social" no Brasil, Malloy demonstra já existirem à época da sua promulgação, diversos fundos de Previdência no Brasil. Estes eram, entretanto, destinados aos **funcionários públicos**. Como citam os próprios Oliveira et al.,(op.cit.), já haviam sido criados o "Plano de Beneficência dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha" (1795), o Meio-soldo (Montepio) do Exército (1827), o Montepio da Economia (1835), e diversas disposições orientadas a determinadas categorias do funcionalismo público : funcionários do Ministério da Fazenda, funcionários civis do Ministério da Guerra, operários do Arsenal de Marinha da Capital Federal, empregados das estradas de ferro oficiais da República, dentre outras .

A Lei de 1923, marca, portanto, a extensão ao **setor privado**, de um direito há muito reconhecido para o setor público. E mais, demonstra a diferenciação conceitual enraizada no Brasil entre a proteção no setor privado e aquela fornecida aos servidores públicos e às Forças Armadas, onde ficava restrita a ação governamental.

Na esfera privada, a proteção era, antes de 1923, organizada pela Igreja Católica (e outras instituições filantrópicas) e por sociedades de ajuda mútua, baseadas principalmente numa vinculação institucional, requisito imposto como obrigatório pelos empregadores a seus empregados e que serviu de base, mais tarde para esquemas públicos de proteção organizada.

Rezende de Oliveira (1990), em trabalho sobre a assistência social no Brasil, reafirma que este esquema de proteção, onde predominava "o

mandonismo local (coronelismo) em uma estrutura predominantemente agrária", ficava relegado à iniciativa privada.

Cabe citar, porém, por confirmar o contexto político da época, o destaque da autora de que,

*Diferentemente do caso inglês (das "Poor Laws") o Estado brasileiro não se viu diante de um bando de miseráveis que dificultavam a disciplina da força de trabalho e, portanto, do processo de acumulação capitalista; ao contrário, a base agrícola da economia brasileira e a gestão da indústria, segundo um movimento de interação com o setor agroexportador, vinculadas ao movimento internacional do capital não requisitaram uma espécie de "Lei Brasileira dos Pobres. (p.80)"<sup>5</sup>*

Malloy não descarta os movimentos operários internos e sua influência externa citados por Oliveira et al. e Arouca. Nega, entretanto, sua influência sobre a oligarquia agrária dominante, realçando sua fragilidade, com movimentos ideologicamente diferentes e incapazes de estabelecer e manter uma

---

<sup>5</sup> Segundo Médici (1989), a marcha pela cidadania plena passa pela garantia dos chamados direitos sociais, cuja conquista é historicamente sistematizada em três fases: a fase assistencialista, a previdencialista e a universalista.

A primeira fase corresponderia ao fornecimento de bens e serviços às populações urbanas carentes e à criação de mecanismos de vigilância e controle das condições sociais, criados nos primórdios do capitalismo. Sua lógica fundamental era assistir às populações pobres, deserdadas e sem atributos profissionais para as novas ocupações urbanas. As "Poor Laws" seriam um exemplo típico desta fase.

Braga e Góes de Paula (1986), analisando a legislação social inglesa, demonstram que antes das "Poor Laws", os problemas sociais na Inglaterra eram tratados em bases puramente locais: os sem-trabalho deveriam permanecer em suas paróquias, das quais receberiam assistência. Isto dificultava a mobilidade e disponibilidade da força de trabalho - e a burguesia industrial necessitava de braços para trabalhar. A nova legislação termina, então, com a assistência paroquial aos que não tivessem defeitos físicos, deixando que a força de trabalho fosse regida por seu próprio interesse econômico. A administração da assistência é centralizada, numa comissão permanente para orientar os funcionários locais. Segundo os autores, seu objetivo declarado era reduzir a taxa de pobreza, mas seu alvo era realmente liberar os mercados de trabalho como pré condição ao investimento industrial. Inclua, é claro, a preocupação com a força de trabalho, os desempregados e as massas marginalizadas. Esta assistência controlada era, entretanto, uma maneira de satisfazer necessidades básicas dos pobres - já que sua pobreza não lhes permitia fazê-lo por seus próprios meios - e de controle da classe dominante e seus representantes no governo sobre as classes dominadas. Este controle garantia sua própria saúde - já que não seriam mais vítimas de fenômenos epidêmicos que disseminavam-se a partir da classe pobre - e a oferta de mão-de-obra.



organização influente a nível nacional.

Aponta, entretanto como uma real ameaça ao regime, a insatisfação da classe média e o surgimento de movimentos dentro do Exército voltados para uma revisão do sistema.

Em vários países europeus e na própria América do Sul, já haviam esquemas voltados para o enfrentamento de problemas da classe operária. Dentro deste contexto, Malloy apresenta a reação de alguns políticos que, defensores do modelo de dominação vigente, propuseram-se a dissipar as pressões exercidas pelas classes mais baixas e ao mesmo tempo, obter apoio pessoal atendendo demandas específicas. Cita o próprio parlamentar Eloy Chaves, advogado e empresário, como parte desse grupo, que, ao apresentar os argumentos para sua "Lei" invoca aspectos humanitários, sem, entretanto, deixar de enfatizar os interesses da elite: havia necessidade de estimular a produção e ao mesmo tempo lidar, de modo particular, com os conflitos sociais. Através de seu esforço e de seu trabalho, o empregado deveria ser capaz de visualizar no final de uma difícil estrada, uma calma e segura "aposentadoria". Os tormentos e angústias da vida do trabalhador só poderiam ser suportados se houvesse um "prêmio" final. Caberia à elite fornecer aos desprivilegiados maiores confortos, numa atitude semelhante a de um "pai justo e sensato" (Malloy, 1979).

O modelo por ele apresentado havia sido influenciado por empresários, da São Paulo Railway Company.

Deste modo, os primeiros movimentos de Previdência Social para o setor privado haviam sido definidos e iniciados a nível da elite, e seriam destinados a

arrefecer as agitações trabalhistas e a proteger o "status quo".

Tratava-se de um esquema de proteção organizado em torno de grupos específicos de trabalhadores (empresa por empresa) e, principalmente, não era visto como um direito, que derivasse do status de trabalhador, operário ou cidadão, mas como um **"benefício contratual"** adquirido com base em contribuições para um fundo comum.

Os benefícios protegeriam os trabalhadores e suas famílias de riscos que pudessem ocorrer em sua vida e no trabalho. Assim, a proteção era , na realidade, **"baseada no conceito de proteção mútua, como uma forma de seguro social adquirida mediante contrato"**.

Havia ainda implícita a idéia de que este mesmo trabalhador tinha um dever paralelo: o de proteger-se contra o futuro, desistindo de parte de seus salários.

Cohn (1981) reforça o aspecto contratual ao afirmar que as futuras Caixas de Aposentadoria e Pensões representavam *"um contrato entre empregado e empregador, mediante o qual ambos se comprometiam a cobrir o empregado quando este já não fosse mais ativo"*(p. 6).

Cabe ressaltar, com relação às primeiras categorias beneficiadas, que os autores citados - não importa sua versão para as questões de Previdência - concordam que estas primeiras categorias, os **ferroviários** e, a seguir **marítimos e portuários** sempre foram mais ativos na formação sindical e na luta por seus direitos; da mesma forma, a ação política dessas categorias tinha importantes repercussões, pois elas se localizavam em pontos estratégicos para

os interesses da oligarquia agrário-exportadora e para a economia nacional como um todo.

### **2.3. OS RECURSOS PARA FINANCIAMENTO**

A "formação dos fundos" para as Caixas era feita por contribuições:

- dos empregados das empresas ;
- da própria empresa, sobre sua renda bruta;
- do usuário - participação esta proveniente de pequeno percentual de aumento das tarifas decretado para cobrir as despesas das Caixas;
- de outras pequenas fontes ( "jóias" pagas pelos empregados por ocasião da admissão nas Caixas; importâncias pagas pelos empregados correspondentes à diferença no primeiro mês de vencimentos quando promovidos ou aumentados; somas pagas a maior e não reclamadas pelo público dentro do prazo de um ano; multas; recursos obtidos da "venda de papel velho e varreduras"; donativos e legados feitos às Caixas; juros de fundos acumulados);
- contribuições dos aposentados e pensionistas (acrescentadas pelo Decreto de 1926)

Note-se que o Estado não era contribuinte do sistema e que a própria empresa encarregava-se do recolhimento da receita das Caixas.

### **2.4. A ADMINISTRAÇÃO**

As Caixas eram dirigidas por um Conselho de Administração que

desempenhava suas funções gratuitamente e era composto:

- por três representantes da empresa (o superintendente ou inspetor - geral, o caixa e o pagador);
- por dois representantes dos empregados (eleitos a cada três anos);

A Lei Eloy Chaves previa o controle pelo poder público apenas de maneira externa ao sistema, através da criação do futuro Departamento Nacional do Trabalho, a quem competiria o julgamento de quaisquer recursos das decisões do Conselho de Administração das Caixas de Aposentadoria e Pensões. Este órgão acabou sendo criado pelo Decreto 16027 de 30 de abril do mesmo ano, com o nome de **Conselho Nacional do Trabalho**.

Note-se aqui, ainda conforme Oliveira et al. (op.cit.) que a organização da "Previdência Social" no Brasil nos anos 20 - representada pelo regime das Caixas - era de natureza **civil e privada** do ponto de vista de sua gestão, o que reforça a já citada forma específica de posicionamento do Estado frente às questões previdenciárias: a preservação da distância administrativa e financeira com relação ao sistema e o atendimento às demandas sem arcar com os ônus, impondo - os, através da obrigatoriedade da constituição das Caixas, aos próprios trabalhadores, às empresas e aos consumidores diretos de seus serviços. Este posicionamento passa, nos anos seguintes, por várias modificações no sentido de uma participação cada vez mais crescente do Estado, nos anos que se seguem. Trata-se, entretanto, de assunto que se insere num contexto político e social mais amplo, que será tratado no próximo capítulo.

## 2.5. A APLICAÇÃO DOS RECURSOS

Os empregados das empresas de Estradas de Ferro que contribuíssem para as mesmas, teriam direito aos seguintes benefícios:

*1º. a socorros médicos em casos de doença em sua pessoa ou pessoa de sua família, que habite sob o mesmo teto e sob a mesma economia;*

*2º. a medicamentos, obtidos por preço especial determinado pelo Conselho de Administração;*

*3º. a aposentadoria;*

*4º. a pensão para seus herdeiros em caso de morte.<sup>6</sup>*

Cabe notar aqui as já citadas "amplitude" e "abrangência" do modelo criado pela Lei Eloy Chaves. Na realidade, os direitos relacionados aos três componentes do que hoje denominamos Seguridade já se achavam contemplados naquela Lei, onde aliava-se a concessão de benefícios pecuniários - aposentadoria e pensões (hoje relacionados à **Previdência**), à prestação de serviços - socorros médicos (**Saúde**) e fornecimento de medicamentos ( uma forma de **Assistência**).

Da mesma forma, a abrangência refletia-se nos beneficiários dos serviços médicos, que não eram apenas os empregados das empresas, mas as **pessoas de sua família que habitassem sob o mesmo teto e a mesma economia.**

O Decreto de 1926 acrescentou aos benefícios o **pecúlio** e, no caso da assistência médica, a **internação hospitalar** em caso de intervenção cirúrgica.

---

<sup>6</sup> BRASIL. Congresso Nacional. Decreto Nº 4682 de 24 de janeiro de 1923. Art.9º.

Ambos os Decretos explicitavam claramente os critérios para determinação dos benefícios pecuniários, tais como: valor das pensões e cálculo de aposentadorias - estas bastante semelhantes a um sistema privado, com **benefícios proporcionais às contribuições**.

Note-se que as espécies de aposentadorias previstas eram a **aposentadoria por invalidez e a aposentadoria ordinária**. Com relação a esta última, cabe ressaltar (até mesmo devido aos debates atuais sobre a questão):

- no Decreto de 1923, sua concessão era baseada num critério que conjugava **idade mais tempo de serviço** ( seria "completa", por exemplo, para o empregado ou operário que tivesse prestado , pelo menos 30 anos de serviço e tivesse 50 anos de idade);
- na legislação de 1926, entretanto, introduzia-se uma certa diferenciação, com relação à questão da idade: a aposentadoria seria concedida ao operário "que tivesse 30 anos de serviço... ou àquele que, tendo 55 anos ou mais de idade, tivesse prestado 20 ou mais anos de serviço à empresa..."

Arouca (op.cit.) aponta para maior liberalidade e maiores despesas com a concessão de benefícios e serviços neste período inicial - se comparados com os regimes posteriores.

Afirmavam entretanto, que, do ponto de vista financeiro, apesar de formalmente estruturado como um regime de "**capitalização**", o modelo de Previdência deste período tendia a um alto grau de

"repartição"<sup>7</sup>, especialmente com relação à assistência médica e aos medicamentos, cujo fornecimento não era - nem poderia ser - proporcional às contribuições.

A prática médica privada nesta época no Brasil era muito precária, não tendo sido possível - ou desejável - apresentar uma alternativa às instituições previdenciárias, que se viram , de certa forma, obrigadas a arcar com seus próprios serviços médicos.

Cabe notar que o Decreto de 1926, estabelecia que

*Ouvido o Conselho Nacional do Trabalho, as Caixas poderão adquirir ou construir prédio ou prédios para sua sede, farmácia, ou serviço deambulatório, ou pronto socorro, uma vez que seus fundos o permitam.*<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Há basicamente dois meios de financiar a "Previdência": o regime de repartição e o de capitalização:

- o financiamento por "repartição" implica em que os benefícios de um exercício sejam pagos pelas contribuições daquele mesmo exercício, o que significa que o sistema deva estar sempre em equilíbrio; não há constituição de reservas;
- por outro lado, o regime de "capitalização" implica num financiamento por antecipação: as contribuições a serem pagas pelos segurados são fixadas de tal maneira que seu valor seja igual ao valor dos encargos futuros a eles devidos. Em outros termos, o regime é coberto no plano financeiro, com os benefícios provindo de aplicações e juros que constituíram suas reservas. São assim geradas receitas para o pagamento dos benefícios já iniciados e daqueles por iniciar.

Estes regimes serão tratados com mais detalhes posteriormente, neste trabalho. Convém notar, porém, que no contexto citado, os autores referiam-se à "capitalização" como um regime onde parte do que se arrecada é poupado ou investido; quanto ao termo "repartição", pretendiam enfatizar uma das consequências deste regime, qual seja, as transferências entre pessoas - uma relação que não seja direta entre a contribuição e os benefícios recebidos, usufruindo mais quem necessite mais.

Cabe ainda referência a um terceiro regime financeiro, admitido por alguns autores , dentre os quais Tosta de Sá (1993), e que será citado no decorrer do trabalho: trata-se do regime financeiro de capitais de cobertura, um modelo "intermediário", que calcula as contribuições de modo a que sejam geradas, no exercício, receitas suficientes para o pagamento de todos os benefícios iniciados naquele exercício, mesmo que estes se prolonguem posteriormente, o que significa uma acumulação antecipada para atender dispêndios futuros, apenas em relação aos benefícios já concedidos.

<sup>8</sup> BRASIL. Congresso Nacional. Decreto Nº 5109 de 20 de dezembro de 1926. Art.13º.

Apenas no período seguinte e sob outras circunstâncias é que a Previdência Social passaria a se articular com o setor médico privado, estimulando-o a crescer "sob seu manto protetor" (Arouca, op.cit.) a partir dessa articulação e a organizar-se em caráter mais empresarial.



## **CAPÍTULO 3.**

### **O MODELO SE TRANSFORMA : AS RESTRIÇÕES E A ACUMULAÇÃO DE RESERVAS**

#### **3.1. A REVOLUÇÃO DE 1930**

Ao contrário da chamada "República Velha", cuja forma específica de relacionamento com as classes trabalhadoras deu espaço a um modelo de Previdência "amplo e abrangente", o regime pós-Revolução de 1930, teve um projeto definido para os setores da área social: uma atitude claramente contencionista.

A crise de 30 - repercussão de problemas econômicos no capitalismo internacional à época - levou a uma procura menor por nossas exportações e ao controle das importações. Com uma economia dependente do setor externo, os reflexos no Orçamento da União logo se fizeram sentir, com a diminuição das arrecadações e aumento das despesas, pois o Governo Federal viu-se obrigado a auxiliar os estados, a subsidiar o café e outros produtos semelhantes.

Discutindo a Revolução de 30, Basbaum (1986, p.259) afirma que,

*Ao estudarmos a história de um país não basta mencionar os fatos ou acontecimentos marcantes a partir do momento em que se verificam. Estes são apenas os aspectos externos, visíveis da História. Na realidade, os fatos ou acontecimentos, quando têm lugar, são apenas a explosão das forças interiores que vão crescendo e se*

*transformando, das contradições internas que se avolumam, pouco a pouco, silenciosamente. Assim, a verdadeira História é a do crescimento das contradições que o desenvolvimento natural do país provoca, refletindo-se automaticamente em transformações, deslocamentos, reagrupamentos das classes sociais, que entram assim em choque.*

Por volta de 1929/30 a situação do país era insustentável, com a crise do café e demais produtos de exportação atingindo a própria estrutura econômica do país.

A situação, que culminaria com a chamada Revolução de 30, ficou - como sustenta aquele autor - muito aquém do real significado técnico ou político do termo "Revolução". Para ele, houve apenas a *"substituição de um setor das classes dominantes por outro"*. Embora a estrutura econômica tivesse se mantido e a terra tivesse permanecido na mão de seus antigos proprietários, novos setores cresceram e conseguiram o seu "lugar ao sol: a burguesia industrial e os bancos. "E os pobres ficaram cada vez mais pobres."

Oliveira et al. (op.cit.) também tratam do tema de maneira bastante semelhante: afirmam que a coalizão promovida e que levaria à Revolução - e Getúlio Vargas ao poder, era bastante instável, formada por dissidentes das oligarquias agrárias dos estados exportadores, por setores da oligarquia agrária dos estados não exportadores e por jovens militares da classe média urbana.

A fragilidade desta coalizão é demonstrada quando, menos de dois anos depois, os setores dissidentes das elites dominantes que haviam apoiado o movimento revolucionário, já lhe faziam oposição.

### 3.2. VARGAS E O MODELO DE INDUSTRIALIZAÇÃO

Malloy (op.cit.) identifica a fase do Governo Vargas como de profunda reorganização das relações entre Estado e sociedade. Destaca três objetivos para o período:

- Vargas buscou transformar o Estado em ponto central e regulador das relações socio-econômicas nacionais;
- procurou libertar o Estado de pressões tanto internas quanto externas, dotando-o de tanta autonomia quanto fosse possível;
- insistiu num processo de modernização e racionalização das relações sociais que se baseou numa política de industrialização.

Braga et al. (op.cit.) detectam o processo de industrialização que se instaura neste período como o motor da acumulação do ponto de vista econômico. Apesar de sua estreiteza financeira, o Estado tentava avançar um projeto de industrialização que criava horizontes frente aos quais a própria burguesia era *"ambígua e indefinida, mesmo que tais projetos apontassem na direção de seus interesses futuros enquanto classe"* (p.51).

Caracterizavam esta autonomia como uma **"autonomia relativa"** (vide Poulantzas, cap 1, p.18) do Estado diante de uma crise de hegemonia, na medida em que, até então, nenhuma classe ou fração tornara-se hegemônica sucedendo a burguesia cafeeira. Neste contexto, concordam com Malloy que o Estado acentuou seu caráter "nacional" e buscou dar respostas orgânicas, integradas às questões das políticas sociais.

Ianni (1971) também tratando da questão industrial, classificaria esta fase, num estudo sobre o desenvolvimento industrial no Brasil como uma segunda etapa, destinada a propiciar a expansão e diversificação do setor. A primeira etapa teria se desenvolvido, conforme já tratamos no Capítulo 2, no interior de uma economia colonial, com a vida econômica do país funcionando segundo o modelo exportador. Esta segunda fase, corresponderia a um modelo de "substituição de importações", profundamente marcado pelas experiências de Vargas e de seu padrão de atuação: tratava-se, segundo o autor, de *"encontrar uma combinação positiva e dinâmica com o setor agrário, encadeando as exigências de divisas com as exigências de investimentos destinados a atender ao mercado interno"* (p.54). Esse padrão envolveria a reformulação de vínculos externos e com a sociedade tradicional. Estabeleceria rupturas indispensáveis a sua execução, com base na política de massas e no dirigismo estatal. Estabeleceria uma política externa independente e a doutrina de um Brasil como potência autônoma. Este padrão político-econômico porém, semeado no pós-30, só vai consubstanciar-se, segundo o autor, no período pós-45.

### 3.3. A QUESTÃO SOCIAL

De modo a injetar recursos nos setores produtivos da economia, o Estado atuou no sentido de conter as demais despesas públicas. Deste modo, Oliveira et al. (op.cit.) afirmam ser perfeitamente compreensível a orientação de não realizar gastos "improdutivos", nas áreas ditas sociais, entre as quais se alinhava a Previdência.

Entretanto, manobrando dentro de um quadro político instável, conforme foi abordado no item 3.1, Vargas procurou desde o início de seu governo, ampliar sua base de apoio em outros setores fora das oligarquias agrárias e dos jovens "tenentes": as classes trabalhadoras e o empresariado urbano.

Assim é que a intensa propaganda e os ideólogos do getulismo passam a difundir a noção de um Estado Brasileiro sensível, a partir de então, à **"questão social"**, o que não foi exatamente o que aconteceu, já que "conquistas" haviam-se iniciado em períodos anteriores. Esta foi, porém, a semente para o passo ideológico seguinte, e elemento central da estratégia de Vargas: a de que Getúlio, **"pai do povo"** foi quem lançou a **legislação trabalhista e social no Brasil**.

### **3.3.A. A orientação contencionista**

Os momentos imediatamente seguintes à entrada maciça de novos segurados numa instituição de Previdência devem corresponder, como é óbvio, a um aumento maior na receita e a uma diminuição da despesa. Este caso aplica-se principalmente aos benefícios pecuniários, em que existe um lapso grande de tempo entre a inscrição na instituição e o evento que levará ao pagamento do benefício (invalidez, aposentadoria, morte, etc).

O mesmo raciocínio não pode ser aplicado às despesas de assistência médico-hospitalar, pois a ocorrência de doenças pode acontecer a qualquer momento e não havia na época carência para a utilização destes serviços.

Assim é que, Oliveira et al. e Arouca, após minucioso exame das despesas previdenciárias do período pós-30, chegaram à conclusão de que sua

diminuição, não foi fruto da contraposição ao crescimento da receita devido a um rápido aumento da massa segurada, mas que ocorreu, realmente, no período, *"um esforço ativo de restrição de despesas por parte das instituições previdenciárias"* (Oliveira et al., op. cit.,p.60), uma transformação no modelo de Previdência, de amplo e abrangente, para um **modelo mais preocupado com a acumulação de reservas financeiras e investimento dos recursos, do que com uma pródiga prestação de serviços.**

Cabe explorar aqui estas tendências absolutamente antagônicas: os interesses do Governo e os interesses - e direitos dos segurados.

Arouca (op.cit.) demonstra diferenças entre os **serviços** (assistência médica, farmacêutica, etc) e os **benefícios pecuniários** (referentes ao "seguro social" - aposentadorias, pensões, etc). Os primeiros seriam **elásticos**, alteráveis segundo contingências políticas e modelos mais restritivos ou mais pródigos de Previdência. Os benefícios pecuniários, entretanto, seriam **menos elásticos**, objetivamente determináveis por leis estatísticas atuariais isentas, com regras fixas e resultados previsíveis.

Citando Marshall (1967), afirmam que, no caso do **seguro privado**, a renda consiste nos prêmios pagos pelos segurados e nos juros sobre o capital empregado. O segurado pode reivindicar que está pagando um preço justo pela cobertura que recebe ou, se o preço for muito alto, está livre para aceitá-lo ou recusá-lo. No **seguro social público** a posição é outra: o Estado tem muito maior responsabilidade, uma vez que torna compulsória a contribuição, negando ao segurado o direito de aceitá-la ou recusá-la. Os benefícios devem ter relação

com suas necessidades reais. Caso contrário, o único meio que tem para protestar contra o que considera injusto é a ação política no "Parlamento". Por estes motivos, a fixação dos termos de um seguro público é essencialmente uma **decisão política e apenas subsidiariamente atuarial**. Fica, portanto, sujeita às pressões que submetem o sistema de Previdência dentro de cada conjuntura.

Enquanto a legislação do período anterior, tratada no capítulo 2 definia indiscriminadamente as obrigações das Caixas no tocante a benefícios pecuniários e serviços, os Decretos do pós-30 procuraram estabelecer diferenças e limites. A começar pelo Decreto 20465 de 01 de outubro de 1931 que "Reforma a Legislação das Caixas de Aposentadoria e Pensões".

Ali ficava claro também o crescente número de associados:

*Os serviços públicos de transporte, de luz, de força, telégrafos, telefones, portos, água, esgotos ou outros que venham a ser considerados como tais, quando explorados diretamente pela União, pelos estados, municípios ou por empresas, agrupamentos de empresas ou particulares, terão obrigatoriamente para os empregados de diferentes classes ou categorias, Caixas de Aposentadoria e Pensões, com personalidade jurídica, regidas pelas disposições desta Lei e diretamente subordinadas ao Conselho Nacional do Trabalho. (art. 1º)*

Os recursos para o financiamento das Caixas são praticamente os mesmos. Pequenas diferenças, porém, marcam a ingerência do Estado: as contribuições passam a ser depositadas no Banco do Brasil - quando anteriormente as próprias Caixas se encarregavam do recolhimento das receitas; além disso, enquanto na legislação de 23 havia a contribuição do "usuário", que era proveniente de pequeno percentual de aumento das tarifas, no Decreto de

31, esta mesma fonte de receita passa a ser tratada como "quota de Previdência", *"uma contribuição do Estado, proveniente de aumento das tarifas, taxas ou preços dos serviços explorados pela empresa, e cujo produto não seja inferior à contribuição desta."* (art.8º - E). A utilização da própria expressão "contribuição do Estado" é basicamente ideológica, uma vez que, tratando-se de aumento no preço da mercadoria ou serviço, é, na realidade, pago pela população. A consequência final seria um aumento progressivo de preços para o consumidor dos bens e serviços oferecidos pelas empresas abrangidas pela legislação previdenciária.

A administração das Caixas continuava semelhante ao período anterior, sendo exercida por uma Junta formada por 4 ou 6 membros, metade designada pela empresa e metade pelos associados. O Presidente seria eleito pela maioria dos votos dos membros da Junta e, em caso de empate, a escolha caberia ao Conselho Nacional do Trabalho que, diga-se, tem seu papel cada vez mais definido, em termos de regulamentação e decisão de interesse das Caixas: exame de relatórios e balanços, aprovação do Orçamento e autorizações referentes a suas modificações, órgão julgador de recursos de empregados inconformados e de casos de "desarmonia" entre os membros das Juntas, e impositor de penalidades em caso de infração da legislação.

Na aplicação dos recursos arrecadados é que se faz sentir mais concretamente a mudança para um modelo mais restrito e de contenção. Era estabelecida como "obrigação" das Caixas, apenas os casos de **aposentadoria** (ordinária e por invalidez) e **pensões**. Dizia o Decreto que as Caixas teriam



serviços médicos, hospitalares e farmacêuticos *"enquanto não houvesse legislação especial relativa a essas formas de assistência social , mas que não poderiam despende com esses serviços mais que 8% (oito por cento) de sua receita anual"* (art. 23º). A legislação de 30 procura marcar bem a diferença entre benefícios e serviços, identificando os primeiros como Previdência e os outros como Assistência.

Interessante notar que a aposentadoria ordinária voltava a exigir no mínimo, 50 anos de idade e 30 anos de efetivo serviço (ou seja, **idade mais tempo de serviço**, que vem a ser um critério mais restritivo).

Cabe ainda acrescentar que era previsto que as receitas das Caixas - excluídas as importâncias indispensáveis às despesas regulares - poderiam ser aplicadas na aquisição de títulos da renda federal, na construção de casas para os associados e em prédios para a instalação definitiva da respectiva Caixa.

O Decreto 22016 de 26 de outubro de 1932 vem a fornecer a "legislação especial" para as questões dos serviços de que trata o art. 23º do Decreto citado anteriormente, estabelecendo que os socorros médicos seriam prestados por um corpo clínico **contratado**, da mesma maneira que a prestação de socorros hospitalares. Caso houvesse necessidade, poderiam proporcionar também exames complementares e de raio X adquirindo-os mesmo, caso aconselhasse a melhor execução dos serviços. A extensão e o modo de prestar os socorros entretanto, ficavam "estritamente condicionados" às dotações orçamentárias das respectivas Caixas , à aprovação do Conselho Nacional do Trabalho e ao teto máximo referido no citado art.23º.

Silva e Mahar (1974) afirmam que a partir de 1930, com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (ao qual ficaria subordinado o Conselho Nacional do Trabalho), o sistema previdenciário tomou extraordinário impulso. À medida, porém, em que ocorria a disseminação das Caixas de Aposentadoria e Pensões - que passaremos a denominar CAP's, verificava-se a precariedade do esquema financeiro do sistema que, segundo os autores, mobilizava recursos insuficientes para garantir a crescente prestação de encargos e cobertura de riscos, dentro de técnicas de cálculo atuarial.

A Previdência Social passa a ser objeto de maior atenção do Estado, que procura imprimir nova orientação ao sistema, tentando corrigir as falhas citadas no parágrafo anterior. Entretanto, Oliveira et al. (op.cit.) assinalam não ter sido a orientação contencionista deste período, ao contrário do que se poderia imaginar, comprometedora para a performance política de Getúlio Vargas. Embora as medidas desagradassem às categorias abrangidas há mais tempo pelo sistema previdenciário, muitas categorias **novas** tiveram direito a estes benefícios. Isto funcionou como uma **antecipação** às suas reivindicações, muito antes que elas atingissem um grau suficiente de organização e poder de barganha capaz, por si só de impor ao Estado o atendimento às suas pretensões em termos de cobertura previdenciária. Justamente para estas categorias - os industriários, por exemplo, como veremos adiante - Vargas ficou conhecido como o "criador da Previdência Social brasileira".

Embora continuando a existir as CAP's, busca-se agregar número maior de segurados em torno de unidades previdenciárias de âmbito nacional. É assim

que começam a ser criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões - que passaremos a denominar IAP's.

Uma diferença é básica entre as duas instituições: enquanto nas CAP's o vínculo era por **empresa**, nos IAP's este se dá por **categorias profissionais**. Deste modo, ao primeiro IAP a ser criado, o IAPM - Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos - estava vinculado **todo o pessoal da marinha mercante nacional e classes anexas**, independentemente da empresa em que trabalhassem.

Outra diferença é que os IAP's passam a ser geridos pelo Estado, estando diretamente vinculados ao poder central.

A coexistência no período entre CAP's e IAP's contrapõe, segundo Cohn (1981), duas formas de organização da Previdência no período: a forma privada - representada pelas CAP's e a forma estatal, representada pelos IAP's.

Vejamos com mais detalhes a criação do IAPM, pelo Decreto 22872 de 29 de junho de 1933. Logo em seu artigo primeiro é dito que o Instituto ficaria "*subordinado ao Ministério da Indústria e Comércio*", marcando a presença e regulamentação por parte do Estado.

A administração seria entregue a um Presidente "*escolhido entre cidadãos brasileiros versados em questões sociais e nomeado por Decreto referendado pelo Ministro da Indústria e do Comércio*", assistido por um Conselho Administrativo composto de doze membros, escolhidos por eleição, metade sendo representantes das empresas e a outra de associados do

Instituto.<sup>9</sup>

O modelo contencionista de organização das CAP's no período foi seguido em grande medida: a finalidade precípua dos IAP's era fornecer benefícios - aposentadorias e pensões; secundariamente, vinham os serviços:

- \* aposentadoria ordinária e por invalidez;
- \* pensão;
- \* assistência médica e hospitalar - limitados os gastos a 8% da receita;
- \* socorros farmacêuticos, mediante indenização.

O esquema de financiamento continua sendo basicamente tripartite (fora as outras pequenas receitas): os IAP's eram mantidos basicamente por contribuições dos associados, das empresas e "do Estado" que, como já foi visto, era, na realidade a também chamada "quota de Previdência" paga pela população.

Cabe entretanto, aqui, citar dois detalhes: um, é que nas empresas onde não fosse possível cobrar a quota de Previdência (como por exemplo, nas indústrias de pesca), uma taxa suplementar seria cobrada da respectiva empresa, com **base na remuneração do pessoal empregado nos serviços**. O outro detalhe refere-se à responsabilidade do Governo quando a arrecadação dessa quota fosse inferior à contribuição dos associados; neste caso, o Governo responderia perante o Instituto pela respectiva diferença.

---

<sup>9</sup> Na realidade, a "eleição" dos representantes dos trabalhadores deixou de ser feita por via direta e estes passaram a ser indicados pelos respectivos sindicatos, o que, em alguns IAP's, servia também para os representantes dos empregadores, escolhidos também pelo sindicato correspondente.

*A responsabilidade do Governo Federal consiste na obrigação do pagamento dos juros, à taxa anual de 6% (seis por cento), sobre o total da diferença porventura apurada anualmente, o qual será escriturado pelo Tesouro Nacional a crédito do Instituto. No Orçamento Geral da República será incluída verba própria para pagamento de tais juros.<sup>10</sup>*

Esta observação cresce em importância se lembrarmos que hoje em dia, cita-se como uma das maiores causas das "crises" financeiras da Previdência, justamente a falta de repasse da atualmente chamada "Contribuição da União".

Um traço comum persiste das CAP's aos IAP's: o regime de capitalização: para fazer frente a uma prevista futura escassez de recursos, segundo também Cohn (1981), os técnicos da época optaram pelo regime de capitalização. Aliás, dizia o Decreto que os recursos deveriam ser aplicados para que se obtivesse deles "o maior rendimento possível". Na realidade, o Estado procura conciliar uma política de acumulação vinculada à política social. O regime de capitalização propiciava o investimento dos recursos arrecadados em setores produtivos da economia, muitas vezes sob orientação direta do Governo Federal.

A autora cita Getúlio Vargas em comentário de que, se seu protecionismo favorecia aos industriais e à fortuna privada, seria seu dever também acudir o proletariado com medidas que lhe assegurassem conforto, estabilidade, amparo na velhice e na doença. As CAP's e os IAP's seriam sua "solução mágica" que beneficiaria as classes trabalhadoras sem acarretar prejuízos às classes "conservadoras". A medida da utilidade social do homem seria dada pela sua capacidade de produção.

---

<sup>10</sup> BRASIL, Decreto 22872 de 29 de junho de 1933, art.14º, parágrafo único.

Toda a preocupação que orientaria a política sindical e trabalhista do período estaria pautada nesta combinação: uma composição de poder com as classes dominantes, constituindo um Estado corporativo, mas que se apresentava como paternalista.

### **3.3.B. Trabalho, sindicato e previdência**

No período do pós-30, as pressões e demandas dos assalariados por melhoria de salários e condições de trabalho - via movimento sindical - transformam-se num movimento burocratizado dependente do Estado. Cabe mesmo distinguir a legislação social - em torno da qual passam a girar os movimentos trabalhistas, da legislação sindical. Enquanto a **legislação social - e trabalhista** - vinha sendo "conquistada" e amadurecida nos movimentos operários, nos congressos de trabalhadores, nas plataformas políticas, etc, a **legislação sindical** aparece como imposição do Estado para controlar estes mesmos sindicatos. Ao lado da regulamentação do trabalho, o regime pós-30 reprime o movimento operário e tenta substituí-lo dentro das funções corporativas.

Malloy (op.cit.) reparte essa opinião, afirmando que Vargas e seu "staff" procuraram aumentar o poder regulador do Estado reunindo grupos de pressão em potencial num sistema de grupos oficialmente reconhecidos e divididos horizontalmente entre si, mas integrados, a nível de elite, numa estrutura vertical onde o controle vinha do topo. Este sistema de cooptação e controle, visava, segundo o autor, principalmente os movimentos trabalhistas, buscando:

- neutralizar os operários como fonte de apoio a grupos de oposição ao regime ;
- despolitizar os sindicatos e
- angariar apoio do operariado como sustentáculo principal -embora passivo - ao regime.

A **proteção social**, além do poder administrativo, estaria ligada a outros temas fundamentais de interesse do Estado: a **ordem pública, a tranqüilidade e estabilidade**. O autor conclui que, controlar as classes trabalhistas, com elas cooptando, foi uma diretriz que emergiu no Estado moderno. *"Historicamente, todos os Estados modernos surgiram mediante um processo de acumulação de funções anteriormente exercidas fora do domínio público"* (Malloy, op.cit., p. 11). Especialmente nos países subdesenvolvidos, as funções de proteção e assistência social - tradicionalmente nas mãos da família, das associações de ajuda mútua e da Igreja - passam à responsabilidade do Estado devido ao conflito social provocado pela industrialização e pela urbanização, cuja responsabilidade de orientação passa a ser fonte de poder.

A Previdência Social neste período vai apresentando crescente importância como instrumento político e, justamente, como **fonte de poder**, sendo utilizada como medida de atendimento às reivindicações das classes trabalhadoras urbanas.

É fundamental, entretanto , para a compreensão deste momento, perceber a interdependência da legislação trabalhista, da organização sindical e da organização previdenciária . Sindicatos mais atuantes estão ligados a uma melhor cobertura previdenciária, e vice-versa. A Previdência Social passa, assim,

a ser elemento de mobilização política . Esta interdependência permite também, uma aproximação maior - principalmente no seu período inicial, entre a legislação trabalhista e a previdenciária, ambas representando a forma como as massas populares vêem definida sua cidadania: na **legislação trabalhista determinando os direitos do trabalhador** e na **legislação previdenciária, garantindo seus direitos na inatividade.**

Como um marco no esforço para consolidar, sistematizar e racionalizar todo o sistema de relações trabalhistas e sociais, é promulgada em 01.01.1943, a **Consolidação das Leis do Trabalho** (Decreto-lei 5452), destinada a *"regular as relações individuais e coletivas de trabalho"* (Art.1º). Interessante notar que os preceitos da Consolidação **não** se destinavam aos empregados domésticos; aos **trabalhadores rurais**; aos funcionários públicos da União, Estados e Municípios e aos respectivos extranumerários em serviço nas próprias repartições; e aos servidores de autarquias paraestatais (desde que sujeitos a regime próprio de proteção que lhes assegurasse situação semelhante à dos funcionários públicos).

Weffort (1986), analisa a questão da legislação trabalhista dentro da perspectiva do **populismo** da época - um estilo de governo sempre sensível às pressões populares e uma política de massas, que buscava conduzir, manipulando suas aspirações. Analisando a participação política das classes sociais no Brasil, o autor afirma que há nelas uma grande heterogeneidade interna, que não é exclusiva das classes dominantes (cuja divisão interna possibilitou a instauração do regime político centrado na figura de Getúlio), mas também se repete *"nas classes proletárias, em vias de proletarização ou*



*assimiláveis ao proletariado: operários industriais, operários agrícolas, operários urbanos por conta própria, trabalhadores rurais não assalariados, pequenos assalariados do comércio e dos serviços, etc."* (p.72) Entre estes setores, e no interior de cada um deles havia suficientes diferenças com relação a condições de vida, situação e local de trabalho para tomá-los como um grupo homogêneo. Uma referência que poderia captar alguma homogeneidade seria a referência a "massas populares", como expressão que traduzisse este grande conjunto de escalões sociais e econômicos inferiores no sistema capitalista brasileiro. Dentro desse novo conjunto, poder-se-ia reconhecer o **setor urbano de massas populares**, com sua vinculação à economia urbana e sua presença política, principalmente nos operários industriais. O que o autor ressalta, porém, é que as relações políticas que esta classe manteve com o Estado foram predominantemente individuais, com o **maskamento do conteúdo classista** (vide Poulantzas, cap.1, p 18/19). Nesta perspectiva pode-se dizer que o problema está em saber de que modo os interesses das classes populares foram atendidos ou até que ponto elas serviram de "**massa de manobra**" para os grupos dominantes.

É aí que entra a legislação trabalhista, "doadas" aos setores urbanos e limitada a eles: eram os setores que possuíam maior capacidade de pressão sobre o Estado, que possuíam alguma tradição de luta e que estavam disponíveis para manipulação política, pois suas primeiras "conquistas" ainda se faziam presentes. Por outro lado, a restrição desta legislação às cidades, atende à massa urbana sem interferir com os interesses dos grandes proprietários de terra.

O conteúdo desta manipulação vai além do jogo do chefe de Estado como "doador" e "protetor", pois **transfere para o próprio Estado o prestígio antes conferido à figura do líder**: e este é um elemento importante do populismo: o líder será sempre alguém que, por sua posição no sistema institucional de poder, tem possibilidade de "doar" alguma coisa favorável às massas.

Se estabelecida, entretanto, a legislação trabalhista como um direito, surge uma aparente contradição: quando o assalariado reivindica o cumprimento de um requisito legal, é o cidadão que reivindica seus direitos; a relação de "doação" e portanto, de dependência, desaparece.

A legislação trabalhista contém, entretanto, outros pontos essenciais: a relação paternalista entre o líder e as massas é o reconhecimento da cidadania destas massas, de sua igualdade dentro do sistema institucional e que se traduz numa relação de identidade entre massas e líder - cidadão que se encontra nas funções do Estado; por outro lado, é a relação entre o Estado como instituição e determinadas classes sociais; ou ainda, sob o prisma social, um mecanismo regulador de relações entre cidadãos : empregadores e assalariados.

O autor realça que, no populismo, as relações entre indivíduos de classes sociais distintas é mais importante que entre as mesmas classes concebidas como conjuntos social e politicamente homogêneos. Isto significa dizer que, no populismo, *"as relações entre as classes sociais se manifestam de preferência como relação entre indivíduos"* (Weffort, op.cit., p.74) . Por isso, o político populista não se interessa na organização das classes populares que lidera, a

não ser que esta organização implique em um alto grau de controle do comportamento popular, como aconteceu no pós-30 com o movimento sindical.<sup>11</sup>

Segundo este raciocínio, Cohn (op.cit) assinala que a forma como a Previdência Social foi implementada, fracionando as classes assalariadas em categorias profissionais - ou seja, em setores da atividade econômica em que estavam inseridas - contribuiu para dificultar sua configuração política de classe.

Destaca ainda, em relação ao atendimento às reivindicações dos setores trabalhistas, que este não foi uniforme em todas as CAP's e os IAP's. Tanto o processo de criação como o padrão de atuação, variaram bastante, o que, segundo a autora, demonstra o duplo caráter da Previdência no período: **elemento de resposta às reivindicações existentes e mecanismo de controle.**

A criação dos IAP's seguiu a seguinte ordem cronológica:

- 1933 - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM);
- 1934 - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários (IAPC) e Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB);
- 1936 - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI)
- 1938 - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transporte e Cargas (IAPTEC); Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva (IAPE), incorporado ao IAPTEC em 1945; Instituto de Previdência e Assistência dos

---

<sup>11</sup> Introduzir a organização levaria à possibilidade de ruptura na relação de identidade entre o líder e as massas. Foi o que aconteceu, segundo o autor, mais tarde, no governo João Goulart.

Servidores do Estado (IPASE).

Silva et al. (op.cit) lembram que, acompanhando o processo de criação, incorporação e fusão das CAP's em IAP's, começam a surgir nos estados da Federação os Institutos de Previdência Estaduais, com as mesmas características do IPASE.

Foge aos objetivos do presente trabalho, o estudo da legislação específica que criou cada um dos IAP's, uma vez que as características básicas do período já foram citadas.

Cabe, entretanto, colocar algumas das diferenças.

Cohn (op.cit.), afirma que os **industiários**, eram, à época da criação do IAPI, uma categoria dispersa, cujo sindicato já estava sob o controle do Estado . Deste modo, o Governo, não se sentindo ameaçado por movimentos reivindicatórios ou por pressões políticas e sindicais, procurou ali utilizar o modelo de organização previdenciária mais avançado na época:

- entre a criação e o funcionamento passaram-se dois anos, durante os quais um grupo de técnicos estudou a organização de outros Institutos buscando detectar suas falhas; realizou ainda, estudos e levantamentos sobre a situação e distribuição dos industiários no Brasil;
- os funcionários seriam selecionados por concurso;
- o modelo estaria inserido num contexto mais amplo, onde a busca de maior racionalidade da Administração Pública visava, na realidade, **burocratizar as relações capital-trabalho dificultando seu enfrentamento direto e**

estabelecendo vinculação cada vez mais estreita entre o poder público e os sindicatos operários e patronais.

Com relação aos benefícios fornecidos, entretanto, o IAPI era bastante restrito: aposentadoria - só por invalidez, auxílio-doença e pensões. Havia ainda restrições quanto à idade e condições de saúde para ingresso na instituição. Em sua legislação estava prevista a possibilidade de ser cobrada de seus associados, uma "contribuição suplementar" para os benefícios não considerados obrigatórios, passando a idéia de que, não sendo estes benefícios "atribuições naturais" da Previdência, era preciso pagar pelo direito a eles. Desta forma, durante 14 anos, o IAPI ficou sem prestar a seus associados assistência médica, hospitalar e farmacêutica, só tendo estes serviços estabelecidos após muita pressão, já na década de 50.

Já com relação ao IAPB, a situação se invertia: embora eficiente e organizado, segundo Cohn (op.cit.), o que fugia à regra geral dos Institutos, fica claro a resposta às reivindicações e mobilizações da categoria. Controlado pelo sindicato dos bancários, de cujo empenho dependia a própria sobrevivência política, o IAPB prestava, desde a sua criação, assistência médica a seus associados. Além disso, introduziu na legislação previdenciária, benefícios não tradicionais como o auxílio-doença, o auxílio-maternidade, a "bonificação" nos casos de parto da esposa que não trabalhasse e o auxílio-detenção. Fornecia ainda o auxílio-funeral, que, embora criado antes de 1930, não era previsto na legislação do primeiro Instituto, o IAPM. Cabe ainda notar o empenho do sindicato em extinguir algumas Caixas particulares que haviam sido criadas

anteriormente sob o modelo de Montepio<sup>12</sup> e que ainda existiam à época em alguns bancos; isto foi conseguido, à exceção do Banco do Brasil.<sup>13</sup>

O IAPC também não se pautava por uma orientação restritiva com relação à assistência médica. O IAPTEC, entretanto, condicionava sua concessão à possível "contribuição suplementar".

O IPASE representava um caso a parte. Primeiramente, referia-se a uma categoria especial, a dos funcionários públicos, já contemplados por legislações anteriores (vide cap. 2, p.30), que agora se reúnem no mesmo Instituto. Além disso, não referia-se apenas aos pequenos "barnabés" (Oliveira et al., op. cit.), mas a um grupo bastante heterogêneo que ia até altos funcionários do Executivo, do Legislativo e do Judiciário federais, há muito acostumados a receber as "benesses" do Estado. O nome do órgão, Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado - IPASE, já lhe confere particularidade, evidenciando seu caráter não restritivo: era um Instituto de "Previdência e Assistência" e não apenas de "Aposentadoria e Pensões".

Do que foi visto, pode-se concluir a estreita vinculação entre organização sindical e Previdência Social, quer em termos de controle, quer em termos de mobilização, embora os mecanismos institucionais da legislação pós-30 tivessem dado mais ênfase à primeira característica. A participação de representantes dos assalariados nos Institutos fica cada vez mais restrita a órgãos secundários.

---

<sup>12</sup> Instituição em que, mediante uma cota, e satisfeitas determinadas condições, cada membro adquire o direito de, por morte, deixar pensão pagável a alguém de sua escolha.

<sup>13</sup> Apesar de uma série de modificações sofridas no decorrer dos anos, pode-se dizer que esta Caixa então mantida, deu origem à atual PREVI, fundo de pensão responsável pela complementação das aposentadorias dos funcionários do Banco do Brasil. Este assunto será tratado mais adiante, neste trabalho.

Os dirigentes sindicais, assumiam - dentro do modelo de organização sindical à época - compromissos com o Estado e burocratizavam-se, deixando de lado tarefas de arregimentação e optando por tarefas administrativas. Eram denominados "pelegos". Possuíam mesmo, aspirações políticas mais amplas e para tanto estavam respaldados no "imposto sindical", importante fonte de recursos para barganhas políticas.

Instituído em 1940, e reforçado em 1943 pela CLT, o imposto sindical era, segundo Cohn (op.cit.):

*...uma contribuição compulsória devida por todos aqueles que participem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de profissão liberal, em favor do sindicato representativo da categoria ou profissão. Dos empregadores é cobrada uma contribuição de acordo com uma tabela progressiva sobre o respectivo capital; do empregado é cobrado um dia de trabalho por ano, independentemente da forma de remuneração.(p.26)*

A rígida regulamentação sobre a utilização dos recursos provenientes do imposto sindical traduz os cuidados tomados à época para que estes não fossem utilizados em atividades que levassem à politização de seus associados. Deveriam restringir-se a atividades assistenciais: jurídicas, de saúde, educacionais e de lazer. Seria de se esperar que o sindicato complementasse as ações da Previdência Social, e preenchesse as lacunas deixadas por ela. O que se vê, porém, segundo a autora, é que enquanto estas atividades - controladas pelos respectivos pelegos - passam a atrair os trabalhadores pela via assistencial, os sindicatos mais mobilizados conseguem pressionar os respectivos Institutos para obterem melhores serviços, o que vem a agravar a própria situação assistencial das categorias menos organizadas, na medida em

que possuem menor poder de pressão. Assim, à *"ineficiência sindical somava-se a ineficiência previdenciária"*. (Cohn, op.cit., p.28)

### 3.3.C. Outras características do período

Marcante neste período é a noção de cidadania implícita na política do governo. Santos (1979), classifica-o no conceito da *"cidadania regulada"*, *"cujas raízes encontram-se não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal"*. (p.75).

Trata-se de uma **cidadania embutida na profissão**: são cidadãos aqueles que se dedicam a alguma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. Ou seja, os direitos do cidadão restringem-se ao lugar por ele ocupado no processo produtivo tal como reconhecido em lei. Seriam pré-cidadãos, portanto, aqueles cuja ocupação a lei desconhecesse.

Afirma o autor que, a partir da Lei da Sindicalização de 1931, da exigência da Carteira de Trabalho em 1932, da regulamentação das profissões na Constituição de 1937, o governo reestruturou a esfera da produção, voltando-se após para as políticas sociais pela via da cidadania regulada. Esta seria a forma pela qual estariam condicionadas as desigualdades decorrentes da política



oficial de previdência.<sup>14</sup>

Uma observação à parte faz-se necessária com relação ao **programa habitacional das instituições previdenciárias da época**. Oliveira et al. (op. cit.) analisando a questão, afirmam que esta política ficou, por muitos anos, associada à idéia de previdência, marcando a face de muitas cidades brasileiras por meio de "conjuntos" habitacionais dos IAP's.

Tratava-se, na realidade, de mais uma aplicação de capital por parte dos IAP's, prevista na legislação da época. O já citado Decreto 20465/31 previa, que os recursos arrecadados poderiam ser aplicados em *"aquisição de títulos de renda federal, na construção de casas para os associados, bem como prédios para sua instalação definitiva"*. O Decreto 22872/33, que criava o IAPM, e que seria repetido neste ponto pelos instrumentos legais que deram origem aos demais IAP's, admitia, dentro da idéia do **maior rendimento possível**, a *"construção de casa para os associados, mediante hipoteca e descontos mensais..."*(Art.23º, Parágrafo Único, item "B").

---

<sup>14</sup> Nesta concepção estaria também aquela que Médici (op.cit.) considera a segunda fase da conquista dos direitos sociais. A primeira fase, a assistencialista, foi tratada no Cap.2, p.31. A segunda seria a fase previdencialista, em que os benefícios da previdência seriam destinados basicamente aos trabalhadores, ou *"àqueles que, de forma direta ou por laços familiares estivessem ligados ao aparelho produtivo"* (Medici, op.cit., p.15). Considera-se um marco nesta fase previdencialista, as leis alemãs de 1883, de iniciativa do chanceler Otto von Bismark. Sua proposição teve, à época, motivos políticos. Segundo Barroso Leite (1983), o partido conservador do chanceler vinha perdendo terreno para os democratas-sociais, que reivindicavam medidas sociais de proteção aos trabalhadores urbanos, cada vez mais numerosos, devido ao processo de industrialização da Alemanha. Antecipando-se às reivindicações, Bismark teria proposto as medidas, com a justificativa de que derivavam do dever patriarcal do Estado. Baseadas no seguro privado, estas medidas propunham o desenvolvimento de uma política que conjugava formas clássicas de associação sindical e fórmulas mutualistas, com a participação dos trabalhadores, das empresas e do Estado.

Cabe ressaltar que Médici não supõe como excludentes ambas as fases: a fase previdencialista não significa o desaparecimento da estrutura de ação social de cunho assistencialista, que continua a prestar atendimento aos demais segmentos da população.

Cabe notar que, ao contrário do plano ordinário de benefícios e serviços, a adesão ao programa habitacional era voluntária e considerada à parte do seguro social.

Como também acontecia com relação a benefícios e serviços, a questão do programa habitacional não foi tratada de maneira uniforme em todos os IAP's, havendo aqueles que consideravam-na visando também o "**interesse social dos segurados**", ou admitiam, além da aplicação na própria construção, empréstimos para que os mesmos construíssem ou comprassem moradias a sua escolha.

Comum porém, era a visão de um investimento autofinanciável e lucrativo. Comum ainda, a aplicação de reservas previdenciárias com uma "orientação social" regulada pelo Governo, com uma tendência, entretanto, "individualizada", conforme o parágrafo acima.

Seguindo ainda as características do período, Oliveira et al. (op.cit.) reafirmam a canalização das reservas da Previdência para investimentos da preferência do Governo. Num contexto de crise econômica, a Previdência havia se tornado um instrumento de acumulação nas mãos do Estado.

E mais: estas reservas, no decorrer da década de 30 passaram a ser formadas cada vez mais com recursos provenientes dos trabalhadores. Embora o Decreto da criação do IAPM tratasse da responsabilidade do Governo quando sua arrecadação fosse inferior à dos associados - conforme p. 51/52 e especificasse que a contribuição das empresas seria *"correspondente a 1 1/2 % (um e meio por cento) de sua renda bruta anual, nunca inferior ao total das*

*contribuições dos associados...nem superior a uma vez e meia esse total"* (art.11º - B) , os autores, analisando os regulamentos posteriores , afirmam que a renda bruta deixa de ser o critério de cálculo, sendo adotado então, por base, *"o que fosse arrecadado a partir dos segurados"*, devendo aquela contribuição ser igual a este montante - com exceção do privilegiado IAPB, onde a participação das empresas correspondia a cerca de 9% do salário de cada empregado, enquanto a participação dos próprios correspondia a um valor entre 4 e 7 % de seus salários.

O mais sério, entretanto, foi que este tipo de medida, além de beneficiar as empresas diminuindo sua cota de participação previdenciária, teve impacto distinto nos vários setores empresariais: as pequenas empresas, mais *"trabalho-intensivas passaram a ser mais oneradas do que as capital-intensivas, constituindo-se o custo da contribuição previdenciária em mais um estímulo à substituição de mão-de-obra por tecnologia"*(Oliveira et al., op.cit., p.99).

A Contribuição "do Estado" é outro ponto polêmico. A Lei 159 de 30 de dezembro de 1935 que regulamentava dispositivos da Constituição de 1934, além de estabelecer a contribuição tripartite igual (empresas, empregados e União), determinava que a Contribuição da União deveria provir de duas fontes: a já tratada "quota de Previdência" e a então criada "taxa de Previdência" que correspondia a 2% dos artigos importados do exterior, excetuando o trigo e os combustíveis. Da mesma forma que a legislação anterior, era previsto que, caso a arrecadação não fosse suficiente, o Conselho Nacional do Trabalho , por intermédio do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, providenciaria os

recursos necessários para que fosse cumprida a Constituição.

Segundo Oliveira et al. e Arouca (op.cit.), burlando os próprios dispositivos constitucionais, o Estado deixava de repassar sua Contribuição "senão muito irregular e parcialmente" aos Institutos e Caixas. Em 1945, no final do período do qual estamos tratando, a dívida acumulada pela União corresponderia a cerca de 85% da despesa total do conjunto das Instituições de Previdência no mesmo ano (Oliveira et al., op. cit., p.106).

Estes recursos, somados às demais contribuições constituíam, na prática, uma nova fonte de receita ao então deficitário Orçamento da União. Até porque, era prevista a aplicação dos recursos dos IAP's em "papéis do Estado", como títulos da dívida pública ou ações de empresas semi-estatais que começavam a ser criadas no período.

Descoberto o potencial da Previdência enquanto instituição financeira poderosa, só restava ao Governo a manutenção e intensificação das medidas contencionistas já vistas. A canalização dos recursos para "investimentos da preferência do Governo" se fez ora por imposição, ora por "autorização", sempre em documentos legais. Dentre eles, podemos citar:

- tomada de bônus do Banco do Brasil destinados a sua **Carteira de Crédito Agrícola e Industrial** (note-se o fato da principal agência financiadora das atividades produtivas privadas do período, passar a contar com recursos advindos das aplicações das Instituições de Previdência Social);
- subscrição de ações "classe A" do Instituto de Resseguros do Brasil";

- concessão de financiamento a **peçasas físicas ou jurídicas** , proprietários de matas ou florestas para a montagem e exploração de usinas destinadas à produção de celulose e pasta de madeira para a fabricação de papel para jornal, livros didáticos e material bélico; <sup>15</sup>
- subscrição de ações preferenciais da Companhia Siderúrgica Nacional;
- subscrição de ações ordinárias da Companhia Nacional de Alcalis;
- subscrição de ações preferenciais ou aquisição de ações ordinárias da Companhia Hidroelétrica do São Francisco;

Embora o presente capítulo se proponha a tratar do período de 1930 a 1945, que termina com a destituição de Getúlio Vargas do poder, convém lembrar, outros investimentos do mesmo gênero dos que estamos tratando, que aconteceram no início do período posterior:

- aplicação de recursos no Fundo Ferroviário Nacional, que se destinava a construir, renovar e melhorar ferrovias do Plano Ferroviário Nacional e ferrovias estaduais (em 1946);
- empréstimos compulsórios ao BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (criado em 1952).

É interessante notar as contradições deste regime que, sendo ferrenhamente autoritário, buscava bases políticas de apoio nas classes trabalhadoras urbanas.

---

<sup>15</sup> Cabe notar que a legislação da maioria dos IAP's previa também a concessão de empréstimos diretamente a empresários privados - em geral do setor de atividades a que estava orientado o Instituto - e outros investimentos em papéis não públicos.

A solução seria referir-se ao modelo de "capitalização" ou do "seguro social" como uma opção feita em nome do interesse dos segurados. Os chamados "tecnocratas", ou "intelectuais", ou "cardeais", da Previdência - concentrados principalmente no IAPI -representaram , no entender de Arouca (op.cit), função política-ideológica bastante clara, tratando como "técnicas" questões de natureza fundamentalmente política. Malloy (op.cit) compartilha esta opinião, colocando que , embora tentando organizar a classe trabalhadora, retirar a autonomia das organizações trabalhistas e inserir os trabalhadores em estruturas centralmente dirigidas, Vargas procurou **despolitizar** as políticas públicas - especialmente as sociais - e convertê-las em matéria de decisão administrativa e jurídica. O poder era centralizado no Estado e implementado por uma "elite administrativa".

## **CAPÍTULO 4**

### **CRISE NO REGIME DE CAPITALIZAÇÃO E AS MEDIDAS RUMO À "REPARTIÇÃO"**

No período tratado no capítulo anterior, o modelo de funcionamento imposto à Previdência Social brasileira foi definido pelas teses do "seguro social", da "capitalização" e da conseqüente contenção de despesas.

As próprias mudanças políticas ocorridas com o fim do Estado Novo - e da ditadura Vargas - e o início da **redemocratização** do país trazem de volta o crescimento das despesas em relação às receitas previdenciárias, com uma mudança no modo de funcionamento das suas Instituições, diversificação de planos de benefícios e maior destinação de recursos não só aos benefícios pecuniários, mas também aos serviços de saúde, alimentação e habitação.

Faz-se importante destacar, porém, que a contenção referida, ao longo de praticamente 15 anos, só foi possível dadas as "condições especiais" de autoritarismo e repressão impostos ao país - e em especial às classes trabalhadoras - principalmente a partir dos anos 35/37.

A dominação de classe na sociedade brasileira deverá pautar-se a partir de então e nas próximas duas décadas por outros mecanismos que permitam um certo grau de expressão das reivindicações de grupos subalternos e sua

incorporação pelo Estado.

Poulantzas (op.cit) relaciona esta nova posição ao fato do Estado ser um "campo de batalha estratégico", que permite a contradição, o conflito entre diferentes grupos dominantes que estão no bloco do poder. Além disso, o autor destaca a presença, na estrutura do Estado, das classes dominadas e suas lutas: seria impossível compreender a organização e as funções do Estado sem incluir seu papel de mediar o conflito entre classes dominantes e dominadas, especialmente em suas tentativas de dividir e desorganizar as massas dominadas, mas, ao mesmo tempo, **comprometendo-se com muitas de suas demandas**. A estrutura do Estado, assim, retém as classes dominadas dentro de si mas exatamente como "**classes dominadas**".

#### **4.1. DESMONTANDO O MODELO CONTENCIONISTA**

Tanto Oliveira et al., quanto Arouca (op.cit.), após estudos sobre as despesas previdenciárias no período que se inicia em 1945, rejeitam a possibilidade de que seu aumento deveu-se a um comportamento natural e esperado de um sistema previdenciário em ritmo de crescimento.

Afirmam, isto sim, que o ritmo em que se processa o crescimento deveu-se a mudanças nas regras de funcionamento do sistema de Previdência Social que, diferentemente do seguro privado, ficava ao sabor de pressões e contrapressões políticas dos diversos setores interessados na questão. O que se vai observar no período é o crescimento **quantitativo** e a mudança **qualitativa** no modelo previdenciário.



*Isto não se faz de uma só vez, desenvolvendo-se, ao contrário, até 1960 de forma gradual, através de uma copiosa legislação, que assume caráter puntiforme e casuístico. Instituto por Instituto e área por área de atividade da Previdência vão sendo contemplados sucessivamente, [como veremos,] por pequenas medidas que: ora ampliam os planos de benefícios ou serviços de uma dada instituição, ora permitem a elevação dos gastos com os últimos ou facilitam o acesso dos segurados ou seus dependentes a eles, ora facilitam a concessão ou majoram os valores dos benefícios pecuniários, etc. (Oliveira et al, op. cit., p.154)*

Cabe ainda notar que as mudanças neste rumo tiveram início já no próprio ano de 1945, antes de Getúlio Vargas ser deposto de seu primeiro governo. Pressentindo a crise, Getúlio procurou adotar políticas que beneficiassem os setores populares e a esquerda, buscando mobilizar forças em sua defesa. Foi deste ano, por exemplo, o Decreto-lei que estendeu a aposentados e pensionistas os benefícios da assistência médica, hospitalar e farmacêutica. O mesmo documento legal permite elevar em mais 0,5% o valor dos gastos com aquele tipo de serviço.

Logo a seguir, a própria Constituição de 1946 incorpora em seu texto questões relativas à Previdência Social, relacionando-a à assistência médica e especificando seu campo de atuação:

*Art.157º. A legislação do trabalho e da Previdência Social obedecerão aos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da condição dos trabalhadores:*

*(...)*

*XIV - assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva, ao trabalhador e à gestante;...*

*(...)*

*XVI -previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as conseqüências da doença, da velhice, da invalidez e da morte;...*

Cabe citar em 30.12.49 a promulgação do Decreto 27664, que regulava o **Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência da Previdência Social (SAMDU)**. As CAP's e os IAP's ficavam, a partir deste Decreto, unificados em termos do atendimento "domiciliar e de urgência" a seus segurados, através do que foi chamado de "comunidades de serviços". Caso o então MTIC - Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio julgasse conveniente, o SAMDU poderia estender seus serviços à prestação da assistência médica relativa a serviços médicos generalizados. Em 1951, foi estendida a estas "comunidades de serviço" o combate à tuberculose, ficando facultado o enfrentamento de "outras moléstias nocivas à coletividade". Seu custeio era previsto mediante o repasse de 4% dos saldos orçamentários do exercício financeiro de cada CAP ou IAP, **sem prejuízo das dotações ordinárias de seus serviços médicos.**

Em 1954 - Lei Nº 2158 de 02.01.54 - é criado o **Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS)** para cujos custos as CAP'S e IAP's deveriam contribuir com o correspondente a 3% do valor das contribuições dos segurados e empregadores. São construídos vários "restaurantes populares", "postos de subsistência" e "granjas de produção" em diversas cidades. A Lei dispunha ainda sobre os controles, limites e condições para a elevação dos preços das refeições fornecidas.

Em 1954, o "Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadorias e Pensões" (Decreto 35448 de 01 de maio de 1954) define-os de maneira bastante abrangente, como tendo

*...a finalidade de assegurar aos seus beneficiários os meios indispensáveis de manutenção, quando não se achem em condições*

*de angariá-los por motivo de idade avançada, incapacidade, ou morte daqueles de quem dependiam economicamente, bem como a prestação de serviços que visem à proteção de sua saúde e concorram para seu bem-estar. (Art 1º)*

Quanto aos serviços médicos, eram pensados como fornecendo assistência clínica, cirúrgica, farmacêutica ou odontológica aos beneficiários, em ambulatório, hospital ou domicílio, com a amplitude que os recursos financeiros e as condições locais permitissem.

Este Regulamento englobava e generalizava todas as conquistas em termos de previdência dos anos anteriores e previa um plano bastante amplo de benefícios e serviços:

**Quanto aos segurados:**

- auxílio-doença;
- aposentadoria por invalidez;
- aposentadoria por velhice;
- aposentadoria ordinária (tempo de serviço);
- auxílio-maternidade;
- auxílio-funeral.

**Quanto aos dependentes:**

- pensão;
- pecúlio.

**Quanto aos beneficiários em geral:**

- serviços médicos;
- serviços complementares.

Neste Regulamento, uma pequena unificação das instituições previdenciárias tem lugar: as CAP's ainda existentes são reunidas num único IAP, o **IAPFESP** - Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos.

O **programa habitacional** muda de sentido, num claro abandono da orientação anterior de ser uma aplicação de reservas, para tomar um sentido mais "social", passando a ser caracterizado como um **subsídio** à compra da casa própria.

São adotadas medidas que eliminam restrições e limites anteriormente existentes para a concessão de financiamentos e venda de imóveis, e que aumentam o volume de recursos destinados ao setor, fazendo proliferar os "conjuntos habitacionais" construídos pelos IAP's. Em 1953, o Decreto 33427, de 30 de julho, após um preâmbulo em que ressalta a "carência de habitações no país", autoriza as instituições de Previdência a colaborarem, através de financiamento e assistência técnica, com as entidades existentes ou a se criarem, públicas ou privadas, sem fins de lucro, atuantes na área de construção, financiamento ou melhoria de habitações tipo popular, bem como aquisição de terrenos, produção e distribuição de materiais de construção para estas habitações.

Cabe ainda notar, nesta época, a gradativa extensão dos privilégios de que já dispunham os funcionários públicos aos demais servidores civis da União:

– em 1946, foi concedido aumento aos pensionistas do IPASE nas bases estabelecidas para os pensionistas da União;

– em 1950, foram equiparadas as aposentadorias e pensões devidas aos funcionários das autarquias federais (segurados das CAP's e dos IAP's) àquelas pagas aos servidores civis da União (segurados do IPASE), preservando-lhes o direito a outros benefícios que estivessem estabelecidos no regime de cada CAP ou IAP a que estivessem filiados, e mantendo os valores de seus benefícios se já fossem iguais ou superiores aos dos servidores públicos.

No final do período que estamos tratando, ou seja, nos anos 60, é promulgada a **Lei Orgânica da Previdência Social - LOPS**, marco da derrota final do modelo contencionista. Tratava-se da uniformização dos direitos dos segurados dos diferentes Institutos, que estendia a todos um plano extremamente amplo de benefícios e serviços.

#### **4.2. A INFLUÊNCIA DO PLANO BEVERIDGE**

Encarregado por Churchill, em 1940, de propor medidas que minimizassem as conseqüências da crise dos anos 30 e da guerra, **Lord William Beveridge**, cria um modelo de reformas sociais para a Grã-Bretanha que será um marco para a busca de um sistema ideal de Previdência em todo o mundo capitalista.

O "Plano Beveridge", como ficou conhecido, parte da idéia de que uma sociedade industrializada que se utiliza de todos os fatores de produção e cuja população esteja empregada, não deveria mais sofrer com o que ele classificava de cinco grandes males: a Ignorância, a Enfermidade, o Desabrigo, a Ociosidade, a Indigência.

Beveridge inspirava-se nas teorias keynesianas (John Maynard Keynes, 1883-1946), de que o Estado, através de seus próprios gastos, ou de estímulos a dispêndios privados, pode conseguir níveis socialmente desejados de produção e emprego, bem como de crescimento econômico, e com isso, determinar, em última análise, as leis do movimento da economia capitalista (Bottomore, 1983). Estas idéias foram experimentadas na década de 30, durante o governo de Franklin D. Roosevelt, em sua política econômica, o "New Deal". Refletiam as mudanças ocorridas na crença da responsabilidade individual, no "laissez-faire" e no governo limitado, para a crença na responsabilidade social de um governo centralizado e poderoso. Friedman (1980) ressalta que a concepção adotada como função do governo era *"de proteger o homem contra as vicissitudes da sorte e controlar, no interesse geral, a operação da economia, mesmo que isso envolvesse a posse e operação pelo governo dos meios de produção"* (p.100). Envolvia a promessa de segurança **"do berço à sepultura"** com programas de Previdência Social, seguro-desemprego e assistência médica, expandindo-se depois para cupões de alimentos, programas públicos de construção de habitações e de reforma urbana e numerosos outros programas.

Segundo Beveridge (1944), seu **Plano de Seguridade Social** compreenderia 3 partes:

- um programa completo de seguros sociais em prestações em dinheiro: o cidadão tem direito a um emprego, e o Estado a obrigação de lhe fornecer um; em caso de desemprego, este cidadão tem direito, a receber recursos que lhe garantam a subsistência, pois, mesmo em casos de crescimento econômico

podem ocorrer ocasiões em que não se possa empregar todos os indivíduos;

- um sistema de subsídios à família, sendo o pai empregado ou não;
- um plano de cuidados médicos para todas as pessoas, com amplos serviços sanitários e de reabilitação para prevenir e curar enfermidades, restaurando a capacidade de trabalho.

Os princípios estabelecidos pelo novo sistema seriam:

- **universalidade:** todo cidadão, independentemente de sua situação profissional seria protegido contra todos os riscos sociais;
- **unicidade:** um único setor seria encarregado de administrar todos os recursos e serviços;
- **uniformidade:** cada cidadão receberia ajuda em função de suas necessidades, independentemente de sua renda.

No entender de Oliveira et al. (op.cit.) o Plano Beveridge representa um esforço dos países capitalistas no sentido de repensar suas "políticas sociais" e as atribuições do Estado nesta área, como parte de um amplo processo de enfrentamento ideológico aos projetos fascista e socialista de organização da sociedade, ambos com significativa aceitação em diversos países à época.

A democracia liberal procurava demonstrar que também possuía propostas avançadas para a satisfação das necessidades sociais. Esta posição exigia, entretanto, o rompimento das medidas liberais e o crescimento da intervenção do Estado na área das Políticas Sociais. Aspirava-se atingir o que se convencionou chamar de "Estado do Bem-Estar Social", ou "Welfare State", ou

"abolição das necessidades", mediante a expansão dos gastos públicos nas áreas ditas "sociais".

No contexto internacional, portanto, no período pós-45, vivia-se um clima de recolocação da questão previdenciária rumo à seguridade. Organismos como o Bureau Internacional do Trabalho, posteriormente Organização Internacional do Trabalho, participavam ativamente da divulgação dessas teses, produzindo documentos, promovendo reuniões, congressos e encontros, dos quais participavam os já citados "intelectuais" da Previdência brasileira.

#### **4.2.A. A nova postura dos "intelectuais" e o modelo de "seguridade" adotado no Brasil**

Enquanto no período anterior eram justificadas como "técnicas" as medidas contencionistas, embora sua natureza fosse fundamentalmente política, na fase que estamos tratando, o ponto de vista oposto será defendido justamente por motivos "técnicos".

Dentro do próprio IAPI - berço dos tecnocratas - passa-se a defender a conveniência, por exemplo, da implantação da assistência médica. O argumento então utilizado é o da sua conveniência - inclusive atuarial - pois o Instituto gastava muito com benefícios tipo auxílio-doença e aposentadoria por invalidez. Os serviços de assistência médica e assistencial ajudariam a diminuir este tipo de despesa e ainda aumentariam a receita, com o retorno mais rápido dos segurados em benefício à vida ativa.

Oliveira et al. (op.cit.) ressaltam a implantação da assistência médica no IAPI nesta fase (1950) como obra de uma comissão onde destacava-se Hélio



Beltrão (que futuramente viria a ser Ministro da Previdência). Sua missão teria sido a de enfrentar a ainda resistente tecnocracia daquele Instituto.

Argumentam, porém, que tratava-se da última resistência de "intelectuais" constituídos no modelo anterior, cujas idéias haviam sido formados para defender.

A mudança ora operada também teria um pano de fundo ideológico, que era a influência do Plano Beveridge e da noção de "seguridade social" defendida no mundo capitalista e difundida por técnicos brasileiros que participavam destas discussões.

Com relação ao papel destes intelectuais da Previdência e sua influência político-ideológica, cabe aqui referência a Carnoy (op.cit.), que, discutindo Poulantzas, demonstra como este pensava a questão da geração de conhecimentos na sociedade e sua utilização: não se pode falar em conhecimento sem falar em poder. O conhecimento usado pelo Estado seria parte de uma estratégia para a ação política no seio da ideologia dominante. Seria uma discussão separada das massas e alimentada pelo conhecimento de intelectuais financiados e empregados pelo próprio Estado que, a seguir, os utilizaria de modo a reforçar a exclusão das massas do processo de decisões e legitimar seu papel como centro de poder.

A diferença entre a concepção de "seguro social" e de "seguridade social" é constantemente explicitada pelos defensores da nova proposta. O primeiro era uma prática basicamente civil, onde cada trabalhador garantia por seus próprios meios os rendimentos que teria quando fosse afastado do processo

produtivo: o papel do Estado era organizá-lo, e estimulá-lo, tornando-o compulsório e sendo contribuinte do sistema. Já a segunda proposta partia da ideologia de um Estado com obrigações para com o cidadão, no sentido de abolir necessidades e garantir um mínimo de bem-estar.<sup>16</sup>

Cabe destacar que Arouca e Oliveira et al. (op. cit.) não aceitam a tese de que apenas as pressões internacionais foram responsáveis pelas transformações ocorridas na Previdência Social brasileira no período. Retornando à questão de atendimento às reivindicações dos segurados, demonstram que havia à época um clima interno propício, que trazia uma legitimidade pretensamente "técnica" a estas reivindicações: sob novas condições políticas, os segurados readquiriram o poder de barganha e o Estado passa a incorporar estas pressões aumentando o valor dos benefícios e serviços.

Ocorre, porém, que as teses da "seguridade social" na sua forma mais pura, jamais foram adotadas no Brasil, segundo aqueles autores. Jamais a concessão de benefícios e serviços deixou de exigir contribuição dos segurados, jamais o valor destes benefícios deixou de ser proporcional às contribuições e estas aos salários, jamais concretizou-se a adoção do seguro-desemprego como

---

<sup>16</sup> A concepção da "Seguridade" estaria enquadrada na terceira fase da conquista dos direitos sociais rumo à cidadania plena, de acordo com Médici (op.cit.). Historicamente, seguindo a fase assistencialista (Cap.2, p.31) e a fase previdencialista (Cap.3, p.64) viria a etapa universalista: o Estado garantindo de forma plena o acesso aos bens e serviços de natureza pública, independentemente de contribuição ou vínculo previdenciário do indivíduo, e assegurando maior equidade e um patamar mínimo de direitos sociais a cada cidadão. O autor coloca o fordismo - enquanto modelo de organização social e industrial, a social democracia e o keynesianismo como elementos importantes no desenvolvimento de mecanismos rumo à seguridade social, uma vez que representaram uma nova relação entre patrões, empregados e Estado, a partir de um pacto que buscava mais o consenso do que a exacerbação das divergências históricas de classe. Este pacto estabeleceria o embrião de uma sociedade mais distributiva nos países capitalistas centrais no pós-guerra e diluiria a concepção "classista" de política social para desenvolver outra, baseada no conceito de cidadania. As políticas sociais passam a ser pensadas como "*direito de todos e dever do Estado*".(p.16)

pregava o Plano Beveridge.

Malloy (1976) aprova esta orientação, que decorre principalmente da postura dos "intelectuais" do Ministério do Trabalho e do IAPI, *"um grupo de indivíduos profundamente coerentes em busca de estratégias para reforma e modernização do sistema de Previdência Social"* (p.16). Afirma que as idéias de unificação imediata e universalização da cobertura foram deixadas de lado como "utópicas ou politicamente inviáveis" , tendo havido opção por uma reforma gradual. Obtinha consenso a opinião de que a uniformização da base legal do sistema, principalmente no que se referia a contribuições e benefícios era uma meta a ser alcançada.

O que ocorre, realmente, é que mais uma vez, são incorporadas as reivindicações por ampliação e valorização dos planos, tornados novamente "abrangentes e pródigos", e recolhidas as vantagens políticas dessa atitude, mas sem tratar de assegurar recursos e fontes de financiamento para tal "prodigalidade" (Arouca, op.cit.). Novamente a ação reivindicatória dos segurados é fragmentada por categorias, sem conseguir formular um projeto global em defesa de seus interesses.

Embora estas características gerais se mantenham nos sucessivos governos do período que estamos tratando (1945/60), algumas nuances podem ser distinguidas em seu discurso no tocante às questões previdenciárias.

O governo Dutra (46/50) assume inteiramente a crítica às orientações contencionistas, marcando fortemente o contraste com o modelo dominante no período anterior. Suas "Mensagens Presidenciais" além de formulações mais

genéricas e de caráter discursivo, apresentam realizações concretas - especialmente em termos de assistência médica: construção e compra de hospitais, convênios com terceiros para prestação de assistência hospitalar, distribuição gratuita de medicamentos, inauguração de conjuntos habitacionais, ampliação dos serviços do SAPS - Serviço de Alimentação da Previdência Social, etc. Estes atos passaram a ser estratégicos em termos de ganhos políticos e eleitorais (Oliveira et al. , op. cit.).

Faz parte das ambigüidades deste contexto, por um lado o ataque ao modelo contencionista e por outro, a falta de empenho para a solução de problemas que afetam a receita . A soma destes aspectos vai levar ao que passará a ser considerado, a partir deste momento, como a **crise financeira da Previdência Social**.

Oliveira et al. e Arouca são unânimes em apontar o imenso débito acumulado pela União para com as instituições previdenciárias como uma das causas desta suposta "crise". Demonstram que em 1948, esta dívida era correspondente à despesa total da Previdência naquele ano. Da mesma forma, não havia interesse do Governo em fazer com que os empregadores cumprissem suas obrigações para com as instituições previdenciárias.

Segundo aqueles autores, além do ressurgimento das idéias contencionistas, a justificativa da "sonegação oficial" recorria ao discurso desenvolvimentista, que obtinha razoável grau de hegemonia na época. As aplicações nas áreas ditas "sociais" não deveriam ameaçar aquelas de maior prioridade, como a industrialização acelerada e o crescimento dos indicadores

econômicos. A "abolição das necessidades" constante no Plano Beveridge não seria viável para o Estado brasileiro através de uma política social ampla. Esta proposta passa a ser considerada demagógica, ou, na melhor das hipóteses, "utópica".

O segundo governo Vargas no início da década de 50, continua a divulgar realizações e progressos da Previdência em favor dos segurados, mas já sem a ênfase de seu antecessor. Com a morte de Getúlio, Café Filho, assumindo o Governo Provisório e menos preso a compromissos políticos, é radical quanto à futura inviabilidade da Previdência face ao crescente acervo de encargos que lhe haviam sido impostos diante de influências político-partidárias.

Assumindo a Presidência em 1956, Juscelino Kubitschek não pode ser tão incisivo, mas a preocupação com a "crise financeira" ocupará posição central, sendo abordada, entretanto, de acordo com o **arsenal ideológico dos anos 50: a noção de desenvolvimento e de progresso**. Em suas mensagens desaparecem menções às realizações e vêm à tona preocupações com a severa fiscalização de gastos, com a questão das dívidas e a eliminação da contribuição paritária da União.

#### **4.3. A LEI ORGÂNICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL ( LOPS )**

Promulgada ao final do governo JK, em 05 de setembro de 1960, a Lei 3807, ficou conhecida como a **"Lei Orgânica da Previdência Social" - LOPS**; sua regulamentação se deu pelo Decreto 48959-A de 19 de setembro do mesmo ano.

No entender de Oliveira et al. (op.cit.), a LOPS uniformizou "por cima", ou seja, no padrão dos melhores IAP's, os direitos dos segurados de todas as instituições de Previdência, constituindo o golpe final no modelo de capitalização e o resumo de várias "tentativas frustradas" anteriores no sentido desta uniformização.

Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira, à época procurador do IAPI, em publicação sobre a "**Previdência Social brasileira e sua nova Lei Orgânica**" (1961) enaltece esta uniformização, como um fim "*à grave injustiça social imperante com a diversidade de planos entre as categorias profissionais , que resultava em maiores vantagens a uns que a outros, sem embargo da igualdade de contribuições*" (p.32).

#### **4.3.A. A terminologia**

Toda a terminologia relativa a assuntos previdenciários, foi estabelecida ou padronizada pela LOPS e seu Regulamento. Cardoso de Oliveira (op.cit.), detalha esta terminologia, conforme demonstramos a seguir.

Os amparados pela Previdência Social passam a denominar-se genericamente **beneficiários**, que, por sua vez podem ser :

- 1- **segurados** - os abrangidos por direito próprio, ou seja, pelo fato de exercerem emprego ou atividade remunerada;
- 2- **dependentes** - os amparados por intermédio de um segurado, de quem dependem economicamente.

A LOPS dividia os **segurados** em cinco categorias:

**1.1-Empregado** - a pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a uma empresa, sob dependência desta e mediante salário, ou, o servidor de autarquia, da União, do Estado, Território ou Município, quando incluído no regime de Previdência Social;

**1.2-Empregador** - titular de firma individual, diretor, sócio-gerente, sócio-solidário, sócio-quotista que receba "pro-labore" e sócio de indústria de qualquer empresa;

**1.3-Trabalhador avulso** - aquele que, agrupado ou não em sindicato - estivadores, conferentes e assemelhados - presta serviços a diversas empresas, de cada uma das quais recebe salário, ficando assemelhado, assim, ao empregado, no que diz respeito aos encargos perante a Previdência Social;

**1.4-Trabalhador autônomo** - o que exerce habitualmente e por conta própria, atividade profissional remunerada, ou seja, os profissionais liberais - médicos, advogados, engenheiros, contadores, etc. - os chamados "biscateiros", etc.

**1.5-Doméstico** - o que presta serviço de natureza não econômica a pessoa ou família no âmbito residencial destas: são os chamados empregados domésticos - cozinheiras, arrumadeiras, copeiras, etc.

As quatro primeiras categorias eram de filiação (ou inclusão) obrigatória à Previdência; a última - os domésticos - de filiação facultativa.

Interessante notar que a LOPS conceituava ainda o trabalhador rural, exatamente para efeito de sua exclusão do sistema. **Trabalhador rural** seria justamente aquele que exercesse função diretamente ligada à agricultura e à pecuária ou que não fosse empregado em atividade que, pelos métodos de

execução dos trabalhos ou pela finalidade de suas operações pudesse ser classificada como industrial e comercial.

A Previdência Social asseguraria aos beneficiários, pela LOPS, "prestações" que poderiam ser:

- **benefícios** - de caráter pecuniário e
- **serviços** - de caráter assistencial.

Para terem direito a estas prestações, os segurados e dependentes deveriam fazer sua "**inscrição**", que seria a comprovação de sua qualidade, com a apresentação dos documentos correspondentes. Seria considerada inscrição:

- para o segurado: a qualificação pessoal, devidamente comprovada pelo Instituto a que fosse filiado;
- para o dependente: a declaração, perante o Instituto a que fosse filiado o segurado, de sua dependência econômica, sujeita a posterior comprovação para habilitação às prestações a serem concedidas.

Cabe ainda aqui definir alguns termos bastante usados no universo previdenciário:

- **salário de contribuição** - é a importância sobre a qual incide o desconto da contribuição do segurado para a Previdência; pode corresponder à remuneração efetiva ou a um valor convencionado, conforme a categoria de segurados;
- **período de carência** - é o lapso de tempo durante o qual o beneficiário não tem direito a determinadas prestações, em razão de ainda não haver pago o número mínimo de contribuições mensais exigido para este fim;



- **salário de benefício** - é a média dos salários de contribuições sobre os quais o segurado haja realizado as últimas contribuições mensais, contadas até o mês anterior ao do fato que gerou a prestação. Este salário serve de base para o cálculo dos benefícios cujo valor lhes seja proporcional.

#### **4.3.B. As "prestações"**

Cardoso de Oliveira (1961) ressalta, que o plano de benefícios e serviços - que passam a ser chamados genericamente de "prestações" - embora *"uniformizados para todas as categorias profissionais"*, mantinha *"pequenas ressalvas"* (p. 32) para jornalistas, aeronautas , antigos ferroviários e empregados de empresas de serviços públicos, quanto à aposentadoria, além da situação especial dos servidores de autarquia e os servidores civis filiados ao sistema.

O valor das prestações foi melhorado e o plano ampliado, passando a compreender 12 espécies de "benefícios" em dinheiro e 6 espécies de "serviços":

#### **RELATIVAS AOS SEGURADOS**

- **aposentadoria por invalidez** (por incapacidade total e definitiva)
- **aposentadoria por velhice** (60 anos para o sexo feminino e 65 para o masculino);
- **aposentadoria por tempo de serviço** (30 anos de serviço, tendo completado 55 de idade);
- **aposentadoria especial** (concedida após 15, 20 ou 25 anos a segurados

que tenham exercido atividades profissionais em serviços considerados penosos, insalubres ou perigosos e que tenham no mínimo 50 anos de idade e pelo menos 15 anos de contribuição para o sistema);

OBS.: a LOPS incorporou, conforme foi dito acima, regimes especiais outorgados a determinadas categorias profissionais com relação principalmente à aposentadoria por tempo de serviço:

**JORNALISTAS:** abolição da idade mínima e exigência de 30 anos de serviço em empresas jornalísticas;

**AERONAUTAS:** mais de 25 anos de serviço e um mínimo de 45 anos de idade;

**FERROVIÁRIOS E EMPREGADOS EM EMPRESAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS:**

aposentadoria independe da idade, baseando-se apenas no tempo de serviço: 30 anos de serviço, 80% do salário de benefício; 35 anos, valor integral;

- **auxílio-doença** (no caso de incapacidade por prazo superior a 15 dias);
- **auxílio-natalidade** (prestação de quota única destinada à segurada ou ao segurado para auxiliar as despesas do parto e outras resultantes do nascimento do filho);
- **abono de permanência em serviço** (concedido ao segurado que, tendo completado 55 anos de idade e todas as condições para a obtenção da aposentadoria por tempo de serviço, optar por permanecer em atividade profissional);
- **auxílio para tratamento fora do domicílio** (concedido por meio de ajuda financeira para possibilitar o deslocamento do segurado da localidade de seu

domicílio para outra, para fazer exame ou tratamento médico, necessário para sua saúde ou para a concessão ou manutenção de seu benefício);

- **assistência financeira:**(empréstimos simples, em dinheiro ou fiança de aluguel de casa)

#### *RELATIVAS AOS DEPENDENTES:*

- **pensão por morte** (devida pela morte do segurado, natural ou presumida);
- **auxílio-reclusão;**(devido aos dependentes do segurado recolhido à prisão)
- **auxílio-funeral** (devido ao executor do funeral do segurado);

#### *RELATIVAS AOS BENEFICIÁRIOS EM GERAL:*

- **assistência médica** (assistência clínica, cirúrgica, farmacêutica, e odontológica, em ambulatório, hospital, sanatório ou domicílio);
- **assistência alimentar** (prestada pelo SAPS, visando o fornecimento de refeições, de gêneros alimentícios de primeira necessidade, a formação e promoção de noções de bases de alimentação racional);
- **assistência habitacional** (visando proporcionar a locação ou o financiamento para a aquisição, construção, conservação, reforma ou ampliação da moradia);
- **assistência complementar** (ajuda pessoal, seja nos casos de desajustamento individual ou no grupo familiar, realizada por meio de Serviço Social, podendo envolver inclusive assistência de natureza jurídica);
- **assistência reeducativa e de readaptação profissional**, cujo nome, no

Regulamento da LOPS passou a ser reabilitação profissional;

– **pecúlio - simples**: benefícios de prestação em cota única devidos aos que não podem ter benefício por incapacidade ou pensão por morte por não haverem pago o número mínimo de contribuições mensais exigidos para este fim; **especial**: pago por morte do servidor de autarquia vinculada à Previdência Social ou pago para compensar contribuições pagas por servidores públicos ou de autarquia e não mais computáveis devido à mudança de regime.

#### **4.3.C. A organização da administração da Previdência Social**

Cardoso de Oliveira (op.cit.) ressalta a concepção vigente à época do caráter **estatal** da Previdência Social: sem prejuízo da participação das classes interessadas, o Estado é o responsável pelo sistema.

Interessante notar, porém, que o autor rechaça a organização do período anterior, de uma gestão nas mãos do Estado, porém com instituições de previdência permeáveis a injunções político-partidárias.

Desta forma, defende a volta dos "**órgãos colegiados**", de caráter tripartite, com representantes do governo, de empresas e dos segurados em número igual. São os **órgãos de controle e orientação geral**, que, além de instruções, normas genéricas e recomendações, efetuariam o controle respectivo no sentido de seu funcionamento regular e atendimento à finalidade dos Institutos.

A supervisão do sistema cabia ao então **Ministério do Trabalho e Previdência Social**.

Enquanto os órgãos de controle e orientação eram centralizados, a administração da previdência era descentralizada, realizada por **autarquias**, com características específicas, tais como: personalidade jurídica própria, patrimônio próprio, autonomia administrativa, finalidade específica e controle administrativo e jurisdicional por parte do Estado.

Nesta época eram as seguintes as instituições de previdência existentes:

- IAPI - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários;
- IAPC - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciais;
- IAPFESP - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos;
- IAPETEC - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas;
- IAPB - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários;
- IAPM - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos;
- SAPS - Serviço de Alimentação da Previdência Social;
- SAMDU - Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência, da Previdência Social.

Cabe notar que a organização até aqui citada corresponde ao que era chamado de **"sistema geral de Previdência Social"**, ou seja, o conjunto de órgãos de controle e administração destinado a assegurar aos beneficiários compreendidos no regime da Lei Orgânica da Previdência Social as prestações nela determinadas.

Outras formas de previdência pública existiam nesta época, destinadas a outras categorias de pessoas, constituindo os chamados "**sistemas especiais**", com características de organização, financiamento e prestações diferentes dos demais:

- **o sistema dos servidores públicos federais**, cuja administração ficava a cargo do IPASE - Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado; seus segurados eram todos os servidores civis do serviço público centralizado da União, de algumas autarquias econômicas e de Estados e Municípios, mediante convênio (os funcionários públicos federais abrangidos pela LOPS ficavam excluídos do regime do IPASE). Cabe citar a situação privilegiada e a amplitude de serviços oferecidos pelo IPASE, destacando-se a assistência médica prestada pelo Hospital dos Servidores de Estado, no Rio de Janeiro;
- **o sistema dos economiários**, que anteriormente eram abrangidos pelo IAPB e em 1957 passaram a ter um regime à parte: destinava-se aos servidores das Caixas Econômicas Federais e do Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais. Sua administração ficava a cargo do SASSE - Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários. Cabe notar que sua vinculação era ao Ministério da Fazenda e não ao Ministério do Trabalho e Previdência Social;
- **outros sistemas**: como o **sistema de montepio e pensões militares**, destinado às Forças Armadas e existente desde 1795; e os **sistemas de Previdência Social dos Estados e Municípios**, organizados por meio de Montepios ou Institutos, em bases semelhantes ao IPASE.

#### 4.3.D. O custeio

Oliveira et al. (op.cit.) ressaltam a ambigüidade da LOPS que, se por um lado, desmonta o modelo contencionista, por outro não demonstra empenho em resolver o problema das receitas, especialmente a questão das dívidas da contribuição da União e dos empregadores. Esta combinação de elevação de despesas sem correção nos desvios de arrecadação vai levar ao que será chamado futuramente de "crise" da Previdência Social, conforme já referido.

Esta mesma opinião é defendida por Cardoso de Oliveira (op. cit.) que acrescenta àqueles fatores a sobrecarga administrativa devido aos abusos do "empreguismo" na fase anterior.

Estes fatores levariam, segundo o autor, a modificações quanto ao regime financeiro adotado para a Previdência: no Brasil o funcionamento do sistema havia sido planejado em termos de **capitalização** para os benefícios de longo prazo (aposentadorias e pensões) e de **repartição** para os de curto prazo (como o auxílio doença) e os serviços assistenciais.

Já referidos no Cap.2, p.38, estes "regimes financeiros" adotados para o custeio do seguro social são agora tratados pelo autor, que ressalta na "**repartição**" o custeio calculado por exercício anual ou por curtos períodos: estimadas a cada ano as despesas com prestações e com a administração, são fixadas, com base nelas, as contribuições indispensáveis à sua cobertura. A contribuição pode variar a cada ano, sendo a tendência a um crescimento permanente, até que o sistema atinja a um ponto máximo de equilíbrio. Quanto à "**capitalização**", o custeio seria calculado a longo prazo, estabelecendo-se

compensação de riscos entre sucessivas gerações de contribuintes atuais e futuras e fixando-se um custo médio de caráter mais ou menos permanente do sistema. As reservas acumuladas ano a ano deveriam ser aplicadas e constituir um fundo patrimonial para responder pelos benefícios já concedidos e a serem concedidos. A tendência deste regime seria a estabilização das contribuições, em condições sócio-econômicas normais.

Cardoso de Oliveira admite que, dadas as condições da Previdência Social brasileira no período, a tendência "**entre os técnicos**" seria de passar simplesmente ao regime de repartição ou , pelo menos, adotar uma forma intermediária como um "**regime de capitais de cobertura**" que, embora com as desvantagens da repartição, teria maior viabilidade que a capitalização.

Não especificando diretamente qual o regime que seria adotado, a LOPS deixava a questão em aberto, cabendo ao Serviço Atuarial do Ministério de Trabalho e Previdência Social propor aquele que melhor coubesse no Plano de Custeio da Previdência Social, aprovado quinquenalmente pelo Poder Executivo.

As fontes de receita da Previdência Social eram assim tratadas na LOPS:

#### **A - Contribuições, de segurados, das empresas e da União:**

Os **segurados** em geral, deveriam contribuir com 8% incidentes sobre seu "salário de contribuição" - esta receita teria como destinação específica o custeio do plano de prestações. Os domésticos, já que seus patrões não estavam obrigatoriamente vinculados ao sistema, deveriam contribuir em dobro, ou seja, com 16% ; os autônomos contribuiriam com 8% e não haveria contribuição de empresa ou da União correspondentes; já os segurados trabalhadores avulsos



contribuiriam com 8% e cada empresa a que prestassem serviço também pagaria a correspondente contribuição. Havia, entretanto, casos especiais como:

- os servidores de autarquias vinculadas ao sistema geral de previdência, que participavam com 5% para o custeio dos benefícios de pensão por morte e pecúlio por morte, mais 3% para o custeio das demais prestações, exceto aposentadorias, auxílio-doença e auxílio-funeral, que eram benefícios não contributivos, pagos diretamente pelos cofres das respectivas autarquias;
- os servidores civis da União, Estados, Municípios e Territórios filiados também ao sistema geral de previdência, cuja participação era de 4%, destinada ao custeio de prestações concedidas, exceto aposentadorias, auxílio-doença e auxílio-funeral que, da mesma forma que no caso acima citado, eram benefícios não contributivos, ficando a cargo do **Tesouro Nacional ou dos respectivos Estados e Municípios**, conforme o caso.

A contribuição das **empresas** deveria corresponder a **quantia igual à que fosse paga pelos segurados empregados e empregadores** e sua destinação seria a participação no custeio geral das prestações concedidas. As empresas autárquicas, entretanto, só contribuíam com quantia igual aos 3% referidos acima. As entidades consideradas de "fins filantrópicos" eram isentas da contribuição como empresa.

A contribuição da **União** sofre acentuada modificação, devendo corresponder a uma **quantia que não ultrapassasse o total das contribuições dos segurados empregados, empregadores, trabalhadores avulsos, servidores de autarquias (os 3%) e servidores civis**. Havia portanto, um limite

máximo do valor das contribuições da União. Sua destinação era:

- o custeio das "despesas de administração geral", inclusive pessoal, das instituições de Previdência Social;
- o custeio de eventuais insuficiências financeiras e do déficit técnico dessas instituições.

Enquanto Cardoso de Oliveira considera esta contribuição um trato do problema de modo realístico diante da inexeqüível contribuição anterior nas mesmas bases daquela dos segurados, Oliveira et al. ressaltam as preocupações governamentais em abolir o caráter paritário da contribuição da União, terminando com a "farsa" de um Estado co-partícipe. A noção de desenvolvimento e progresso dos anos 50 exigia a contenção da participação da União na Previdência Social, para que as áreas "sociais" não ameaçassem os investimentos necessários. Concessões poderiam ser feitas no âmbito dos benefícios e serviços - e eram até mesmo importantes do ponto de vista político. Deveriam, porém, ser financiadas com recursos dos próprios segurados.

A LOPS mandou liquidar o débito da União para com as entidades de previdência mediante a emissão de apólices inalienáveis.

Convém lembrar que a nova contribuição da União provinha de quatro fontes:

- das já existentes "quotas de previdência" sobre diversas tarifas e serviços públicos;
- de novas "quotas de previdência" criadas pela LOPS e que correspondiam a

5% sobre "as apostas nos prados de corridas, sobre a emissão dos bilhetes de loteria e sobre o adicional do imposto de renda das pessoas jurídicas (empresas)" (LOPS, art. 227º);

- da taxa especial de 2% sobre as tarifas aéreas, com destinação especial à aposentadoria dos aeronautas;
- de 18% da "taxa de despacho aduaneiro".

**B - Rendas patrimoniais**, que eram essenciais à época do regime de capitalização, mas que ainda representam considerável fonte de renda e de constituição de reservas devido ao volume do patrimônio aplicado.

**C - Doações e legados**, principalmente de terrenos ou prédios para sede de serviços, casas para segurados, etc.

**D - Rendas extraordinárias e eventuais**, compreendendo multas aplicadas por infrações legais e juros de mora por atraso e recolhimento de contribuições.

Cabe acrescentar que o custeio do SAPS era feito com a destinação de 5% do total das contribuições de empresas e segurados, com o produto do fornecimento de refeições e da venda de gêneros, bem como com as rendas extraordinárias que arrecadasse.

Quanto ao SAMDU, teria seu custeio feito mediante recolhimento de uma contribuição anual calculada proporcionalmente ao número de segurados ativos e inativos de cada instituição, existentes nas localidades onde o SAMDU mantivesse Postos assistenciais. Seriam também fontes de sua receita as rendas provenientes de convênios firmados com Prefeituras e Governos Estaduais,

entidades federais ou outras, para a prestação de serviços, bem como das internações promovidas pelos Institutos e por particulares nos hospitais do SAMDU.

#### 4.4. A QUESTÃO DA ASSISTÊNCIA MÉDICA

Com relação à assistência médica cabe ressaltar que na sua fase inicial, a Previdência brasileira, introduziu o primeiro elemento do que viria a ser chamado depois de "complexo previdenciário de assistência médica": o "setor próprio". Como já foi abordado no Capítulo 2, p. 38, o fato da Previdência Social brasileira criar, ao nascer, suas instituições médicas próprias devia-se em parte à incapacidade e/ou desinteresse da medicina liberal-privada brasileira de se apresentar como parceira interessada na questão, utilizando para si a ampliação do mercado consumidor de serviços médicos que o financiamento pela Previdência Social criava.<sup>17</sup>

Nos anos 30/45, a postura contencionista e o regime de capitalização, que se contrapunham aos interesses dos segurados, causaram o desenvolvimento de uma nova forma de prestação de serviços de assistência médica, que procurasse resolver a contradição entre estas duas exigências opostas. Arouca (op.cit.) considera-o uma manipulação ideológica de tal forma que os resultados das medidas apresentadas no plano da propaganda eram exatamente o seu inverso. Esta conduta política não poderia comportar a atitude impopular de eliminar simplesmente a assistência médica da Previdência Social.

---

<sup>17</sup> Arouca (op.cit.) compara esta situação à do seguro de acidentes do trabalho, setor em que, na mesma época já haviam empresas seguradoras bem constituídas que garantiam para si a realização destes seguros, apenas transferidos para a Previdência Social anos mais tarde.

Se era importante conter as despesas na área - para a acumulação de reservas à disposição do Estado - também fazia-se necessário manter o modelo neo-liberal, financiado por trabalhadores e empregadores, de fornecimento destes serviços.

A solução encontrada, segundo o autor, foi a de manter a assistência médica sem que isto implicasse grandes investimentos patrimoniais na construção de serviços próprios - daí os limites de contenção de despesas.

A assistência hospitalar e parte da ambulatorial passariam a ser realizadas por compra de serviços a terceiros, mediante convênios das instituições previdenciárias com hospitais e clínicas privados e mesmo com profissionais autônomos isolados, não pertencentes aos quadros da Previdência.

Esta disposição relativa à contratação era garantida no Decreto 22016/32, citado no Cap.3, p.48. Nos anos seguintes, o regulamento de várias instituições previdenciárias passa a incorporar a compra de serviços médicos de terceiros mediante contrato. Começava a crescer o segundo elemento do chamado "complexo previdenciário de assistência médica": o setor "contratado" e "credenciado". O Estado passa a demandar a articulação com a prática liberal-privada, oferecendo-lhe uma ampliação de mercado mediante a absorção de uma massa até então inacessível de pacientes. Pedia, em troca, a utilização de sua infra-estrutura de atendimento já instalada e que poderia vir a ser ampliada.

Esta articulação com a Previdência como grande "cliente" institucional provoca mudanças na então "tímida postura artesanal" da medicina brasileira, levando-a a uma organização com base numa mentalidade empresarial.

O que se verá a seguir, principalmente a partir de meados dos anos 60, é que o "setor contratado" viria a deixar de ser instrumento passivo com relação às decisões da Previdência sobre assistência médica, para transformar-se em importante ator, organizado de modo a buscar o atendimento de seus interesses específicos. Este assunto será tratado mais adiante, neste trabalho.

Com relação especificamente à LOPS seu regulamento estabelecia serviços de assistência médica bastante amplos, admitindo ainda a possibilidade de escolha, pelo beneficiário, do profissional, do hospital, sanatório ou serviço especializado dentre aqueles credenciados para seu atendimento; neste caso, este beneficiário participaria do custeio de cada serviço que lhe fosse prestado.

O custeio da assistência médica em geral, seria estabelecido conforme percentual máximo acordado pelo Serviço Atuarial do Ministério do Trabalho e Previdência Social, incidente sobre as contribuições arrecadadas dos segurados e das empresas.

Também concorreriam para este custeio uma percentagem sobre os prêmios de seguros de acidentes do trabalho, correspondente à parte dos mesmos que fosse destinada àquela prestação e mais 40% dos lucros líquidos das Carteiras de Acidentes do Trabalho.

## CAPÍTULO 5

### O DISCURSO DA "CRISE" E A UNIFICAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

#### 5.1. O MODELO DE DESENVOLVIMENTO DOS ANOS 60

O período que passamos a discutir inicia-se em 1960, mais exatamente com a promulgação da LOPS.

Trata-se, logo de início, de uma fase no mínimo "contraditória", conforme afirmam Oliveira et al. (op.cit.): por um lado, aconteceram medidas sociais concretas, como a própria Lei Orgânica "uniformizando" os benefícios e, mais adiante - já no Governo João Goulart - a extensão da Previdência Social ao trabalhador rural (em 1963), notando-se uma crescente politização dos trabalhadores e o fortalecimento de um projeto nacional desenvolvimentista; por outro lado, entretanto, o modelo então vigente baseava-se no **desenvolvimento associado ao capital estrangeiro**, o que não possibilitava o atendimento àquelas mesmas demandas e ainda limitava as possibilidades de acionar mecanismos típicos do populismo.

A menção ao modelo de desenvolvimento adotado remete-nos novamente a Ianni (op.cit.), já citado no Cap.3, p. 43., que identifica quatro modelos de desenvolvimento e organização da economia brasileira, dentre os

quais os já tratados modelo exportador, que implicava na hegemonia do setor agrícola, envolvendo dependência externa devido à comercialização internacional do café e à importação de manufaturas; e o modelo de substituição de importações, que se inicia no pós-30 e é consubstanciado durante a democracia populista fortalecida depois de 1945 - buscava tornar o Brasil uma potência autônoma.

A partir da segunda metade dos anos 50, em decorrência do confronto entre os dois modelos anteriores, constitui-se um modelo de organização da economia que buscava a **"associação de capitais e interesses políticos e militares nacionais e estrangeiros"**(p.54). Implicava na internacionalização crescente do setor industrial, ao lado do caráter já internacionalista do setor agrário tradicional.<sup>18</sup>

Segundo Oliveira et al. (op.cit.), o novo padrão de acumulação capitalista adotado passa a cobrar seus direitos de cidadania política, de modo que não era mais possível ao Estado e aos demais interessados na questão, continuar adiando - via sucessivos compromissos e acomodações - a decisão quanto a quem confiar o desempenho hegemônico no interior do bloco no poder: se à facção populista, através de reformas de base e luta antiimperialista ou à coalizão internacional, via golpe de Estado e destruição do aparato nacional-populista.

A limitação para adotar, nesta fase, mecanismos típicos do populismo

---

<sup>18</sup> Ianni trata ainda de um quarto modelo, o socialista, que se desenvolve, segundo o autor, em concomitância com o modelo de substituição, por serem ambos negações do modelo exportador e do modelo de associação internacional. O intervencionismo estatal, as tentativas de planificação econômica, as práticas de política de massas, o reformismo, o florescimento cultural e político foram encarados como conquistas socialistas.



decorre de sua própria essência, quer como **estilo de Governo** - de uma liderança sempre sensível às pressões populares - quer como **política de massas** - as quais buscava conduzir, manipulando suas aspirações, embora esta manipulação nunca tivesse sido absoluta. Weffort (op.cit.) já citado no Cap. 3, p.55/56, afirma que a origem do populismo só pode ser compreendida no contexto do processo de crise política e de desenvolvimento econômico que se abre com a Revolução de 30.

O autor afirma que os setores industriais, maiores beneficiários das mudanças políticas do pós-30, estiveram praticamente ausentes de todo o processo revolucionário da época. As classes médias, por sua vez, inconformadas de longa data, jamais teriam tido *"vocação para o poder"* ou condições de formular uma ideologia própria. Seus protestos - embora fossem um problema real e até mesmo uma ameaça - jamais teriam tido condições reais de eficácia *"fora de algum tipo de aliança com algum grupo situado dentro da própria oligarquia"* (p.64) e suas reivindicações por *"representação e justiça"* conviviam com os princípios liberais e faziam parte dos horizontes ideológicos da oligarquia.

Cabe notar a observação de Weffort de que à época havia grande desconfiança dos "políticos" por parte dos jovens militares de classe média adeptos do movimento denominado "tenentismo". Citando Nelson Werneck Sodré (1964), ressalta que

*... os movimentos mais sérios que encontravam larga ressonância na opinião e amplo apoio na imprensa eram de **ordem militar**: sucediam-se os levantamentos de jovens oficiais, inconformados com o estado de coisas reinante. Não havia, ao tempo, outra válvula, e daí a predominância dos militares nesses pronunciamentos (p.281).*

Os próprios tenentes não estariam, entretanto, dispostos ou capazes de construir alianças com as massa populares urbanas ou rurais , partindo mais para um *"radicalismo romântico que para uma política revolucionária eficaz"* (p.65)

Sem conseguir participação autônoma no processo político, as classes populares são incorporadas ao "jogo" no contexto de instabilidade e novo equilíbrio de poder a partir da crise oligárquica. Altera-se "de cima" esta estrutura de poder, antecipando-se às massas populares, e a própria participação destas se fará "de cima para baixo" (p.65). E esta será uma das condições para o surgimento do "populismo".

Não se pode deixar aqui de fazer referência aos aspectos discutidos no Cap. 2 deste trabalho, quando citamos Malloy (1976), que afirmava que o governo buscava neutralizar pressões exercidas pelas classes mais baixas mediante certas "concessões". Desta forma, aprovou à época, a Lei Eloy Chaves, que marcou as primeiras medidas no sentido da Previdência Social para o setor privado. Teria sido uma medida iniciada, discutida e aprovada a nível de "elite", e portanto, de "cima para baixo".

O assunto remete-nos ainda a Coimbra, citado também no Cap.2, exatamente na discussão quanto à questão de ser a Previdência uma "conquista" ou uma "concessão". Sua crítica ao raciocínio marxista sobre os mecanismos de causação das políticas sociais considerava-o "simplista" no plano teórico. Discutiu-se então a adoção do modelo bipolar, de interação entre dois atores - Estado e classe trabalhadora - para explicar o nascimento de qualquer política social; o modelo permitiria a leitura em duas direções, que o autor tratou

como "hipótese do engodo" (do Estado para a classe trabalhadora) ou "hipótese da conquista" (da classe trabalhadora para o Estado).

Coimbra apresenta ainda uma "variante" da hipótese da conquista, que seria justamente esta antecipação, pelo Estado, da execução de medidas sociais, eliminando a luta direta da classe trabalhadora. Da mesma forma que o modelo bipolar, o autor critica este outro modelo como simplista, considerando-o como um raciocínio semelhante ao da "hipótese da conquista", atribuindo, porém, *"maior inteligência aos decisores dentro do Estado"* (p.116): a paz social seria assegurada, preservando as mesmas regras de poder e riqueza na sociedade pois, concordando em "antecipar", o Estado eventualmente promoveria mudanças tópicas no acesso a determinados recursos. A classe trabalhadora ficaria como o ator principal de uma "encenação" de políticas sociais, como o combatente de uma guerra sempre adiada. Para apoiar este argumento, seria necessário provar que o Estado sentiria avizinhar-se as circunstâncias em que os trabalhadores tomariam as armas.

Mais uma vez, Coimbra critica também esta "variante", quer pela necessidade de exemplos reais sobre a consciência e atividade da classe trabalhadora; quer por ser bastante questionável a noção de "guerra silenciosa" ou "guerra pacífica" - contraditória, pois ou se tem uma guerra ou não; quer pelo raciocínio de que há uma paz, que na realidade é artificial, caso em que seria necessário conceber uma política social como *"uma reação antecipatória a algo que não ocorreu, não está ocorrendo e que nada assegura que ocorreria"* (p.117), pois, caso isso fosse verdade, não seria de antecipação que se falaria,

mas de "conquista".

Para romper com o simplismo o autor afirma ser importante reconhecer que não há apenas dois atores nas relações causais das políticas sociais; além do Estado e dos trabalhadores, introduz um terceiro ator, nem sempre dotado de identidade própria, mas por vezes desempenhando papel decisivo: o **empresariado**. Embora admita que em diversas versões da análise marxista sua presença é presumida dentro da noção de Estado, Coimbra afirma que seu papel deve ser visto dentro de dois ângulos diferentes:

- de um lado, como "parâmetro à ação do Estado" quando ele próprio desenvolve, no interior das firmas, programas de atendimento de algumas necessidades dos trabalhadores, tais como assistência médica, habitação, treinamento, recreação, lazer;
- de outro lado, como fornecedor de bens e serviços para a política social, quando seus interesses quanto à operação dessas políticas são mais diretos, o que pode levá-lo a pressões por determinados programas e resistência a outros.

Examinando a posição de Coimbra, frente à evolução das questões relativas à Previdência veremos que é impossível ignorar o papel de crescente importância do empresariado, principalmente no período que passamos a tratar, a partir do presente capítulo: sua influência na promulgação da LOPS - em especial nas questões relativas a acidentes do trabalho, na área assistência médica, nas críticas aos pesados encargos que cabiam aos empregadores - com destaque para os encargos previdenciários, etc.

## 5.2. A CRISE DO POPULISMO

O populismo foi, segundo Weffort (op. cit):

- a expressão do período de crise da oligarquia e do liberalismo, estando sempre apoiado em algum tipo de autoritarismo seja o "autoritarismo institucional" (como na ditadura Vargas de 1937/45) ou o "autoritarismo paternalista ou carismático" (como nos líderes da democracia do pós-guerra, no período 1945/64 - incluído aí o próprio Getúlio) (p.61);
- uma manifestação da debilidade política dos grupos dominantes urbanos que não conseguiram impor-se no domínio político do país, tradicionalmente agrário;
- uma expressão da emergência das classes populares, de suas insatisfações e da percepção da necessidade de sua incorporação no jogo político.

O segundo governo Vargas (1951/54) defrontava-se constantemente com a questão de precisar levar em conta os sistemas políticos e econômicos mundiais dentro do modelo de desenvolvimento econômico nacional. Segundo Ianni (op.cit.), estas tensões se agravavam com o desenrolar da política de massas, do programa de industrialização e com a criação das condições institucionais para o desenvolvimento econômico independente. O alcance de um novo estágio do modelo getuliano dependeria de rupturas com os setores externos e com a sociedade tradicional. A deposição e morte de Getúlio revelam-se uma vitória para os que buscavam aprofundar as relações com o capitalismo internacional.

O governo Juscelino Kubitschek, iniciado em 1956 conciliou a política de massa - que lhe dava sustentação política, com um modelo de desenvolvimento

baseado na internacionalização dos novos investimentos.

A tônica economicista do discurso de JK visava a reserva dos recursos estatais para a implementação do projeto desenvolvimentista de seu governo. A solução dos problemas sociais estaria mais no desenvolvimento do que nas políticas sociais; só o enriquecimento e engrandecimento do país garantiriam melhores condições de vida para os trabalhadores. Era necessária a diminuição de gastos nas áreas "sociais" para que o "desenvolvimento", a industrialização acelerada, não fossem colocados em risco. (Oliveira et al., op. cit.)

Com relação à Previdência a preocupação central do governo JK era, portanto, controlar os gastos e diminuir cada vez mais a participação da União na receita previdenciária; este último aspecto termina por ser consolidado na LOPS. Não deixou, entretanto, o Governo, de recolher os dividendos pelo fato de ter "uniformizado" naquela Lei os regimes previdenciários então vigentes, colocando o fato como uma "conquista" dos trabalhadores. Na realidade, a LOPS vem ampliar as despesas sem a correspondente contrapartida de receitas, alimentando o discurso da "crise" do setor.

Ianni (op.cit) considera paradoxal o governo JK, por conciliar o esquema de sustentação política do modelo getuliano (e portanto de desenvolvimento econômico nacionalista) com a política econômica voltada para a internacionalização.

Seus sucessores, Jânio Quadros e João Goulart, não foram capazes de restaurar o modelo getuliano em sua integridade. Deste modo, a política de

massas que havia sido a "vida e morte do modelo getuliano de desenvolvimento nacional" tornou-se inconveniente quando não teve mais contrapartida nas diretrizes da política econômica.

O esgotamento do quadro político é demonstrado, segundo Weffort (op.cit) em episódios característicos de instabilidade política.

O autor ressalta a presença popular - fato político novo iniciado na etapa "democrática" do populismo, em 1945 - que nos seus últimos anos toma formas que vão muito além dos esquemas tradicionais: greves de trabalhadores, crescente importância de grupos nacionalistas, mobilização da opinião pública em torno da temática de reformas de estrutura (como a reforma agrária), extensão dos direitos sociais aos trabalhadores do campo, mobilização dos camponeses em organizações sindicais ou "ligas camponesas". Estes fatos, embora mantivessem relações de dependência com a política populista de Goulart, colocavam problemas cujas soluções implicavam alterações de base na composição de forças que apoiavam o regime.

De fato, a mobilização das massas além das áreas urbanas, atingindo a área rural ameaçava deslocar um dos elementos básicos da estrutura do poder - a grande propriedade.

Convém notar que a extensão dos direitos sociais aos trabalhadores do campo citada acima, data de 1963, quando a Lei 4214 de 02 de março, passa a reger as relações de trabalho rural através do **Estatuto do Trabalhador Rural** e estende a eles as prestações previdenciárias até então limitadas ao trabalhador urbano.

Reformas de estrutura se faziam necessárias, no entender de Weffort, quer do *"ponto de vista de uma política de desenvolvimento industrial nacional"*, quer do *"ponto de vista do processo de democratização social e política"* (p.77). Nenhum dos grupos dominantes, entretanto, se mostrava capaz de oferecer suporte a uma política de reformas ; todos se voltavam para o Estado e as massas populares é que apareciam como a grande força capaz de proporcionar estas bases.

Ora, a importância política das massas sempre dependera de uma transação com os grupos dominantes e esta transação encontrava-se em crise, pois estas massas apenas serviram a estes grupos dominantes enquanto fragmentadas em esquemas policlassistas (vide Cap.3, p.57/58).

Apesar de condicionar, como chefe de Estado, o movimento popular, Goulart deixou de ter controle do processo político e a mobilização ameaçava superar os limites institucionais. Ao pretender reformas de estrutura, provocou a crise do regime populista.

O compromisso social em que se apoiava o regime viu-se condenado por todas as forças que o compunham:

- pela direita e classes médias, que se aterrorizavam pela pressão popular;
- pelos grandes proprietários, assustados com a reforma agrária e a mobilização das massas rurais;
- pela burguesia industrial - já vinculada em alguns setores a interesses estrangeiros -também temerosa pela pressão popular;



– pela própria fragilidade do populismo, que não foi capaz de manter o equilíbrio destas forças e exercer um controle sobre a ascensão das massas.

Segundo Oliveira et al (op.cit.), não teria havido uma situação potencialmente "revolucionária", devido à falta de um projeto estrutural do proletariado que poderia ter aglutinado outras camadas sociais como as classes médias; houve, isto sim, uma situação "potencialmente" pré-revolucionária devido à grande desarticulação, inclusive da própria dominação burguesa.

Advém o golpe militar de 64, apoiado pelas classes médias e que, segundo aqueles autores representou

*... uma rearticulação da burguesia em torno do restabelecimento do padrão de dominação burguês, incluindo, sem exceção todas as classes proprietárias - da indústria, comércio e finanças, progressistas e reacionárias, da pequena e média empresa ao monopólio, do capital nacional às multinacionais. É da natureza desta coalizão que decorrem as características do modelo instalado, que são o autoritarismo, com o fechamento de todos os canais de participação aos trabalhadores e a suposta depuração das instituições existentes do seu caráter político, em nome de uma racionalidade técnica e administrativa.*  
(p.196)

Este contexto viabilizará, com relação à Previdência Social, a unificação dos IAP's (exceto o IPASE) num único órgão previdenciário.

### **5.3. - DISCUTINDO A LOPS E OS PROBLEMAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NOS ANOS 60**

A Lei Orgânica da Previdência Social - descrita no capítulo anterior - seria, segundo Malloy (1976), parte da tentativa geral de organizar e sistematizar a questão mais ampla das relações entre mão-de-obra e Estado. A primeira

conquista desta abordagem havia sido a promulgação , em 1943, da CLT.

A reorganização do sistema previdenciário, entretanto, não foi avante naquela época. A proposta era criar o que seria chamado de Instituto de Serviço Social Brasileiro (ISSB), baseado nas propostas do Plano Beveridge, que incluiria a proteção aos brasileiros "do berço ao túmulo" e buscaria alcançar três objetivos principais:

- estender a proteção social a **todos os brasileiros**;
- criar um plano de **contribuições e benefícios** para todos;
- **unificar** todas as atividades de Previdência Social no ISSB.

À época, segundo o autor, o projeto sofreu todo tipo de resistência: das companhias de seguro privado que desde 1919 eram responsáveis pelas apólices do seguro de acidentes do trabalho, passando por certas categorias de empregados que recebiam maiores benefícios, por funcionários das CAP's e IAP'S, até por líderes sindicais e políticos que temiam perder controle sobre seus "feudos" eleitorais.

Estas múltiplas resistências, aliadas à posterior queda do Governo Vargas terminam por não levar a cabo a iniciativa. Somente em 1947 retoma-se no Congresso as discussões sobre uma única lei orgânica que regulasse todo o sistema previdenciário brasileiro. Após 13 anos de discussões, em 1960, a LOPS foi aprovada. Segundo Malloy, entretanto, apesar de tratada pelo Governo como uma grande "conquista" dos trabalhadores, apenas um dos objetivos originais havia sido alcançado: a **unificação de contribuições e benefícios** - embora a realidade "do papel" pouco tivesse a ver com a prática no dia a dia dos IAP's, que

mantiveram seus privilégios. Na realidade o autor afirma que em termos de seguridade social, a intenção de reforma foi prejudicada por péssimas influências políticas que levaram a situação da Previdência Social a um resultado pior após a promulgação da LOPS.

Oliveira et al. (op.cit.) creditam este "fracasso" principalmente à restrição da participação da União na receita , além da sua dívida crescente para com as instituições previdenciárias, bem como a dos empregadores, conforme visto no capítulo anterior. Ao contrário, Barroso Leite e Cardoso de Oliveira (1963) também criticam a forma como a Lei Orgânica trata a questão da Contribuição da União, entretanto de maneira diferente. Acreditam estes autores que o tempo já havia comprovado ser impossível o esquema de contribuições tríplice e igual - empregados , empregadores e União - em que reicindiu a Lei Orgânica. Da mesma forma, afirmavam que, embora a participação da União fosse destinada a despesas de pagamento de pessoal, despesas administrativas e insuficiências financeiras, já se generalizava, à época, o entendimento de que a União deveria apenas custear as despesas de administração da Previdência Social, ficando as "atividades-fins", que se resumiam ao plano de prestações, a cargo dos segurados e das empresas.

Cohn (op. cit.) ressalta que a LOPS não representou uma maior participação, quer das classes assalariadas, quer dos trabalhadores, nos níveis decisórios das instituições previdenciárias, apesar de sua participação nos Órgãos de Controle e Orientação Geral, com direito a voto.

Na realidade, observando-se seus propósitos iniciais, os interesses

opostos em luta e o resultado final expresso na Lei Orgânica promulgada em 1960, pode-se perceber um processo que não alcançou o grau desejado de superação.

Não se pode negar, entretanto, a influência da LOPS no cenário da Previdência Social brasileira. Daí a opção por sua detalhada descrição no capítulo anterior. O vocabulário técnico ali estabelecido mantém-se em sua maioria, até hoje e representou, à época, a adoção de expressões e definições consagradas pela terminologia previdenciária internacional<sup>19</sup>. O elenco de benefícios e a forma de custeio, mesmo passando por sucessivas mudanças ligadas especialmente à ampliação dos primeiros e ao aumento das alíquotas de contribuição da última, ainda hoje conserva o vício dos anos 60 de elevação de despesas sem o correspondente empenho na correção dos problemas da receita.

Barroso Leite e Paranhos Velloso (1963), em detalhada análise da LOPS, ressaltam seus pontos "altos" e "fracos".

Dentre os pontos "altos" listam a contestada **uniformização** dos regimes, embora destaquem como classes ainda beneficiadas, o funcionalismo civil, as Forças Armadas e os economiários, com o SASSE. Da mesma forma, acreditam ser a LOPS e seu Regulamento um **virtual código previdenciário**, uma firme base para a consolidação do direito previdenciário brasileiro; a

---

<sup>19</sup> É interessante colocar aqui, duas críticas feitas por Barroso Leite e Paranhos Velloso (1963) com relação a esta terminologia: a primeira refere-se ao termo "pensão", cujo significado brasileiro é associado apenas ao benefício periódico por morte, enquanto é universal o emprego de "pensão" no sentido que abrange também o que entre nós se denomina "aposentadoria".

Da mesma forma - e desta vez com implicações que ainda discutiremos no decorrer deste trabalho, a LOPS manteve a expressão "Previdência Social", enquanto o modelo de proteção adotado já caminhava no sentido da "Seguridade Social".

formação de um pensamento jurídico sobre a matéria; o estabelecimento de uma jurisprudência e a fixação de rumos doutrinários no sentido de novas conquistas e no aperfeiçoamento da própria legislação. Demonstram ainda a importância da **ampliação** do âmbito da Previdência Social - embora ainda excluísse trabalhadores rurais e empregados domésticos - no sentido de amparar os titulares de firma individual, diretores e sócios-gerentes, sócios-solidários, sócios-quotistas, sócios de indústria de qualquer empresa, profissionais liberais e autônomos. Finalmente, consideravam a LOPS um passo à frente e elemento facilitador no sentido da **unificação** das unidades gestoras da Previdência Social

Como pontos "fracos", sugerem primeiramente, o **plano de prestações**, afirmando que este ultrapassa "*os limites do comedimento e segurança inseparáveis da própria natureza da Previdência Social*" (p.223), uma vez que não raro as aposentadorias e pensões chegavam a 100% do salário de benefício. Este procedimento seria descabido uma vez que a necessidade do beneficiário - especialmente do inativo - é menor, e seria uma situação injusta para com os trabalhadores de regiões onde os salários eram baixos. Criticam ainda, dentro deste item, as **despesas indiretas** de certas prestações, como no caso do custeio pela Previdência Social das despesas de viagem e hospedagem dos segurados que eram submetidos a tratamento fora do domicílio. Atacam ainda os autores a **dispensa da carência** para aposentadoria por invalidez ou para o recebimento de pensão por morte do segurado acometido de doenças como : tuberculose ativa, lepra, alienação mental, câncer, cegueira, paralisia ou cardiopatia grave. Sem negar o caráter humanitário da medida afirmam que ela não resistiria a uma análise do ponto de vista atuarial. Criticam, finalmente, a

aposentadoria por tempo de serviço, como sendo *"um benefício incompatível com as bases técnicas do seguro social, cuja experiência nas Caixas se revelou desastrosa"* (p. 225) e mais desastrosa ainda seria sua extensão aos IAP'S - o que já havia acontecido mesmo anteriormente à LOPS.

Cabe notar que os autores atentaram ao momento político vizinho às eleições como influenciador deste amplo plano de prestações, a seu ver, o "calcanhar-de-Aquiles" e maior falha da Lei Orgânica. Arouca (op. cit.) também ressaltava este aspecto da LOPS inserir-se num quadro de disputa eleitoral, sendo aprovada, no final do governo JK, dois meses antes das eleições presidenciais, nas quais é vitoriosa a oposição. Numa conjuntura particularmente adversa à coligação governista, a Lei teria ampliado e melhorado benefícios, atendendo reivindicações antigas dos segurados, procurando captar a simpatia popular. Afirma ainda o autor que a LOPS coloca-se frontalmente em desacordo com as regras do seguro social, por suas medidas de caráter distributivista, exatamente porque

*...se propõe apenas a manter o poder aquisitivo do assalariado em situações (excepcionais ou não) em que sua capacidade produtiva seja reduzida. Ora, assistência médica, alimentar, habitacional, complementar e reeducativa são medidas que, por independermos da contribuição do segurado, aproximam-se de práticas de complementação ou distribuição de rendas, chocando-se com os postulados do seguro social. (p.323)*

O regime de capitalização, sistemática financeira do seguro, exige não apenas a cobertura de eventos previsíveis, como também a adoção de limites de cobertura. As prestações estabelecidas na LOPS chocam-se com este sistema financeiro e passam a corroer as reservas da Previdência. Mais uma vez,

Arouca responsabiliza as circunstâncias em que a Lei foi aprovada, ou seja, condições de interesse apenas em ampliação da margem de apoio popular, pela manutenção de um regime financeiro incompatível com sua realização plena, inviabilizando sua execução, e deteriorando as finanças dos IAP's. Na realidade, a manutenção do regime de capitalização termina por ser uma medida de contenção à ampliação real das prestações da Previdência.

Fischlowitz (1964) aborda neste aspecto mais uma variável: o **acelerado ciclo inflacionário**, que também contribuiu para a desagregação do regime de capitalização - anteriormente alicerce técnico para a Previdência Social - e que agora se evidenciava pela permanente queda de rendimentos do patrimônio da Previdência Social.

O mais sério, segundo o autor porém, é que nesta época não fica definido qualquer outro **regime financeiro** - quer de repartição pura e simples, quer um regime "intermediário", como explica, de cobertura em capital dos benefícios vencidos, o que proporcionaria bases sólidas de operação. O que passaria a prevalecer seria então o puro *"empirismo"* (p.6).

A questão da já tratada dívida dos empregadores e da União é entendida por Fischlowitz como mais um fator a desfalcar a receita regular da Previdência, se comparada aos rendimentos que dela poderiam ter sido auferidos.

Lembra também a baixa rentabilidade de certas inversões (ou aplicações de capital) que, por beneficiarem o setor social (como no caso do setor imobiliário) já seriam mais limitadas que as inversões econômicas - estas

relacionadas aos investimentos direta ou indiretamente estatais, pouco condizentes com a natureza da Previdência Social. É interessante comparar esta crítica à posição de Arouca (op.cit.) que trata do mesmo assunto afirmando - sem entrar no mérito do menor rendimento das inversões sociais - que no período 30/45, a construção ou financiamento de casas próprias por parte da Previdência Social nasceu como uma forma de aplicação de capital e, como tal, deveria manter-se rentável. Nos anos seguintes, e, especialmente no período pós-60, este autor também admite que o crescimento do ritmo inflacionário, aliado ao poder de barganha readquirido pelos segurados, fez com que este programa se tornasse deficitário, constituindo-se, na realidade, num "subsídio" à compra da casa própria (p. 301).

Fischlowitz (1964), também critica a aposentadoria por tempo de serviço, em especial após a Lei 4160 de 28 de agosto de 1962 que suprimia o dispositivo da LOPS que exigia um mínimo de 55 anos para que o segurado se habilitasse a este benefício -afirmando que a Previdência Social estava enveredando por um complexo caminho rumo à dilatação, com total desprezo às bases atuariais e sem providências concomitantes relativas à contribuição. Afirmava o autor, já naquela época, que este tipo de benefício era *"um verdadeiro corpo estranho no organismo previdenciário, condenado pela doutrina e rejeitado pela prática de seguridade no mundo inteiro"* (p.14). Eliminando o limite de idade, aquela Lei estaria atingindo grupos ainda fisicamente válidos e capazes de produzir.

Ainda em vigor atualmente, e passados mais de 30 anos, a



aposentadoria por tempo de serviço continua criticada, sem ainda nenhuma medida de correção. Em 16.02.94, o então Ministro da Previdência Social, Sérgio Cutolo, dizia em informe veiculado pelo Jornal do Brasil, que

*...O Brasil é um dos únicos países do mundo, além do Kuwait, que tem aposentadoria por tempo de serviço, sem limites de idade. É grande o número de brasileiros, geralmente os mais ricos, que se aposentam aos 40, 45 anos, e passam a viver mais 20, 25 anos custeados pela Previdência e pagos pela sociedade<sup>20</sup>*

Com relação aos excessos nas prestações o autor afirma que as despesas passaram a sofrer tal sobrecarga que desafiava qualquer medida racionalizadora.

A LOPS teria enveredado por soluções "maximalistas" (p.9) quanto aos benefícios - de um lado, superinflacionados em termos numéricos e em elevadíssimos valores, e de outro lado, com condições aquisitivas reduzidas a um mínimo insustentável.

O autor afirma que

*A razão de ser da atuação da Previdência Social, está, sob o prisma quantitativo e qualitativo, na proporção inversa do nível médio dos salários. Quanto maiores os padrões de remuneração do trabalho, tanto menor a necessidade de expansão do plano de benefícios da Previdência Social - e vice-versa.(p.9)*

As precárias condições salariais não suportariam, na inatividade, mais restrições, o que levaria à miséria, sub-consumo e sub-alimentação. Entretanto, não aceita críticas unilaterais sobre o valor insatisfatório nas aposentadorias e pensões, afirmando que seria ilusão achar que os benefícios previdenciários

---

<sup>20</sup> SCOFIELD JUNIOR, Gilberto. A nova Previdência. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 16.02.94. Caderno Negócios e Finanças, Informe Econômico - p.12.

preencheriam lacunas repartitivas do sistema salarial. A lei do seguro social seria, na realidade, apenas reflexo dos baixíssimos rendimentos salariais.

Entretanto, nenhuma razão proporcionaria fundamentos para a solução prevista na reforma estabelecida na LOPS, com flagrantes excessos e rumo à expansão ainda maior, sem bases suficientes.

Sem negar o papel dos benefícios e serviços "in natura" - assistenciais, profiláticos e recuperadores da Previdência Social, Fischlowitz relaciona os elevados índices de mortalidade, os baixos índices de sobrevivência, a baixa expectativa de vida, às endemias rurais e às "enfermidades sociais". Daí o reconhecimento de que o **seguro social obrigatório é tanto mais necessário quanto menos elevado é o padrão de vida da população** - e de que estas razões poderiam ser invocadas em prol da "generosidade" da LOPS.

Acrescenta, porém, fornecendo fundamentos para as medidas de cunho desenvolvimentista que o país passara a adotar na época, que,

*No planejamento desenvolvimentista dos países ainda em pleno ciclo de progresso econômico, como o nosso, temos de conceder, fatalmente, a mais alta prioridade a **inversões reprodutivas**, destinadas a acumular a riqueza nacional, sem que se possa **expandir excessivamente as de natureza social** ou, mesmo, meramente demográfica, inclusive todas as relacionadas com a expansão da Previdência Social. (p.12)*

### 5.3.A - Lacunas

A excessiva dilatação do plano de prestações, não significa, conforme já foi dito no decorrer deste trabalho, que o país conseguiu atingir os objetivos da "seguridade social".

Fischlowitz engrossa esta crítica indo além, e afirmando que a LOPS deixa de fora a cobertura de alguns riscos sociais e a prestação dos correlatos benefícios, muitas vezes por falta de demarcação entre o que seja Previdência Social, proteção ao trabalho e seguro individual. Aliás, no Cap.3, p. 53, foi tratada exatamente a interdependência entre a legislação trabalhista, previdenciária e, no caso, sindical, na década de 40 , quando o Estado buscava aumentar seu poder regulador nas questões relativas à proteção social. Vinte anos mais tarde, esta interdependência tendia a provocar os equívocos apontados pelo autor.

A Previdência Social se vê deste modo invadida e limitada por aqueles outros setores, que terminam por assumir responsabilidade pela prestação contra conseqüências de eventualidades tipicamente sociais. Estas observações caberiam perfeitamente em áreas relativas a :

- amparo à gestante e à parturiente;
- medidas relativas à seguridade do emprego;
- acidente do trabalho e enfermidades profissionais.

Com relação ao primeiro item, a LOPS restringiu sua ação à concessão de um auxílio, no valor de um salário mínimo à **segurada gestante (ou ao segurado pelo parto da esposa não segurada)** e ainda aos serviços médicos.

O autor relembra que a legislação trabalhista prevê a manutenção do salário integral no período pré e pós parto, em que a trabalhadora tem que se abster do exercício do trabalho, o pagamento incumbindo ao empregador.

*Não constitui justo motivo para a rescisão do contrato de trabalho da mulher o fato de haver contraído matrimônio ou de encontrar-se em*

*estado de gravidez... (CLT, art. 391º)*

*É proibido o trabalho da mulher grávida no período de quatro (4) semanas antes e oito (8) semanas depois do parto...(CLT, art. 392º)*

*Durante o período a que se refere o art. 392º, a mulher terá direito ao salário integral e, quando variável, calculado de acordo com a média dos 6 (seis) últimos meses de trabalho, bem como os direitos e vantagens adquiridos, sendo-lhe ainda facultado reverter à função que anteriormente ocupava...(CLT, art.393º)*

Ora, estas medidas poderiam ter consequências prejudiciais no mercado de trabalho relacionado à mão-de-obra feminina, piorando as oportunidades de emprego e ocasionando tratamento indiretamente discriminado do trabalho relacionado à mulher. Este fato pode ter contribuído, segundo o autor, para o ritmo lento em que se processou o aumento do exercício de atividades remuneradas pelas mulheres brasileiras; além disso, representaria um abalo no equilíbrio dos orçamentos das classes proletárias e afetaria a posição de liberdade e independência econômica da mulher.

Uma maneira de excluir os efeitos contraproducentes deste problema no mercado de trabalho seria deixar sua solução a cargo do seguro coletivo - previdenciário - ao invés de atribuir despesas individualmente ao setor empresarial - trabalhista.

Outro aspecto a ser questionado na legislação da época seria aquele relacionado à **seguridade do emprego**. O autor analisa, no contexto da época, o cenário de subemprego e desemprego, em vias de ser agravado devido a questões de proveniência conjuntural, tecnológica e migratória. Havia no país obstáculos na absorção pela economia de numerosos grupos - oriundos da zona rural principalmente - que pela primeira vez buscavam emprego remunerado,

mas não possuíam maiores qualificações técnico-vocacionais. Na falta de um **seguro-desemprego** ou de órgãos que fornecessem informações sobre a questão, as instituições de **legislação trabalhista - "obsoletas e tecnicamente atrasadas"** (p.47) - apresentavam deficiências e lacunas que tornavam insuportável enfrentar as conseqüências da deterioração das relações de emprego.

O autor critica o fato de, no lugar do seguro-desemprego, ou mesmo de reparos maiores às normas de aviso prévio e indenização por despedida injusta, ter sido adotado no Brasil o direito à **estabilidade**, adquirida quando da aprovação da CLT:

*O empregado que contar mais de dez anos de serviço na mesma empresa não poderá ser despedido senão por motivo de falta grave ou circunstância de força maior, devidamente comprovadas. (CLT, art.492º)*

Esta medida não traria aspectos positivos nem ao trabalhador - supostamente beneficiado, nem à empresa, provocando licenciamento prematuro e injustificável dos trabalhadores antes de completarem 10 anos de serviço, desincentivando o trabalho produtivo àqueles que já houvessem adquirido a "vantagem" e levando os empregadores a despedi-los antes que pudessem ganhar os proveitos da estabilidade. Impedindo a *"renovação salutar"* mediante rotatividade, a legislação opta pela *"petrificação rígida"*, (p.47) o que vai de encontro à ascensão social vertical - que é ligada à mobilidade e entra em contradição com os requisitos de produtividade.

Cabe aqui notar as observações do jurista Délio Maranhão em seus

estudos sobre Direito do Trabalho, quando se refere à estabilidade como originariamente associada às Caixas de Aposentadoria e Pensões e posteriormente aos IAP's. Na realidade, se remontarmos à Lei Eloy Chaves, veremos que em seu Art. 42º ficava estabelecido que: *"Depois de 10 anos de serviços efetivos, o empregado das empresas a que se refere a presente lei só poderá ser demitido no caso de falta grave constatada em inquérito administrativo, presidido por um engenheiro de Inspetoria e Fiscalização das Estradas de Ferro"*. Comenta o autor que o legislador, à época, pretendia proteger , não diretamente o empregado, mas as instituições de seguro-social recém-criadas, uma vez que a permanência do empregado no emprego proporcionava base sólida para a continuidade das contribuições.

Em 1943, a CLT garantiu a estabilidade no âmbito da legislação trabalhista. Em 1966, a Lei 5107 de 13 de setembro cria o **Fundo de Garantia do Tempo de Serviço** , que representa uma alternativa ao sistema de indenizações e estabilidade da CLT: caberia aos empregados o direito de optarem pelo regime instituído pela nova Lei, que excluía a estabilidade e estabelecia um novo sistema de indenização. Para tanto, as empresas ficavam obrigadas a depositar *"em conta bancária vinculada, importância correspondente a 8% da remuneração paga no mês anterior a cada empregado, optante ou não..."*(art 2º).

Maranhão (1971) afirma que não caberia necessariamente , no caso, o termo "opção", uma vez que a nova indenização não era incompatível com a estabilidade. O legislador teria partido da suposição de que, uma vez assegurada a transferência da conta-vinculada em nome do empregado para o novo

emprego, esta garantia estaria substituindo, com vantagem, a estabilidade.

Abordando a questão por um ângulo diferente daquele exposto por Fischlowitz, Maranhão relembra que a "garantia" somente funcionaria caso o trabalhador obtivesse um novo emprego. Se ficasse desempregado, como os trabalhadores não qualificados - especialmente os que tivessem atingido certa idade - a exclusão da estabilidade poderia significar sério risco de desemprego e problemas sociais de conseqüências imprevisíveis num país onde a grande maioria dos empregados era não-qualificada e apresentava precoce envelhecimento. Também não credita as dificuldades do empregador para com o mau empregado à questão da estabilidade e sim à sua disciplina legal. Admitia que a CLT precisava ser revista neste aspecto, o que não significava abolir a estabilidade. Finalmente, critica a "opção" pois a verdadeira escolha do trabalhador diante da realidade social à época seria "obter ou não o emprego".

Cabe ainda notar, com relação ao FGTS, sua relação com a Previdência Social: ao então Banco Nacional de Habitação cabia a gestão do Fundo, embora seu planejamento e normas gerais fossem expedidos por um Conselho Curador, do qual faria parte um representante do então Ministério do Trabalho e Previdência Social; da mesma forma, caberia à Previdência Social a verificação do cumprimento das normas relativas aos depósitos das empresas; em casos de reclamação quanto a depósitos não realizados, seria notificado o órgão da entidade de Previdência Social à qual o empregado fosse filiado; as anotações de opção seriam feitas na Carteira de Trabalho e Previdência Social; finalmente,

seria possível a utilização dos recursos da conta-vinculada - entre outros casos - pelo empregado optante, no caso de aposentadoria concedida pela Previdência Social (mediante documento por ela fornecida) ou por seus dependentes, no caso de falecimento, sendo entre eles rateados, segundo o critério adotado para a concessão de pensões por morte.

Voltando a Fischlowitz e discutindo a questão da idade e da estabilidade, este autor afirmava que ela era agravada pelo fato de que o benefício previdenciário da aposentadoria por velhice só poderia ser compulsório, ou seja, requerido pela empresa *"quando o segurado houver completado 70 (setenta) anos de idade ou 65 (sessenta e cinco) conforme o sexo"* (LOPS, art. 30º, parág. 3º), sendo-lhe devida ainda metade da indenização estabelecida na CLT para casos de rescisão de contrato.

Mais uma vez o autor credita grande parte destes defeitos ao fato do compromisso legal estar unilateralmente a cargo dos empregadores avulsos, com o afastamento da responsabilidade coletiva. A solução seria, a seu ver, a transferência das referidas responsabilidades da legislação trabalhista para o âmbito do seguro social na forma do **seguro-desemprego**.

Admite porém, que a adoção desta medida exigiria o funcionamento concomitante de serviços de colocação, pedidos e ofertas de emprego organizados e de averiguação de casos de desemprego.

Finalmente são apontadas falhas na questão relativa ao acidente do trabalho, assunto bastante complexo, cujas origens remontam a 1919.



O Decreto 3724, primeira disposição legal sobre Acidentes do Trabalho no Brasil data de 15 de janeiro de 1919, situa-os no setor "trabalho" , muito vinculados ao direito civil: as ações que se originassem de casos de acidente do trabalho seriam processadas perante a justiça comum e encerradas com a sentença proferida e o pagamento devido. Maranhão (1971) afirma que este documento inspirou-se na teoria do "risco profissional" a que estavam sujeitos os empregados de determinadas indústrias, considerando acidentes do trabalho:

- aqueles produzidos por uma causa súbita, no exercício do trabalho...ou
- a moléstia contraída exclusivamente pelo exercício do trabalho...

Conforme aquela Lei, o acidente ocorrido nestas condições obrigava o *"patrão a pagar uma indenização ao operário ou à sua família"* (art. 2º), bem como a prestar-lhe socorros médicos, farmacêuticos e mesmo hospitalares desde o momento do acidente. Companhias de seguro particulares estabeleciam tratamento próprio para o direito surgido da relação acidentária.

Tratava-se de empresas já bem constituídas que garantiam para si a realização dos seguros, o que levou Arouca (op. cit.) a tomá-las como base de comparação com a incipiente postura da medicina brasileira, conforme foi visto no Cap. 4.

A evolução do tema acidentes do trabalho, culmina, segundo, Maranhão (op.cit.) no conceito de risco social e da correlata responsabilidade social. Paulatinamente os seguros de acidentes do trabalho passam a ser transferidos para as instituições de Previdência Social.

Cardoso de Oliveira (op.cit.) afirma que a inclusão da matéria "acidentes

do trabalho" na LOPS deveu-se à crescente tendência de atribuir sua cobertura plena ao "seguro social".

Segundo o autor, poderosos interesses particulares retardaram o início da adoção da concepção de "risco social" apresentado pelo evento "acidente do trabalho", gerador, deste modo, de "necessidades vitais" para o trabalhador e seus dependentes, situadas no campo da Previdência Social.

Em 1940, o Decreto-lei 2063 de 07 de março, que regulamentava "sob novos moldes as operações de seguros privados e sua fiscalização" já previa em seu art.213º), que os *"seguros de riscos e acidentes do trabalho"* continuariam a ser assumidos pelas sociedades anônimas e cooperativas em funcionamento, *"enquanto a garantia de tais riscos não for subordinada ao sistema de Previdência Social"*. da mesma forma, o Decreto-lei 7036 de 10 de novembro de 1944, que reformava a Lei de Acidentes do Trabalho, estabelecia que não poderiam ser concedidas autorizações a novas entidades seguradoras, cabendo somente *"às instituições de Previdência Social, às sociedade de seguros e às cooperativas de seguros de sindicatos que atualmente operam em seguro contra risco de acidentes de trabalho, a cobertura desse risco..."*(Art.111º).

A LOPS estabelecia que a Previdência Social garantiria as prestações estabelecidas na legislação de acidentes do trabalho *"quando o respectivo seguro estiver a seu cargo"* (art. 22º).

Somente o IAPTEC e o IAPM possuíam a seu cargo, com exclusividade, o seguro de acidentes do trabalho, cujas prestações integravam seu plano geral de benefícios e serviços. Ali, a cobertura já se fazia por meio do "seguro social".

Para as outras categorias, cujos Institutos não haviam integrado estas prestações no seu plano geral, o seguro deveria ser feito sem exclusividade, em qualquer Companhia ou Cooperativa de Seguros devidamente autorizada, ou no próprio Instituto, em regime de livre concorrência.

Este regime "misto" prorrogou-se até 1967, quando a Lei 5316 de 14 de setembro integrou definitivamente o seguro de acidentes de trabalho na Previdência Social.

A "encampação parcial" do seguro é criticada por Fischlowitz (op.cit.) , por ser uma solução que não define a fórmula "social" ou a "comercial", nem moderniza as bases "antiquadas e anti-sociais" da legislação promulgada havia vinte anos. A atitude de manter a operação das companhias privadas refletiria, segundo o autor, pressões exercidas nesse sentido por interesses econômicos do setor do seguro comercial, receoso de sofrer prejuízos com uma eventual limitação de seu campo operacional e de sua rentabilidade. O aspecto obsoleto desta questão seriam os baixos níveis de proteção oferecidos por este setor - quer em termos quantitativos quer qualitativos, bem como os pequenos subsídios para atividades profiláticas e preventivas, previstas em Lei.

Cabe notar que todos os Institutos possuíam o chamado "acréscimo de benefícios" em casos motivados por acidentes do trabalho, conforme a legislação específica: benefícios como auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e pensão por morte, recebiam um adicional, calculado pelo Serviço Atuarial do Ministério do Trabalho.

**O custeio** das obrigações estabelecidas na Lei de acidentes do trabalho

caberia integralmente às empresas; além disso, este seguro era obrigatório.

### **5.3.B. Outras providências legislativas: a proteção à área rural e o salário-família**

Mesmo sendo o Brasil ainda um país predominantemente rural, toda a legislação de proteção social do trabalhador voltava-se quase por completo para as atividades urbanas.

Esta situação começa a mudar com o **Estatuto do Trabalhador Rural** (Lei 4214 de 02.03.1963), no Governo João Goulart, que passaria a reger todas as relações de trabalho rural, incluindo questões referentes a higiene e segurança no trabalho e moradia.

O Estatuto criou o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural, e incumbiu o IAPI de administrá-lo por 5 anos, mediante convênios com entidades públicas ou particulares e responsabilizando-se pelas prestações estabelecidas para o trabalhador rural e seus dependentes, que se inspiravam na Previdência dos trabalhadores urbanos.

O custeio recairia basicamente sobre o **produtor rural**.

Os trabalhadores rurais não foram chamados a contribuir. Ficou também estabelecido que nenhuma empresa - pública ou privada - poderia transportar qualquer produto agro-pecuário sem que fosse feita a comprovação, mediante apresentação de guia de recolhimento, da quitação das contribuições devidas ao Fundo.

Fischlowitz (op. cit.) considera a abordagem da assistência ao

trabalhador rural uma abordagem ambiciosa que criou um impasse insolúvel para a Previdência Social: ao lançar sobre a economia agropecuária os ônus sociais da reforma, a tentativa de equiparar o trabalhador urbano ao rural estaria fadada ao fracasso, quer pelas frágeis condições de rentabilidade da nossa agricultura, quer pela dificuldade de arrecadação das contribuições, por falta de uma rede arrecadadora e fiscalizadora. Da mesma forma, não seria possível, segundo o autor, contar com recursos do Tesouro Nacional, devido a seus elevados compromissos com a Previdência Social "urbana".

Insistia a Previdência no vício de prometer amparo social a numerosos segurados - no caso em questão várias camadas da população rural como colonos, parceiros, empreiteiros, tarefeiros e pequenos proprietários em geral - sem contrapartida equivalente em bases financeiras.

E mais: embora "impusesse" o custeio aos produtores, concedia, por outro lado, uma série de regalias no Banco do Brasil ou outros estabelecimentos de crédito sob a direção do Governo Federal aos que se enquadrassem nas exigências da Lei: prioridade para obtenção de financiamento para a realização das obras de caráter social e educativo preconizadas na Lei; preferência para operações de crédito e financiamento de entresafra e de benfeitorias; facilidades cambiais e creditícias para importar ou adquirir no mercado interno bens de produção, entendendo-se como tal tudo que pudesse concorrer para o aumento da produtividade, melhoria da qualidade ou preservação da safra. (Art.177º).

Cabe notar ainda a importância dos **sindicatos** rurais reconhecida pelo Estatuto, para fins de "*estudo, defesa e coordenação*" (art 114º) dos interesses

econômicos ou profissionais dos que exerciam atividades ou profissões rurais. Ficavam ainda ali estabelecidas suas prerrogativas, deveres e condições de funcionamento. Ficava, especialmente, criado o **Imposto sindical**, a que estariam sujeitos **empregadores e trabalhadores rurais**. Suas regras, conforme literalmente citado no Estatuto, eram as mesmas dispostas na CLT.

Na realidade, a Previdência ao Trabalhador Rural acaba por não entrar em vigor nesta época, devido às mudanças políticas pelas quais passa o país.

Retomada a questão 1967, o Decreto-lei 276 de 28 de fevereiro, "**diante da necessidade imediata e efetiva de extensão da assistência médico-social ao trabalhador rural**", cria o **Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL)**, regulamentado pelo Decreto 61554 de 17 de outubro do mesmo ano. A "assistência" ao trabalhador rural consistiria em :

- assistência médico-cirúrgica-hospitalar -ambulatorial;
- assistência à maternidade , por ocasião do parto;
- assistência social.

São evidentes as tentativas de sua aproximação com a Previdência ao trabalhador urbano, com a utilização de sua rede operacional, com representantes da área urbana em sua administração e sendo também vinculada ao então Ministério do Trabalho e Previdência Social.

O custeio, nos moldes previstos no Estatuto de 1963, continuava a cargo dos produtores rurais, sendo assim especificado no art. 20º do Regulamento:

- contribuição de 1% sobre o valor comercial dos produtos rurais e devida pelo

produtor;

- contribuição de 3% ou 1% sobre a soma paga mensalmente aos empregados pelas pessoas naturais ou jurídicas, conforme disposto no instrumento legal ( a Lei especificava - o que não nos cabe aprofundar neste trabalho - o tipo de atividade, quer de extração, atividade industrial, de beneficiamento, matadouros, frigoríficos, etc, que estaria sujeito a cada um dos percentuais de contribuição);
- juros de mora e multas impostas aos infratores do Regulamento em questão;
- acréscimos de correção monetária;
- rendas eventuais, doações e legados;
- contribuições legais que viessem a ser criadas para a manutenção de novos serviços e concessão de novas prestações.

Em 1971 é criado o **PRORURAL ( Programa de Assistência ao Trabalhador Rural)** e atribuída ao **FUNRURAL** personalidade jurídica de natureza autárquica. Esta nova autarquia ficaria incumbida da execução do **PRORURAL**, que, agora sim, consistiria nas seguintes prestações, já previstas no estatuto de 1963:

- aposentadoria por velhice;
- aposentadoria por invalidez;
- pensão;
- auxílio-funeral;
- serviços de saúde;
- serviço social.

O custeio mantinha-se praticamente o mesmo, com pequenos acréscimos de cerca de 1 a 2 pontos percentuais.

Em 1975, são instituídos benefícios de previdência e assistência social aos empregadores rurais. Estes assuntos serão tratados com mais detalhes nos próximos capítulos.

Outro diploma legal igualmente importante à época e , conforme Fischlowitz, *"intimamente vinculado ao regime previdenciário"* (p.5) é a Lei 4266 de 03 de outubro de 1963, que cria o **salário-família**, devido *"pelas empresas a todo empregado, tal como definido na CLT, qualquer que seja a remuneração e na proporção do número de filhos"* (art. 1º).

O autor considerava-o uma medida a ser aceita "com aplausos" por representar um primeiro, embora modesto, passo rumo à política do bem-estar familiar, baseada em considerações legítimas da justiça social distributiva, contribuindo para garantir a todos os menores *"as mesmas oportunidades de educação e facilidades de desenvolvimento físico, higiênico e espiritual"* (p.16/17), não importando a classe social a que pertencessem.

Conforme a Lei, o salário-família seria pago sob a forma de uma quota percentual, calculada sobre o valor do salário mínimo local, para cada filho menor, até 14 anos. O pagamento seria feito pelas próprias empresas, junto com o salário dos empregados; o respectivo reembolso ocorreria por compensação, mediante desconto das contribuições a serem recolhidas aos respectivos IAP's.

Seu custeio oneraria as empresas, na base de 6% sobre o salário mínimo, multiplicado pelo número de empregados que fizessem jus a este



benefício.

Fischlowitz critica apenas o fato desta medida não atingir os trabalhadores inativos, o que poderia trazer problemas sociais, especialmente àqueles acometidos de invalidez prematura.

#### 5.4. A UNIFICAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

O movimento de 64 inaugurou um novo período na história brasileira: configurou-se um **Estado burocrático-autoritário** que colocou em recesso a dimensão política da cidadania brasileira e não permitiu a participação da classe trabalhadora no processo decisório, embora tenha ampliado os benefícios sociais, no intuito de controlar e desmobilizar as massas (Oliveira, op.cit).

Cohn (op.cit), afirma que, com as classes dominantes "protegidas" do assédio dos assalariados, a Previdência Social deixa de ser o objeto de barganha política e legitimação do poder nos moldes do período 45/64, embora não estivesse livre das injunções políticas; há, porém, uma modificação: voltam a ter importância no discurso governamental as considerações técnico-administrativas, agora a serviço da política econômica, e mais uma vez, reflexo da centralização do poder.

Trata também a autora das profundas mudanças do período pós-64: a situação autoritária que se implanta no país e o afastamento de sindicatos, empregados e empregadores da gestão dos recursos dos IAP'S, criam condições para o surgimento de uma única organização previdenciária, centralizada no Governo Federal.

Reforça o aspecto da exclusão das classes assalariadas do processo político e do seu controle através da Previdência Social, eliminando sua capacidade mobilizadora. Como contrapartida, aponta também o fortalecimento da área assistencialista, citando como exemplo a assistência médica, onde os sindicatos passam a manter convênio com a Previdência Social para prestação de atendimento, não mais como uma complementação ou uma atuação nas lacunas daquela, mas como mais um órgão atuando na mesma área.

O discurso institucional predominante é o de que o fracionamento em diversos IAP's representava o enfraquecimento econômico de algumas entidades, enquanto que a reunião das diversas categorias profissionais numa única entidade representaria maior resistência técnica e financeira. Apesar do discurso de racionalidade, eficácia e saneamento que visava a modernização requerida pelo novo padrão de acumulação adotado, o que ocorre, na realidade é que o Estado passa a controlar a organização previdenciária e utilizá-la, segundo Silva e Médici (1991), como um dos alicerces de uma política social *"de caráter integrador e assistencialista"*(p.70) operacionalizada fora da administração direta e financiada com receita própria, independente dos recursos do Tesouro.

O Decreto-lei Nº 72 de 21 de novembro de 1966 extinguiu os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP's) e o Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência (SAMDU), unificando-os sob a denominação de **Instituto Nacional da Previdência Social (INPS)**. O Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE) permaneceu atuando como anteriormente, bem como o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS). Para este último ,

entretanto, o próprio Decreto prenunciava modificações, visando transferi-lo para outro órgão da administração pública ou incorporar seus serviços ao INPS e já estabelecendo que seu custeio seria mediante a utilização de receita de seus próprios serviços, admitindo, apenas excepcionalmente, complementação através do INPS.

O INPS foi criado como órgão da administração indireta da União, com personalidade jurídica de natureza autárquica. Seu presidente, conforme o Decreto-lei citado, deveria ser nomeado em comissão pelo Presidente da República, por indicação do Ministro do Trabalho e Previdência Social.

Arouca (op.cit.) comenta a fusão dos IAP's afirmando que o clima anterior de politização do movimento trabalhista atingia intensamente a Previdência, enquanto o esquema de representação tripartite começava a se transformar em instrumento de pressão contra o conservadorismo na concessão de benefícios e direitos. A reação manifesta-se pelo predomínio, no pós-64, de tendências autoritárias e de fortalecimento do Executivo. O reflexo está no instrumento legal de criação do INPS, onde o número de representantes do Governo torna-se majoritário nos órgãos colegiados da Previdência. Questões antes da alçada dos segurados, por meio de representações classistas ou lutas sindicais passam a ser agora "afetas ao Estado".

Malloy (1982) utiliza a expressão de Fernando Henrique Cardoso, "capitalismo dependente" para referir-se à fase do desenvolvimento econômico do contexto pós-64, de grandes investimentos públicos por parte do governo brasileiro e de investimentos externos privados nos setores industriais modernos.

Este modelo de desenvolvimento e o conseqüente "milagre econômico" foi baseado, segundo o autor, num Estado centralizador e regulador, formado principalmente por militares e tecnocratas. Essencial para o sucesso desse modelo foi a política de exclusão dos participantes do regime populista, especialmente das associações de trabalhadores e a imposição dos *"custos do desenvolvimento"* ao trabalho, à população marginal das áreas urbanas e às massas rurais (p.118). A política de Previdência passa a ter, novamente, papel de destaque na reestruturação das relações entre Estado e sociedade. É o que veremos ocorrer a partir de 1967, fase a ser analisada no próximo capítulo.

## CAPÍTULO 6

### AUTORITARISMO, CENTRALIZAÇÃO E O MODELO DE PRIVILEGIAMENTO DO SETOR PRIVADO

A conjuntura em que ocorreu a unificação da Previdência Social a partir de 1967, demonstra duas características principais no entender de Oliveira et al (op. cit.): *"o crescente papel do Estado como regulador da sociedade e o alijamento dos trabalhadores do jogo político"* (p.201), incluindo uma política de arrocho salarial, imperativa no modelo de acumulação adotado.

Tratava-se de uma fase de reorientação das relações entre Estado e sociedade, especialmente entre Estado e classes trabalhadoras, a fim de diminuir a capacidade de pressão destas últimas, adquirida no regime populista.

A crescente expansão do aparelho do Estado, ocorre, no entender daqueles autores, pela falta de capacidade da sociedade civil de se auto-regular dentro dos marcos institucionais e pela falta de hegemonia de um setor que ao mesmo tempo obtivesse consenso entre as classes dominantes e dominação frente às camadas populares.

Passa então, o Estado, a ter papel destacado na garantia das condições de reprodução do capitalismo a nível de dominação autoritária e como regulador dos interesses das facções dominantes.

O Estado burocrático-autoritário cada vez mais diminuía a participação da classe trabalhadora no processo decisório, enquanto, por outro lado buscava ampliar os benefícios sociais, no intuito de controlar e desmobilizar as massas. As políticas sociais passam a uma nova fase, sendo mantidas e até mesmo ampliadas, como mecanismo de suavização de tensões sociais e buscando a legitimidade do regime.

É assim que a face "assistencialista" da Previdência Social não é alterada nos regimes autoritários instaurados depois do golpe militar de 64, apesar do rompimento do modelo populista.

#### **6.1. O ESTADO BUROCRÁTICO-AUTORITÁRIO E AS TENTATIVAS DE SUA LEGITIMAÇÃO**

Segundo O'Donnell (1976), o Estado burocrático-autoritário emerge num determinado contexto histórico, em que a economia política de países como o Brasil, inicialmente baseia-se na exportação de matérias primas e, a seguir, tardia mas intensamente, torna-se industrializada, em dependência dos grandes centros urbanos do capitalismo mundial.

Refletindo a incapacidade do nosso modelo de capitalismo - adotado no período anterior - de aumentar sua forma e densidade, fomentou-se a entrada de filiais do capital internacional, quando estas passaram a produzir e vender em nosso mercado, crescendo mais rapidamente que as empresas locais dos mesmos ramos. Sua orientação para o mercado interno gerou as raízes de sistemas de grande poder econômico e o surgimento de organizações complexas, que o modelo de Estado anterior tinha poucas condições de controlar.

A "ameaça do comunismo", os conflitos políticos, as crises econômicas , os programas "externos" de ajuda, a pressão de diversos setores internos, aliaram-se ao crescimento do peso e das aspirações dos militares pela redefinição de seu papel frente ao desenvolvimento, à eliminação da subversão e às questões de segurança nacional. Buscavam a emergência de um **Estado "forte"** para a qual seria necessária uma ruptura que só as forças armadas poderiam impor.

Estas seriam as características fundamentais, segundo o autor, para a emergência do Estado burocrático-autoritário, cuja ação buscaria *"obter e consolidar a exclusão política do setor popular e de seus aliados, como fundamento primário da ordem ou da paz social que se buscava implantar"* (p.14/15). Isto determinaria também o caminho a ser tomado para reconstruir os mecanismos de acumulação da sociedade.

Segundo o autor, este novo tipo de Estado apresenta certas características de ser :

- mais abrangente quanto às atividades que toma a seu cargo;
- mais dinâmico em seu crescimento se comparado com o conjunto da sociedade;
- mais penetrante, pela subordinação a que submete várias áreas privadas da sociedade civil;
- mais repressivo;
- mais burocratizado quanto à formalização e diferenciação de suas próprias

estruturas;

– mais tecnocrático, devido à importância dos núcleos responsáveis pelas técnicas de racionalidade formal, estreitamente vinculados ao capital internacional.

Oliveira (1984), relembra a questão dos regimes autoritários muitas vezes revestirem-se de projetos de legitimação, onde as políticas sociais ocupam papel relevante. Cita Poulantzas em argumento já tratado no decorrer deste trabalho, sobre a dupla característica do Estado capitalista, onde uma autonomia relativamente ao econômico implica a possibilidade de uma política "social", de certos "sacrifícios" e de um certo "cerceamento" econômico em proveito das classes dominadas, dentro dos limites do sistema e sem jamais ameaçar o poder político das classes dominantes .

O autor trata ainda da questão do Estado capitalista desempenhar duas funções muitas vezes contraditórias: a **acumulação e a legitimação**; apesar da criação de condições para uma lucrativa acumulação de capital, faz-se necessário a harmonia social. Aí é que as políticas sociais cumprem seu papel de "legitimação" nos regimes autoritários. A característica originária, portanto, das políticas sociais, seria a preocupação com a legitimação em detrimento dos interesses da acumulação, especialmente nos países centrais.

Entretanto, no caso brasileiro do Estado burocrático-autoritário, não se trata exatamente do "predomínio" da "legitimação" em detrimento da "acumulação", mas que esta foi beneficiada e aquela ficou restrita ao plano discursivo-formal devido:



- à manipulação ideológica, através de um discurso de reformas, modernizações e avanços que ocultava a transferência de recursos das políticas sociais para outras áreas mais "produtivas";
- à elevação dos gastos nas áreas "produtivas" subordinando, entretanto, formas, métodos e mecanismos de utilização a interesses privados aí presentes. Numa fase em que a capacidade de pressão popular era restrita, o privilegiamento de interesses empresariais levaria a sérias distorções no papel de legitimação das políticas sociais.

## 6.2. A QUESTÃO DO CORPORATIVISMO

Esta característica de privilegiamento de interesses empresariais é tratada por O'Donnell (op.cit.) como "**corporativismo**", relacionado ao contexto histórico do Estado **burocrático-autoritário**. O autor define este corporativismo como sendo

*...as estruturas com base nas quais se exerce oficialmente a representação de interesses "privados" frente ao Estado por parte de organizações funcionais (não territoriais) sujeitas pelo menos formalmente em sua existência e em seu direito de representação à autorização ou aceitação por parte do Estado, e em que este direito fica reservado à cúpula das organizações, com exclusão de outros canais legitimados de acesso ao Estado por parte do conjunto de seus membros . (p.4)*

O autor distingue o corporativismo do Estado burocrático-autoritário como sendo um corporativismo "bifronte", que tende a aparecer em situações de dominação autoritária e que contem simultaneamente dois componentes:

- um deles é **estatizante** , no sentido da conquista e conseqüente subordinação

da sociedade civil ao Estado;

– o outro é **privatista**, na medida em que consiste na abertura de áreas institucionais do Estado a interesses organizados da sociedade civil.

Fica bem caracterizado em seu artigo que não se trata de um Estado dominado pelo autoritarismo tradicional - que domina uma população politicamente inerte - nem do Estado no contexto do populismo - em que o setor popular é ativado, porém controladamente.

O Estado burocrático-autoritário é um sistema de exclusão política do setor popular, que busca eliminar sua ativação cortando as lideranças surgidas no período anterior, anulando seus canais de acesso político e de seus aliados, submetendo a seu controle as bases organizacionais de qualquer ativação. Um dos mecanismos estatizantes de controle é a "corporativização" estatizante dos sindicatos. Este controle sobre o setor popular é uma clara **penetração do Estado na sociedade civil**. Por outro lado, existe a **representação de interesses perante o Estado**, das classes e setores dominantes da sociedade civil. Na realidade, trata-se de um processo de "*interpenetrações*" entre estes setores e o Estado, que demonstra uma aliança sujeita a tensões, num plano de controle mútuo, embora com meios menos coercitivos do que aqueles aplicados ao setor popular.

O processo de expansão do Estado é acompanhado de sua tecnocratização, que não tarda a vestir-se ideologicamente de "nacionalismo", devido à impossibilidade de operar livremente uma lógica econômica que desviasse demasiadamente a acumulação em benefício do capital internacional,

à época indispensável pelos recursos que possuía em termos de capital, tecnologia, acesso a mercados externos e influência sobre mercados internacionais. Estas tensões contribuem para a expansão do Estado burocrático-autoritário, na medida em que precisava delimitar e vigiar o crescimento interno deste "aliado". Neste aspecto, o Estado burocrático-autoritário pode ser visto não apenas como aquele que intervém e amplia seu controle sobre a iniciativa privada, mas também como um Estado "empresário", que toma a seu cargo a exploração de atividades produtivas e serviços, diferenciando internamente as empresas em organismos descentralizados. Surge daí uma *"burguesia estatal"*, onde funcionários-empresários subtraem diversas atividades ao setor privado, absorvendo parte da acumulação e permitindo o avanço da intervenção estatal.

Outro grupo participante nesta "tensão" ou no *"ménage a trois"* como sugere o autor (p.20) é a **burguesia nacional**, com uma longa história como *"provedoras, concessionárias e co-partícipes das atividades do Estado"*, e que só se torna visível tendo um Estado que a ampare e recorrendo a argumentos nacionalistas que coincidem com aquele de tecnocratas e militares. A ela cabia o papel de amortecer as tendências entre um capitalismo de Estado que desestimularia o capital internacional e uma excessiva internacionalização da economia, que inviabilizaria politicamente a nova dominação. O Estado passa então a delimitar suas atividades empresariais diretas, os produtos e serviços que seriam explorados pela burguesia nacional e as atividades em que o capital internacional só pode participar se vinculado a parceiro nacional público ou privado.

Embora usualmente vinculada ao capital internacional, a burguesia nacional entra em conflito com ele, especialmente em casos de busca de poder e tentativas de excluí-lo da exploração direta de atividades mais rentáveis. Estes objetivos só seriam possíveis, entretanto, sob a tutela do Estado, e, para tanto, a burguesia se politiza agudamente, de modo que o mito dos "milagres econômicos" da época podem ser considerados muito mais estatistas que nacionalistas. A direção do modelo à época é, portanto, de um crescimento nacional-estatista com um eixo indispensável no capital internacional, de exclusão do setor popular e de recuperação da importância da burguesia nacional, desde que esta se submetesse aos principais membros da aliança.

### **6.3. A PREVIDÊNCIA SOB O REGIME AUTORITÁRIO**

A identificação do papel destacado do Estado garantindo condições de reprodução do capitalismo no nível de dominação autoritária e regulando os interesses das facções dominantes, permite situar também o papel da Previdência Social como mediação das relações entre Estado e classes sociais.

No entender de Arouca (op.cit), nossa Previdência entra, a partir de sua unificação, num período que virá a ser caracterizado por duas fases:

- a primeira, quando é usada como mecanismo de atenuação de conflitos sociais, ampliando direitos e passando a abranger novas categorias sociais, ao mesmo tempo em que propicia a criação e o fortalecimento de um setor privado capitalista prestador de serviços de saúde. Trata-se de um período em que convivem a aproximação de um modelo de seguridade, com opção pelo regime

de repartição, e a privatização;

– a segunda, consequência da própria implementação do modelo anterior e que irá levá-la a uma situação crítica, causando a inauguração de um período de reformas.

O sistema herdado dos IAP's demonstra dificuldades crescentes com os **programas habitacionais**. Apresentando rentabilidade decrescente devido ao rumo "assistencial" tomado no período anterior, eles representavam um pesado fardo para a Previdência. A solução encontrada foi sua transferência para um órgão específico, o já então criado (Lei 4380 de 21 de agosto de 1964) Banco Nacional da Habitação (BNH).

Villaschi Filho e Medeiros (1990) apresentam a política habitacional como parte do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) -adotado no período pós-revolucionário como um plano trienal, para vigir de 1964 a 1966. O crescimento demográfico e o déficit habitacional vinham-se agravando e a política habitacional foi colocada como responsável pela minimização da pressão sócio-econômica, na medida em que facilitaria a aquisição da casa própria pelas classes mais baixas e estimularia a absorção de mão-de-obra não qualificada pela construção civil.

Na realidade, os autores colocam que este programa não passou de um sub-produto da política urbana de construção , uma vez que o próprio BNH , pouco tempo depois, passou a apresentar características de banco privado, buscando lucro e atuando em outros setores além da habitação.

O BNH passa a ter recursos próprios a partir da criação do FGTS em

1966, questão que já exploramos no Cap. 5, ao tratar das lacunas da LOPS.

Segundo Malloy (1979), a contribuição de 8% sobre o salário dos empregados feita pelos empregadores, além de formar um fundo que indenizaria o empregado em caso de dispensa, também serviu para enfraquecer o trabalho organizado: a regra anterior, de estabilidade, era a principal arma dos sindicatos para proteger seus filiados e seu canal de acesso às empresas, uma vez que os empregadores não podiam simplesmente dispensar qualquer representante dos sindicatos.

Além disso, o fundo era utilizado, segundo aquele autor, para estimular o programa habitacional e as indústrias de construção, tornando-se uma importante fonte de poupanças e investimentos que terminam por beneficiar as classes de renda mais alta. Da mesma forma, tornou-se um importante canal de acesso dos tecnocratas da Previdência Social a posições de influência sobre a política social em geral, uma vez que o então Presidente do BNH passa a contar com a ajuda de especialistas em programas habitacionais do extinto IAPI.

Outra "herança" dos IAP's foi , segundo Arouca (op.cit.), o **sistema diferenciado de serviços prestados pelos diferentes Institutos**, especialmente com relação à assistência médica. O problema consistia na exigência de contínuas melhorias por parte dos segurados e na resistência daqueles cujo padrão era melhor, em vê-lo rebaixado mediante a incorporação de grandes massas provenientes de outros Institutos.

A solução adotada foi a manutenção da divisão, não mais por categorias profissionais, mas deslocando a assistência aos trabalhadores mais qualificados

para a esfera patronal permitindo a assinatura de convênios entre a Previdência , os empregadores e as empresas de medicina de grupo. A ampliação da capacidade de atendimento deu-se pela assinatura de contratos com casas de saúde particulares, não fazendo parte da política adotada a construção nem a aquisição de hospitais próprios.

As mudanças introduzidas no sistema previdenciário não representaram uma ruptura profunda com o seu passado.

No entender de Silva e Médici (1991), apesar do discurso modernizador de seus idealizadores, a reforma de 1967 constitui *"o marco fundamental de passagem da organização previdenciária de um complexo com bases autônomas, os IAP's, para uma grande organização estatal centralizada"*.(p.70)

Segundo os autores, as principais diretrizes da política previdenciária após a unificação e ao longo dos anos 70 foram:

- inclusão da **quase totalidade da população** urbana e grande parte da rural na cobertura previdenciária;
- manutenção de uma estrutura de "prestações" que combinava elementos do **seguro coletivo** com outros do **seguro privado**, onde, aparentemente, existiria uma relação entre contribuições, benefícios e manutenção do poder aquisitivo dos segurados;
- expansão dos serviços de **assistência médica e assistência social**, privilegiando, no primeiro caso, os interesses dos prestadores privados de serviços e no segundo, uma política de clientela;

- crescimento desmesurado da **máquina burocrática** devido ao empreguismo e à fragmentação das estruturas de prestação de serviços que passaram a atender aos interesses da burocracia e dos setores empresariais a ela articulados;
- **ausência de incorporação de tecnologia** adequada ao gerenciamento do atendimento de massa, mantendo processos individualizados, sem padronização e automação de procedimentos;
- **manutenção do modelo de receitas** dependentes das contribuições de empregados e empregadores - sujeito a flutuações econômicas - e de restrição à utilização de recursos orçamentários da União.

Arouca (op.cit) concorda com estas afirmações, ressaltando o caráter conservador da mudança que, ao privilegiar o regime de repartição, por um lado, permitiu a ampliação quantitativa da assistência médica, mas, por outro, subordinou a Previdência aos interesses do empresariado, fortalecendo o produtor privado de serviços de saúde: privada dos impulsos vindos dos segurados que dirigem-na às necessidades sociais, a assistência médica será dirigida a interesses vinculados à indústria de medicamentos e equipamentos médicos, e aos proprietários de casas de saúde.

### **6.3.A. O "setor saúde" e a ênfase na medicina previdenciária**

Cabe aqui um certo "desvio" da questão previdenciária para situarmos a posição da política de saúde no período que está sendo tratado.

Braga e Góes de Paula (op.cit.) afirmam que, a partir da década de 60, enquanto todos os países ampliavam seus gastos em saúde devido a



transformações científicas e tecnológicas pelas quais passava o "ato médico" no período, com profundas mudanças no saber e na prática médica, no Brasil, as instituições governamentais foram surpreendidas com a elevação dos custos da assistência a saúde e encontravam-se absolutamente despreparadas a nível de estrutura de financiamento.

Criticam os autores o fato de que a constituição da política de saúde sempre se deu de maneira fragmentada, a nível das instituições diretamente encarregadas do assunto, uma vez que os planos de desenvolvimento e os planos específicos do setor não elaboravam uma estratégia de ação efetiva e global para a saúde. Além do mais, as proposições dos planos poucas vezes se realizariam devido às contradições com as proposições econômicas.

A pouca importância dada às medidas de saúde coletiva seria traduzida na participação decrescente das despesas do Ministério da Saúde no orçamento global da União: em 1968 correspondiam a 2,21% deste orçamento; em 1972, a 1,40% (p.91).

Esta diminuição de gastos demonstra ainda uma *"opção de política de gasto"* (p.93). O padrão da estrutura do "Setor Saúde" foi implantado, à época, com ênfase na **medicina previdenciária** - curativa, individual, assistencialista e especializada - e descuroamento da saúde pública - coletiva, voltada para as condições ambientais e preventiva.

Reflexo disso seria o crescimento da assistência médica no âmbito da Previdência Social. Com a criação do Sistema Financeiro Habitacional e de instituições específicas para seu financiamento, a instituição previdenciária ficou

livre deste encargo, com maior disponibilidade financeira para suas despesas específicas.

Os gastos do INPS com assistência médica aumentaram ano a ano em termos percentuais, em relação ao total de despesas: em 1967 representavam 22,4% desse total; em 1970, 26,7% e em 1976, 31,3%.

Fica assim caracterizada a intervenção governamental na área de saúde, buscando a legitimação do Estado burocrático-autoritário. Atendia-se ao clamor por mais serviços, ampliavam-se os recursos e a centralização institucional, consolidava-se a homogeneização dos serviços. Tudo isto, entretanto, dentro do esquema do corporativismo "bifronte" analisado por O'Donnell, uma vez que eram atendidos os interesses capitalistas através da expansão da rede hospitalar privado-lucrativa, da consideração às pretensões da indústria farmacêutica dominada por empresas estrangeiras e da tecnificação e assalariamento do ato médico.

Arouca (op.cit) afirma que, embora o fechamento dos canais de participação popular tenha atingido também as classes dominantes, a estratégia assumida pelo Estado passa a atender os interesses destas classes, que criam canais informais de participação no processo decisório. Esta dinâmica de relações entre Estado e classes sociais explicará o aumento da centralização e o privilegiamento do produtor privado no período.

Esta prática é também analisada por Oliveira et al (op.cit), como tendo propiciado a criação de

*...um "complexo médico-industrial", responsável por elevadas taxas de acumulação do capital das grandes empresas monopolistas*

*internacionais na área de produção de medicamentos e de equipamentos médicos. (p.209)*

Até 1964, a assistência médica previdenciária era fornecida basicamente, em serviços próprios. Os serviços comprados a terceiros já eram permitidos e existiam à época dos IAP's, mas eram minoritários. Este assunto foi introduzido no Cap.4, p.99 sob o título "A Questão da Assistência Médica".

Em nome da racionalidade necessária e viabilizadora da expansão dos serviços, é dada prioridade à contratação de serviços de terceiros, em detrimento dos serviços próprios. Não se pode, entretanto, situar esta medida como sendo do âmbito exclusivo da Previdência; trata-se de um modelo geral, que encontrava suas bases na Constituição de 1967 e era consolidado na Emenda Constitucional de 1969 que estabelecia a prioridade, no setor produtivo, da iniciativa privada sobre o setor público:

*Às empresas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas.*

*Parágrafo único - Apenas em caráter suplementar da iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica*<sup>21</sup>

Em 25 de fevereiro de 1967, o Decreto-lei 200 que "*dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências*", buscando a **modernização** e estabelecendo a descentralização da execução de programas e projetos em prol da iniciativa privada, com sua contratação para realizar uma enorme quantidade de serviços antes nas mãos da área pública, vem propiciar a criação e expansão

---

<sup>21</sup> BRASIL, Congresso Nacional. Constituição . 1967, art. 170º.

de muitas empresas que passaram a viver dos contratos com o Estado.(Queiroz, 1979).

O reflexo da dependência do setor privado às instituições estatais no campo previdenciário, faz com que cerca de 90% dos serviços médicos prestados no país estejam direta ou indiretamente relacionados ao INPS em 1975. Da mesma forma, o Instituto passa a ser o grande comprador de serviços ao setor privado, expandindo-se através da compra desses serviços. (Oliveira et al, op. cit. p.211).

Este interrelacionamento garante a preservação e expansão do setor privado, ao mesmo tempo em que o Estado, na condição de comprador e devido a sua limitação em termos de recursos, exerce o papel de regulador de preços. A preservação do setor privado se dá mediante:

- a sustentação da procura, ampliada quantitativa e qualitativamente, através da manipulação concentrada de recursos;
- a garantia da continuidade e expansão - sob controle privado - de uma rede de produção de serviços que passa a incorporar progressivamente uma tecnologia moderna;
- a manutenção do produtor privado no controle direto do processo de produção, embora limitado pela capacidade de custeio (Donnangelo, 1976).

Desta forma o INPS deu condições para que a prática médica se tornasse lucrativa. As diretrizes para privilegiamento do setor privado obedeciam a três mecanismos básicos:

1 - o financiamento a hospitais, mediante utilização de recursos do FAS - Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, criado em 1974 e um importante instrumento de ação estratégica do Estado na área social, segundo Oliveira et al.(op. cit.). O FAS era alimentado basicamente pela renda das loterias esportivas e por recursos da Caixa Econômica Federal. Era composto por uma conta, de menor montante, para repasses diretos aos Ministérios, e por outra, de aplicações a cargo da CEF. Esta segunda conta, financiava investimentos em diversas áreas sociais. Para citar dados daqueles autores, em 1977, 79,5% dos financiamentos para a área de Previdência destinavam-se ao setor privado. Isto significa que os recursos destinavam-se, na área de saúde, à expansão de hospitais privados com fins lucrativos, fomentando a capitalização, numa clara distorção nas finalidades do FAS. Cabe lembrar a pressão dos interessados sobre o Estado através de seus canais de representação, como a Federação Brasileira de Hospitais.

2 - a compra de serviços médicos através do credenciamento de hospitais privados para atendimento aos segurados, com pagamento de serviços por preços tabelados pelo INPS. A rede ambulatorial, embora predominantemente própria, não deixou de ser incorporada à dinâmica lucrativa, através de suas articulações com os hospitais através da rede laboratorial e com todo o complexo tecnológico do processo de diagnóstico e terapia. A tabela de preços pagos, por ser mais baixa que os preços dos serviços cobrados de clientes particulares, gerava corrupção, com a multiplicação e desdobramento de atos médicos, bem como preferência por intervenções mais caras. Oliveira et al. (op.cit.) citam dados relativos à obstetrícia em 1970: a Organização Mundial de Saúde recomendava

que os partos por cesariana fossem 0,8% do total; na rede própria da Previdência representavam cerca de 10% e na rede contratada, 30%. O modelo de compra de serviços ao produtor privado termina por tornar-se inviável pois, ao lado do superfaturamento, coloca em risco o sistema financeiro previdenciário.<sup>22</sup>

**3 - os convênios com empresas:** o INPS estabelecia convênios e fornecia um subsídio às empresas para que estas arcassem com a responsabilidade de atenção médica a seus empregados, desobrigando-o da prestação direta. As empresas contratantes compravam, então, serviços médicos de outra empresa especializada, uma empresa de "Medicina de Grupo". Esta prática já havia se iniciado há algum tempo, com a preferência das empresas por manter um departamento médico próprio em suas dependências, independentemente dos setores estatais existentes. Isto beneficiaria as empresas à medida que este departamento:

– auxiliaria a seleção de uma mão-de-obra menos geradora de problemas futuros;

---

<sup>22</sup> Em reportagem de 04 de dezembro de 1994, já em outro contexto - trata-se do período pós-Constituição de 1988, da saúde "universalizada" e do SUS, que será tratado adiante- o jornal O Globo mostra a questão ainda existente - e ampliada - da influência dos donos de hospitais privados sobre o Governo. Seu enriquecimento mediante a forma de pagamento, atualmente denominada Autorização de Internação Hospitalar (AIH) é tratado no artigo "A superbancada dos donos de hospitais", que diz no subtítulo "Enriquecimento com o dinheiro público":

*A distribuição das AIHs provocou enriquecimentos súbitos no interior do país. Ou de vereadores e deputados estaduais ligados aos chefes políticos locais, que se tornaram donos de hospitais para receber AIHs e utilizar o dinheiro em campanha eleitoral; ou de donos de hospitais que se aproximaram dos chefes políticos locais para receber maior número de AIHs. Isto provocou um curioso fenômeno: o crescimento vertiginoso do número de deputados estaduais que são donos de hospitais.*

.....  
O Superintendente da Federação Brasileira de Hospitais Olimpio Távora Correia, afirma:

- Houve realmente uso eleitoral das AIHs em alguns estados, mas não se pode generalizar nem falar em bancada da AIH. ...

- controlaria o absenteísmo, analisando doenças, faltas e licenças com maior controle pela empresa do que se fosse exercido por serviços médicos externos como os da Previdência;
- possibilitaria um rápido retorno do trabalhador à produção;
- possibilitaria uma política de pessoal mais atraente, por afastar os empregados de gastos individuais com a saúde e das filas e impecilhos dos órgãos assistenciais e previdenciários.<sup>23</sup>

Mais recentemente, com os processos de modernização, e seguindo uma influência americana, as empresas deixaram de ter seus departamentos médicos e passaram a comprar a outras empresas especializadas os serviços complementares de que necessitavam, incluindo a assistência médica. Surgem então as empresas citadas no início deste item, de "medicina de grupo" ou "empresas médicas" ou "grupos médicos". Importante é notar que a lógica destas empresas era também a lucratividade. Isto implicou na busca de redução dos custos de tratamento e na constituição de contratos num regime de pré-pagamento por "captação", ou seja, era paga uma quantia fixa por trabalhador assegurado, cujo total era transferido mensalmente ao "grupo médico", independentemente da quantidade e do tipo de serviço por ele prestados. Fazendo parte de uma "política de pessoal mais atraente", os grupos médicos respondem à demanda das empresas com o mínimo de custos possível : os

---

<sup>23</sup> Este tipo de atendimento teve seu início com um convênio firmado maio de 1964 entre o então IAPI e a Volkswagen; nele ficava estabelecido que o Instituto passaria a responsabilidade de prestar assistência médica aos empregados daquela empresa à própria Volkswagen. Em contrapartida, dispensava-a do pagamento de parte da contribuição por ela devida. Incorporada esta prática pelo INPS após a unificação, várias empresas passaram a prestar diretamente os serviços médicos aos seus empregados ou aos "grupos médico", conforme já exposto

serviços oferecidos terminam por ser mais atraentes para os trabalhadores com maior qualificação, sendo então estabelecida uma estratificação discriminatória na qualidade do atendimento, com faixas diferenciadas de atenção como "*Standard, Extra, Especial, Executivo*", dentro do mesmo contrato. (Oliveira et al., op. cit.,p.227).

Quanto ao custeio, ficou estabelecido mais tarde que, quando este tipo de convênio era firmado, a Previdência devolveria à empresa, mensalmente, uma quantia correspondente a 5% do maior salário mínimo regional por trabalhador coberto, desobrigando-se do atendimento. Isto porém, apenas a princípio, pois, gradativamente, as atividades médicas mais raras, complexas e lentas retornam ao Instituto, como casos lentos de reabilitação profissional, tuberculose, doenças mentais, etc. Também nos casos de tratamento muito dispendioso, a Previdência assumia o gasto ou reembolsava a empresa.

Conforme realçam Oliveira et al. (op.cit.), apenas interessava às empresas, casos de recuperação rápida e controle do absenteísmo, ou seja, responsabilizar-se por uma atividade médica que exercesse "*ações sobre o corpo humano que interessassem exclusivamente à produtividade*".(p.231)

Ainda com relação à questão "saúde" neste período, cabe notar que, nesta época, a prática médica em consultórios privados e individuais havia se tornado praticamente inviável, exigindo a produção de serviços de saúde novas formas de organização, quer através da socialização da produção dos serviços, quer pelo seu empresariamento em termos capitalistas, quer ainda em formas de associação entre Estado e empresariado. A produção em termos liberais é



suplantada e o assalariamento do médico inevitável.

Outra característica que começa a tomar forma no período e que tem lugar dentro do próprio INPS é a reação à privatização que vinha ocorrendo, mediante o estabelecimento de uma hierarquia de prestação de serviços de acordo com as diferentes modalidades. Através de Portaria interna, em 1972, fica estabelecido o privilegiamento dos serviços próprios. Exauridas as possibilidades de sua utilização, haveria a possibilidade de estabelecimento de convênios com estados e municípios. Em última hipótese, seriam privilegiados os contratos e convênios com organizações particulares.

### **6.3.B - A Previdência rumo à universalização**

O período autoritário foi marcado pela extensão da cobertura previdenciária à quase totalidade da população.

A questão da capitalização é parcialmente resolvida ou "atenuada" com mecanismos de poupança compulsória, como o já citado FGTS e, posteriormente, o PIS e o PASEP.

O Programa de Integração Social (PIS) foi criado pela Lei Complementar Nº 07 de 07 de setembro de 1970 , visando *"promover a integração do empregado na vida e no desenvolvimento das empresas"* (Art.1º). Sua execução seria mediante um Fundo de Participação constituído por depósitos feitos pelas empresas na Caixa Econômica Federal. Estes depósitos corresponderiam, em linhas gerais, a um percentual deduzido do Imposto de Renda devido pela empresa e a outro percentual, desta vez calculado sobre o

faturamento destas empresas. O empregado teria conta aberta em seu nome, da qual 50% divididos em partes proporcionais ao montante dos salários recebidos no período e 50% divididos em partes proporcionais aos quinquênios de serviços por ele prestados. A cada ano era facultado o levantamento do valor dos juros, correção monetária e da quota parte correspondente às operações realizadas com recursos do Fundo. Por ocasião do casamento, aposentadoria, invalidez ou aquisição da casa própria, o empregado também poderia utilizar o saldo dos depósitos.

O Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), criado pela Lei Complementar Nº 08 de 03 de dezembro de 1970, implicava em contribuições da União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, incluindo autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, a serem recolhidas ao Banco do Brasil, que manteria contas individualizadas para cada servidor. A participação dos servidores, bem como a utilização dos saldos, se dariam em moldes semelhantes ao PIS.

Uma vez que as conquistas sociais já haviam sido incorporadas de tal forma que era impossível voltar atrás, a estratégia adotada mantém e amplia estes direitos, na tentativa de obter uma certa paz social diante de um contexto desfavorável aos trabalhadores. Desta forma, são ampliados os benefícios daqueles já protegidos pela LOPS e dá-se a incorporação de outras classes ainda não contempladas, numa clara tendência à universalização e incorporação maior das propostas da Seguridade Social.

Neste contexto é que se dá, mediante a Lei 5316 de 14.09.67, a

integração do seguro de acidentes do trabalho na Previdência Social, assunto já discutido e tratado em sua fase anterior no Cap.5, p. 127/131. Conforme esta Lei,

*I - nenhuma empresa criada após 1º de janeiro de 1967 poderá fazer ou renovar o seguro em sociedade de seguros;*

*II -[o seguro] não poderá ser renovado em sociedade de seguros. (Art.20º).*

O custeio continuava a cargo dos empregadores, mediante contribuição de 0,4 ou 0,8% da folha de salários de contribuição, conforme a natureza da atividade da empresa. Ficava ainda estabelecido que a Previdência Social manteria programas de prevenção de acidentes e de reabilitação profissional dos acidentados, bem como poderia auxiliar entidades sem fins lucrativos a desenvolverem atividades dessa natureza, e também de segurança, higiene e medicina do trabalho.

Em 1967 foi criado, conforme assunto também introduzido no Cap.5, p.131/135, o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural. O FUNRURAL, iniciou a assistência médico-social, ampliada em 1971 com a incorporação de benefícios previdenciários, mediante a criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL). Em 1975, são estendidos os benefícios previdenciários aos empregadores rurais.

Malloy (1979), chama a atenção para o fato de que, apesar da criação do FUNRURAL, diferenças gritantes persistiram entre os sistemas de Previdência urbano e rural, quer em termos do número de benefícios aos quais os segurados poderiam fazer jus, quer em termos de valores, já que os benefícios rurais eram

de metade do salário mínimo.

Entretanto o autor não deixa de reconhecer que isoladamente, o FUNRURAL deve ser lembrado em termos da **equidade** e da **redistribuição** uma vez que quebrava o vínculo contribuição/benefício e destinava a todos o mesmo valor, não importando sua renda. Da mesma forma, pela primeira vez verifica-se uma transferência do setor urbano para o setor rural. Este último aspecto porém, deve ser considerado com restrições, segundo o autor, pois o custeio do FUNRURAL poderia causar uma forma de custos indiretos - aumento de preços de alimentação, bens e serviços - que pesariam sobre a população urbana de baixa renda.

Malloy (op.cit.) coloca, entretanto, a questão das diferenças entre a Previdência rural e a urbana dentro de um contexto político:

- o sistema urbano foi uma resposta ao poder de pressão dos trabalhadores urbanos, que, embora eliminado no período pós-64, deixou suas conquistas em termos de Previdência, conquistas estas que não puderam ser eliminadas - apenas reformadas e racionalizadas;
- o sistema rural foi praticamente uma iniciativa do governo autoritário, apesar da ausência de pressão no setor. O governo entretanto, achou que seria melhor criar o FUNRURAL de modo a ocupar espaço político na área, utilizar os sindicatos rurais como "colaboradores" para a prestação de serviços sociais e aumentar a dependência da população rural de programas governamentais paternalistas.

Cabe ainda lembrar , com relação à ampliação das categorias abrangidas

pelos benefícios previdenciários, que em 1972 estes foram estendidos às **empregadas domésticas** e em 1973 aos **trabalhadores autônomos**.

O desfecho de toda essa evolução é a criação, pela Lei 6062 de 25 de junho de 1974, do Ministério da Previdência e Assistência Social, com jurisdição bastante ampla e objetivo de promover a equidade, compatibilizando-a com uma estratégia em prol das mais altas taxas possíveis de acumulação.

#### **6.4. CRISES E REFORMAS**

No início dos anos 70, a gradativa universalização - com a conseqüente expansão dos serviços e inclusão de novas categorias sociais - aliada à falta de controle, criou condições que favoreciam o **desequilíbrio financeiro** da Previdência Social. Entrava o sistema numa segunda fase - conforme citado à p.148, em que sofria as conseqüências da implementação do modelo delineado nos anos anteriores.

Não se pode , entretanto, falar de "crise" na Previdência isoladamente. A estratégia governamental anterior havia provocado reflexos em todas as áreas, conseqüência do modelo econômico de forte concentração de renda e repressão às classes dominadas. A teoria do "crescer o bolo para então dividir", já mostrava sinais de esgotamento. A inflação e o anseio geral por justiça social, convivendo com uma subordinação cada vez maior ao mercado mundial, agravam-se à medida em que a crise é internacional, com o aumento de preço de certas matérias primas - como o petróleo .

Oliveira et al. (op.cit.) realçam os efeitos que a **crise econômica** terá

numa crise política, potencializada pelo regime político em vigor. A perda de poder aquisitivo do salário mínimo, a intensa migração e urbanização - com a conseqüente deterioração das condições de vida da população urbana - a situação econômica insatisfatória das classes médias e populares chegaram a tal ponto que contribuíram para retirar o que havia de apoio ao governo nestas camadas da população.

A crise econômica não permite mais que sejam atendidos de maneira satisfatória os interesses corporativos de frações das classes dominantes.

Prestes Motta (1979) explora esta argumentação referindo-se ao "colapso", à época, da aliança estabelecida em 1964 entre Estado autoritário e burguesia. Se antes esta aceitou o autoritarismo obrigando-se dividir o poder com as Forças Armadas e a viver sob a tutela do Estado com limitações de toda ordem, agora sua proposta será democratizante. Incluindo todos os proprietários de meios de produção que empregam trabalhadores e obtém lucro - não apenas a alta burguesia, mas também médios e pequenos proprietários na indústria, comércio e agricultura, esta parcela da classe dominante passa a defender a democratização como institucionalização das formas de acesso ao poder.

Afirma o autor que a associação ao capitalismo monopolista exterior nos anos 50 não foi à economia capitalista central, mas ao "*império econômico*" das grandes corporações (p.132), o que exige um governo autoritário legitimado pelo "*desenvolvimento com segurança*". As multinacionais passam, então, a atuar no país não apenas por decisões externas, mas também internas. Consolida-se a integração da burguesia internacional com a burguesia local que havia se tornado

beneficiária da dominação autoritária (em nome do crescimento) legitimada com o período do "milagre".

Quando o "milagre" se esgota, não há mais medo de "subversão" e a superioridade técnica da burocracia estatal demonstra fragilidade. Neste momento, a burguesia não vê mais razão para a tutela estatal e coloca propostas de democratização pois, embora tivesse o controle de posições de privilégio, esta classe visava o poder político. Além disso, a crise econômica prejudica parcela da burguesia, uma vez que o governo é obrigado a cortar investimentos em indústrias de base, o que gera protestos de empresários e de classes menos favorecidas.

Com relação a esta questão cabe lembrar Oliveira et al.(op.cit) que citam Poulantzas, ao dizer que a *"ordem burguesa, representa antes de mais nada, um mecanismo de auto-regulação que, se é possível prescindir dele em momentos de ascenso, torna-se indispensável nos períodos de crise"* (p.237).

Dentro desse contexto, começa a ser pensada a redefinição do papel do Estado, uma vez que este passa a ser acusado de todos os males da economia.

A solução adotada já no Governo Geisel foi, segundo aqueles autores:

- a ampliação do espaço de manifestação política, reativando a sociedade civil de forma "limitada e gradual" a fim de evitar a transferência de conflitos para a esfera do Estado e
- concessões econômicas restritas aliadas a uma política repressiva e paternalista para as classes populares.

O discurso, presente no II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) é de redução de desigualdades e ampliação do atendimento em áreas sociais como escolas, habitação, saneamento básico, proteção médica e previdenciária.

Nesta fase é que se dá a já citada criação do Ministério da Previdência e Assistência Social e que se estabelece a definição de competências entre ele, o MPAS, e o Ministério da Saúde. Ao primeiro caberia o atendimento médico individualizado e ao Ministério da Saúde as medidas voltadas para o atendimento coletivo, incluindo a vigilância sanitária.

Braga e Góes de Paula (op.cit.) observam entretanto, que a política de saúde continua a dar prioridade à medicina previdenciária, reduzindo a importância das medidas coletivas, inclusive o saneamento. Isto ainda acontece devido às articulações do Estado com o setor privado na área industrial, de serviços e financeira, conformando um amplo espaço para a acumulação do capital.

Esta tese é reforçada por Silva e Mahar (op.cit), em estudo sobre a distribuição dos gastos com saúde(em geral) e previdência relacionados à promoção do bem-estar social nos anos 70. Segundo os autores, a captação de recursos para os programas se dá de duas maneiras:

- pela cobrança de tributos vinculados - onde há vínculo direto entre o contribuinte e o usuário do programa na medida em que apenas aqueles que contribuem têm direito ao benefício;
- por apropriação de parcelas da receita tributária da União - onde não há vinculação e, portanto, nenhum grupamento da população é excluído "a priori".



Os autores concluem, primeiramente, que apenas 19% dos recursos movimentados por aqueles programas são provenientes de recursos do Orçamento da União, contra 60% provenientes de recursos vinculados. Os demais recursos provêm de outras receitas.

Demonstrando uma outra posição do estudo - a vinculação dos recursos e benefícios a categorias profissionais - os autores separam-nos em subsistemas, de acordo com a posição dos indivíduos na força de trabalho:

- empregados urbanos, que contribuía para o INPS;
- servidores públicos, que contribuía para órgão próprios de previdência, cuja única finalidade era pagar a pensão por morte do segurado, uma vez que os demais gastos (aposentadoria, auxílio-doença, etc) corriam por conta dos respectivos governos;
- empregados rurais, que não contribuía, mas vinham sendo progressivamente incluídos nos benefícios do sistema;
- indivíduos classificados como no subsistema "geral"; na realidade, aí estavam incluídos os programas que beneficiavam indiscriminadamente toda a população: programas de profilaxia e tratamento de moléstias infecto-contagiosas executados pelo Ministério e pelas Secretarias de Saúde, programas de assistência médico-hospitalar em geral e outros programas menores dirigidos por outros órgãos governamentais.

Dentro desta divisão, os recursos ficavam assim distribuídos, por categoria profissional, em termos percentuais:

- empregados urbanos: 57.8%
- servidores públicos: 33.1%
- trabalhadores rurais: 1.2%
- "geral": 7.9%

Segundo os autores as explicações para a violação dos princípios de equidade relacionam-se às características do bem produzido. De um lado, os bens produzidos pelo Governo, vinculados ao subsistema "geral" não poderiam excluir deliberadamente nenhum indivíduo; de outro, aqueles representados pelas prestações da Previdência Social são relacionados à contribuição efetuada. Concluem ainda haver um entendimento de que toda contribuição para a Previdência é um tributo direto, quando, na realidade, somente a contribuição do empregado deva ser encarda como tal. Caso as empresas também encarassem seus encargos sociais (entre eles a Previdência) como custo, provavelmente efetuariam uma transferência do ônus para os consumidores finais, o que aumentaria o preço dos produtos e serviços a serem consumidos por todos os componentes dos subsistemas. Esta possibilidade não justificaria a separação institucional dos diferentes subsistemas, enquanto maiores ganhos em termos de distribuição de recursos e de eficiência na execução dos programas poderiam resultar de uma integração das atividades, concluem os autores.

Oliveira et al. (op.cit.) ressaltam as alterações ainda sofridas pela legislação previdenciária no período 74/75, aproximando-a da seguridade social:

- o salário-maternidade é incluído entre as prestações da Previdência Social a fim de retirar o ônus da empresa e evitar a discriminação da mulher no mercado

de trabalho, conforme apontado por Fischlowitz (op.cit.) no Cap.5, p. 122/123;

- é instituído o amparo previdenciário aos maiores de 70 anos e aos inválidos que tenham contribuído por algum tempo ou tenham exercido atividade vinculada à Previdência Social;
- é atribuído ao FUNRURAL a concessão de prestações por acidentes do trabalho aos rurícolas;
- são extintas as contribuições sobre os benefícios da Previdência Social e é restabelecido o pagamento da aposentadoria integral aos aposentados que tivessem retornado ou que retornassem à atividade;
- é instituída a contagem recíproca do tempo de serviço público federal e da atividade privada para efeito de aposentadoria;
- é ampliada a concessão do pecúlio, desta vez para os aposentados que retornassem ao serviço ou para quem ingressasse na Previdência após completar 60 anos.

Em 1976, toda a legislação previdenciária é reunida na Consolidação das Leis da Previdência Social, dispositivo que reforça a tendência à ampliação, passando a dar assistência a pessoas fora da força de trabalho.

Com relação à assistência médica são adotadas soluções reformistas , visando controlar as disfunções do modelo vigente:

- mecanismos de controle de pagamento, como a criação da Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV) ;
- **ampliação do setor conveniado**, através de uma orientação voltada para o

atendimento aos problemas da comunidade, que permitiria convênios com **sindicatos, universidades, prefeituras, governos estaduais e outras entidades**. Enquanto os convênios com sindicatos atendem a objetivos estratégicos como o desvirtuamento de suas funções políticas, os demais vão correspondendo à expansão da cobertura via convênios globais, atendendo a novos contingentes não abrangidos pelo mercado formal de trabalho através de uma estrutura já montada , ambulatorial e hospitalar. Os convênios com **hospitais universitários**, além de favorecerem a expansão da cobertura, atuam no sentido de formar recursos humanos adequados à nova realidade médico-assistencial brasileira: não mais o modelo de medicina liberal, mas a formação de médicos para ocuparem posições de assalariados e com funções *"nem sempre adequadas à propalada ética médica"* (Oliveira et al., op.cit.,p.246)

– **normatização do setor**, a fim de disciplinar e organizar as várias modalidades de prática médica vinculadas à Previdência - como o Plano de Pronto Ação (PPA) - ou disciplinar a articulação dos setores ligados à saúde dentro do MPAS e de outros órgãos do setor saúde - como a criação do Sistema Nacional de Saúde (SNS). O PPA foi prioritariamente uma medida de valor político no sentido de desburocratizar o atendimento dos casos de emergência e de especializar a rede hospitalar própria , reservando-a também para pesquisa e aperfeiçoamento técnico-profissional e garantindo a serviços comprados a terceiros a ampliação do atendimento. Já o SNS - constituído pelo complexo dos serviços do setor público e do setor privado - levou à compatibilização e estruturação da ação dos diversos órgãos ligados à área de saúde: Conselho de Desenvolvimento Social, responsável pela apreciação da Política Nacional de Saúde e pelos programas de

saúde dos Ministérios, assegurando a coordenação; Ministério da Saúde; MPAS; Ministério da Educação e Cultura; Ministério do Interior; Ministério do Trabalho, Estados, Territórios, Distrito Federal e Municípios; entidades privadas.

#### **6.4.A - Novos mecanismos institucionais: a criação do SINPAS**

A modernização administrativa do sistema previdenciário foi completada com a instituição do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), através da Lei 6439 de 01 de setembro de 1977.

A finalidade do SINPAS era integrar:

- I - concessão e manutenção de benefícios e prestação de serviços;*
- II - custeio de atividades e programas;*
- III - gestão administrativa, financeira e patrimonial. (Art.1º)*

Ficavam mantidos os regimes de benefícios e serviços dos trabalhadores urbanos, rurais e dos servidores civis da União, à época a cargo do INPS, FUNRURAL e IPASE respectivamente. Uma nova estrutura ficaria responsável pelo atendimento aos três segmentos, indistintamente. Como parte da reforma, as duas últimas instituições foram extintas e a primeira, reformulada.

O SINPAS era integrado pelas seguintes entidades:

**1. Instituto Nacional da Previdência Social (INPS) - responsável pela concessão e manutenção de benefícios em dinheiro:**

- \* da Previdência Social urbana - inclusive relativos a acidentes do trabalho dos trabalhadores da área urbana e dos servidores públicos federais;**

- \* da Previdência Social dos servidores do Estado, quanto aos benefícios dos dependentes dos funcionários públicos;
- \* da Previdência Social rural - inclusive relativos a acidentes do trabalho;
- \* dos programas de amparo aos idosos e inválidos.

**2. Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS)** - autarquia criada pela Lei do SINPAS para prestar assistência médica, abrangendo serviços de natureza clínica, cirúrgica, farmacêutica, odontológica e assistência complementar, conforme estabelecido na legislação referente a trabalhadores urbanos, rurais e servidores do Estado; abrangia ainda programas especiais de assistência médica mantidos pela LBA.

**3. Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA)** - encarregada da prestação da assistência social à população carente e atendimento a pessoas independentemente de sua vinculação a outra entidade do SINPAS.<sup>24</sup>

**4. Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM)** - a qual competiria promover a execução da política nacional do bem-estar do menor,

---

<sup>24</sup> A LBA havia sido criada em 1942 representando, segundo Fleury Teixeira (1989), "a simbiose entre a iniciativa privada e a pública, a presença da classe dominante enquanto poder civil e a relação benefício/caridade-benefício/pedinte", (p.63) conformando a relação entre Estado e classes subalternas. Estatutariamente, sua presidência caberia às primeiras-damas da República. Originariamente criada como um movimento feminino e de elite para prestação de serviços assistenciais às famílias dos convocados na 2ª Guerra Mundial, após a Guerra, reformulou seus estatutos e definiu como sua finalidade a atenção à maternidade e à infância; seus recursos eram então, provenientes dos IAP's e de donativos da iniciativa privada. Com a unificação e criação do INPS em 1966, passa a ser uma Fundação, custeada por recursos da União e, depois, da Loteria Esportiva. Com sua incorporação pelo MPAS em 1974, dos recursos das loterias pelo Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) e a instituição do SINPAS, passa a ser financiada por recursos da Previdência.

As medidas de caráter modernizante, entretanto, não foram suficientes para modificar seu perfil institucional e sua cultura, até mesmo porque, segundo a autora, o assistencialismo se mostrava ainda necessário à manutenção das relações do governo com as classes despossuídas.

podendo inclusive subvencionar entidades estaduais e municipais congêneres.<sup>25</sup>

**5. Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV)** - encarregada de tratamento de informação, análise de sistemas e programação, processamento de dados através da computação eletrônica e atividades correlatas.

**6. Instituto de Administração Financeira da Previdência Social(IAPAS)** - autarquia também criada pela Lei do SINPAS, à qual competia:

- \* arrecadação, fiscalização e cobrança das contribuições e recursos destinados à Previdência Social;
- \* realizar aplicações patrimoniais e financeiras;
- \* distribuir às entidades componentes do SINPAS os recursos que lhes fossem atribuídos pelo Plano de Custeio;
- \* acompanhar a execução orçamentária e o fluxo de caixa das entidades do SINPAS;
- \* executar e fiscalizar obras constantes nos programas e projetos das entidades do SINPAS;
- \* adquirir bens para seu funcionamento ou de outras entidades do SINPAS caso lhe fosse outorgado este poder;
- \* alienar, permutar ou arrendar seus bens ou de outras entidades do SINPAS - caso também lhe fosse outorgado este poder - desde que

---

<sup>25</sup> O Serviço de Assistência ao Menor - SAM (que deu origem à FUNABEM), foi criado em 1943. Inicialmente seu cunho era mais de caráter "policia" e punitivo do que assistencial, e a direção era subordinada a práticas clientelistas. O caráter regulatório da ação estatal via criação de leis era poucas vezes quebrado, como nos casos da criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) dentro de uma filosofia preventivista, com objetivo de profissionalizar os menores. Em 1964 foi extinto o SAM e criada a FUNABEM, vinculada ao Ministério da Justiça, com autonomia financeira e administrativa e com atribuições de definir e implantar a Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM). Sua função era normativa e de execução de projetos experimentais, enquanto o funcionamento do sistema era feito por meio de repasses de recursos, via convênios, aos projetos de assistência apresentados por estados (FEBEMS), municípios e entidades particulares. Com a criação do SINPAS, a FUNABEM passa a subordinar-se ao MPAS.

não vinculados às respectivas atividades essenciais.

7. **Central de Medicamentos (CEME)**, que integrava o SINPAS como órgão autônomo.

A criação do SINPAS representou, segundo Oliveira et al. (op.cit.), mais uma etapa no processo de universalização e de adoção do modelo de seguridade, especialmente no caso do INAMPS, aglutinador de toda a assistência médica, desvinculando o atendimento da condição de segurado.

Em que pese estes pontos positivos, cabe lembrar que esta universalização não foi, mais uma vez, acompanhada dos respectivos aportes financeiros, recaindo o custeio ainda sobre as contribuições dos segurados. A "crise financeira" continua lembrada, mas não as distorções no financiamento nem o ainda vigente padrão de privilegiamento do produtor privado.

#### **6.5. A REGULAMENTAÇÃO DA PREVIDÊNCIA PRIVADA**

A expressão "Previdência Privada", no sentido usado no Brasil, objetivou, segundo Póvoas (1985), identificar facilmente a instituição que, *"em relação ao domínio previdenciário geral, ocupa ou pode ocupar espaços vazios deixados pela Previdência Social em termos de satisfação das necessidades previdenciárias"* (p. 59).

Contrapõe-se à Previdência Social por ser esta, compulsória e administrada pela máquina estatal e a Previdência Privada, voluntária e administrada pela atividade privada.

A institucionalização da Previdência Privada se deu pela Lei 6435 de 15



de julho de 1977, que representou um marco na sua evolução. Anteriormente, o que existia era uma grande quantidade de **montepios**, formados num esquema mutualista, voltados para a comercialização de planos individuais de benefícios, ou algumas **fundações** instituídas por empresas estatais, ou ainda um número indeterminado de esquemas formados por empresas sem outra garantia que não fosse a expressão nos seus balanços, denominados "fundos contábeis" e que não passavam de meras provisões, sem garantias de direitos ou especificação material.

A referida Lei definia como entidades de Previdência Privada aquelas que tivessem

*por objeto instituir planos privados de concessão de pecúlios ou de rendas, de benefícios complementares ou assemelhados aos da Previdência Social, mediante contribuição de seus participantes, dos respectivos empregadores ou de ambos. (Art. 1º)*

Sua constituição, organização e funcionamento dependeria de prévia autorização do Governo Federal, cuja ação seria exercida com o objetivo de :

- **proteger** os interesses dos associados, segurados ou beneficiários - denominados "participantes";
- **determinar padrões mínimos de segurança** econômico-financeira para a preservação da liquidez e da solvência dos planos de benefícios e das próprias entidades;
- **disciplinar** a expansão dos planos de benefícios, visando sua **integração no processo econômico e social do país**;
- **coordenar** as atividades da Previdência Privada com as **políticas de**

## **desenvolvimento econômico e social do Governo Federal.**

Os benefícios podem ser de renda continuada - em geral de pagamento mensal - e de pagamento único.

Os regimes financeiros admitidos pela Lei são:

- de **repartição simples**, para os benefícios de : auxílio-doença, auxílio-natalidade, salário-família, salário-maternidade, pecúlio e auxílio funeral;
- de **capitais de cobertura**, para o pagamento de pensão, auxílio-reclusão e pecúlio;
- de **capitalização**, para as aposentadorias de qualquer natureza.

Estes regimes, já tratados no Cap.2, p. 38, foram definidos na legislação, devido ao conflito de interesses do patrocinador - interessado em deslocar para o futuro as contribuições para o Fundo, o que implicaria acumulação mais lenta de reservas - e dos participantes, que desejam contribuições maiores e mais cedo por parte da empresa patrocinadora, a fim de constituir reservas , preservando, porém, a estabilidade e o crescimento da patrocinadora, pois, se esta falir, o plano fica comprometido (Tosta de Sá, op.cit.).

Admitia a Lei dois tipos de entidades de Previdência Privada:

- **fechadas**: que podem ser criadas sob a forma de sociedades civis ou fundações , sempre sem finalidade lucrativa. Aproximam-se da Previdência Social, compulsória, complementando-a. Sua atuação é circunscrita ao âmbito da empresa - denominada "patrocinadora" - ou grupo de empresas. Suas atividades situam-se na área de competência do Ministério da Previdência e Assistência

Social, ao qual compete a fixação de diretrizes, normas gerais, supervisão e controle. O custeio cabe às empresas patrocinadoras - que não podem participar com menos de 30% no custeio do plano de benefícios - e geralmente também aos empregados que aderirem ao Plano. Estas entidades são também conhecidas sob o nome de "fundos de pensão".

– **abertas:** que podem ter fim lucrativo - quando então organizam-se sob a forma de sociedades anônimas, muitas vezes ligadas a conglomerados financeiros - ou não, constituídas, neste caso, sob a forma de sociedades civis. Sua atuação destina-se ao público em geral, constituindo uma forma de inversão financeira bem próxima ao seguro tradicional, com a finalidade de pagamento de pecúlios ou rendas. Integram-se ao Sistema Nacional de Seguros Privados, sob o controle do Ministério da Fazenda. O custeio do Plano cabe exclusivamente ao participante.

Além de representar atividade de proteção social complementar à ação do Estado no que se refere à cobertura de riscos sociais, a Previdência Privada movimenta volume considerável de poupanças, constituindo-se em fator de desenvolvimento econômico, uma vez que suas reservas técnicas são carreadas, conforme regulamentação sofrida, para a execução da política e para a compra de títulos do Governo. Mais uma vez, cabe menção à interpenetração público/privado, citada quando era tratada a questão do corporativismo no Estado burocrático-autoritário.

Se considerarmos ainda que grande parte dos recursos movimentados são de entidades de Previdência Privada Fechada ligadas a empresas estatais e

que, portanto, ao transferir recursos para fazer face aos benefícios complementares de seus funcionários, estas empresas estão, na realidade, transferindo recursos da sociedade, teremos outro exemplo desta interpenetração.

Cabe lembrar, porém, conforme Barreto de Oliveira (1993), que esta modalidade de Previdência caracteriza-se por ser um elo solidário entre patrões e empregados na constituição e operação de fundos capitalizados que garantem benefícios de natureza complementar aos trabalhadores. Em termos de moderna economia, as relações de trabalho passariam não só pelo salário, mas por todo um "pacote" que incluísse desde as condições do ambiente até, e principalmente, os planos de previdência e saúde ofertados pelo empregador. Ressalte-se que o fato das empresas estatais no Brasil terem sido as pioneiras na constituição desta modalidade de Previdência - à qual denominaram **"fundos de pensão"**, decorre de estas terem constituído a face mais moderna das relações trabalhistas no Brasil do pós-guerra. O modelo de desenvolvimento brasileiro, na época, colocava as estatais na vanguarda do processo de industrialização no país.

## **CAPÍTULO 7**

### **O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO E A INCLUSÃO DO TERMO "SEGURIDADE" NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

#### **7.1. OS MOVIMENTOS SOCIAIS**

A partir de meados da década de 70, define-se um quadro de crise de legitimidade do Estado burocrático-autoritário, tendo como reflexo a mudança de atitude de diversos setores liberais, a volta do Estado de Direito e o início do debate sobre as questões de direitos humanos - tendo como focos principais a Igreja e a Sociedade Civil, bem como atores políticos que concentravam suas demandas nas questões sociais, destacando-se o movimento sindical denominado "**novo sindicalismo**" e os movimentos sociais urbanos, concentrados na luta pela reprodução da força de trabalho.

Convém notar, que a Consolidação das Leis do Trabalho, de 1943, já tratada no Cap.3, item 3.3.B, colocava a questão sindical como servindo aos interesses do Estado, controlando os trabalhadores e transformando-os, segundo Moreira Alves (1989), em organizações de "Previdência Social", liberando o Estado de certas obrigações sociais e impedindo os sindicatos de cumprir suas obrigações intrínsecas de representar os interesses econômicos dos trabalhadores. A utilização de recursos sindicais para participações políticas ou

greves era proibida.

O "novo movimento sindical" que começou a adquirir força política em 1977 foi o resultado de muitas lutas para readquirir o controle de sindicatos sob intervenção, organizar outros e fortalecer organizações de base em fábricas, fazendas e outros locais de trabalho.

Já tendo acumulado força e consciência políticas, este movimento incorporava dentre suas reivindicações:

- revogação da legislação repressiva do período e retorno às formas democráticas de governo;
- eleições populares diretas para todos os níveis de representação política;
- participação de trabalhadores na gestão de fundos criados para programas sociais, tais como o PIS/PASEP, o FGTS e o BNH;
- direito de greve;
- direito de organizar sindicatos sem a interferência do Estado (autonomia sindical), através da revisão da CLT;
- revogação da então política salarial e reconhecimento dos direitos de negociação coletiva;

Em 1979, o governo promulga Lei marcando importantes conquistas do movimento: os reajustes salariais passariam a ser semestrais ao invés de anuais e diferenciados para as diferentes faixas salariais; os sindicatos poderiam também, a partir de então, empenhar-se em negociações diretas com os empregadores.

Moreira Alves (1989), identifica o governo do General Figueiredo (1979/1985) como o começo oficial da fase de uma política de "abertura", que já havia sido iniciada em 1974 com a política de "distensão" do General Geisel.

Segundo a autora, estas políticas compreendiam fases de liberalização cuidadosamente planejadas e controladas pelos estrategistas políticos do Estado. O espaço político aberto seria apenas o suficiente para conter a oposição da elite, na esperança de obter maior apoio para o governo, continuando, entretanto, a limitação à participação de certos setores, de modo que o Estado definia qual a oposição que era "tolerável" e qual era intolerável.

Jacobi (1987), tratando das mudanças ocorridas no período, afirma que, com a crise de legitimidade ocorrida a partir de 1974, em que se torna mais "transparente" o fracasso do "milagre econômico", as políticas públicas procuram maior efetividade na resolução da questão social. Se desde 64 é redefinido o papel do Estado na economia e os interesses sociais são postos de lado em detrimento da eficiência econômica - configurando uma dinâmica excludente na apropriação dos meios de consumo coletivo, a partir de agora é realçada a contradição entre a **dinâmica empresarial** imposta para a gestão de serviços públicos, com transformações em direção à modernização, centralização e hiperdesenvolvimento, e a **necessidade de resolução de carências sociais**, deixadas de lado face a omissão do setor público e à ênfase na esfera produtiva.

Analizando a questão dos **movimentos sociais** no Brasil, especialmente no período que estamos tratando, Costa (1989) relembra haver uma corrente de opiniões que explica a questão dos movimentos sociais tomando o Estado como

referência. Citando Fernando Henrique Cardoso, o autor afirma que, por necessidades estruturais, o capitalismo brasileiro teve que viabilizar rotinas das políticas sociais: funcionando razoavelmente bem, a partir da década de 70 em termos de obras de infra-estrutura, seria por intermédio delas que se viabilizaria a união entre os interesses sociais e os interesses concretos do capitalismo, através de contratos estatais e grandes empreiteiras. Negando a visão de negligência estrutural do Estado, o autor afirma que o mesmo evoluiu de um padrão coercitivo-autoritário para a busca de mecanismos de construção de consenso e adesão das massas populares. Em Estados avançados, estes movimentos levariam a alterações na forma de organização do Estado como provedor de serviços sociais.

O que ocorreu entretanto, no Brasil, foi que a ação pública teve papel bastante restrito, uma vez que a realização da cidadania ficaria limitada pela *"hierarquização de grupos e classes reconhecidos legalmente como aptos para terem acesso e exercerem direitos sociais"* (p.57). A regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato definiriam os parâmetros pelos quais passaria a questão da cidadania. O caso era de *"cidadania regulada"*, reconhecida por categorias profissionais, conforme já foi abordado no Cap.3, p.63.

Relembra, porém, o autor, que, a partir da década de 70, surgiram novos administradores, dentro da área social, mais modernos e fazendo um planejamento mais eficiente, dialogando com os usuários e consumidores de serviços estatais. A própria ideologia da intervenção pressupunha este tipo de



diálogo. Deste contexto - de aumento da eficiência administrativa, aliado às dificuldades e ao afrouxamento do regime militar - é que fala Jacobi, citado acima, quando trata da época em que o Estado atua no sentido de minorar a crescente deterioração nas condições de vida da população . Este quadro torna-se mais visível na área relativa à política de saúde.

Muitos desses movimentos fracassaram, e o que se via em meados dos anos 80 era ainda um modelo social praticamente intocado, com a dinâmica dos gastos sociais cada vez mais dependente do desempenho geral da economia: investimentos sociais ainda ficavam prejudicados por investimentos na área "produtiva". O estilo de gestão, em oposição às dimensões de modernidade na estrutura econômica (tecnologia, peso no mercado internacional, desenvolvimento de forças produtivas, etc) permanecia condicionado ao modo de fazer política dos regimes anteriores, sendo que desta vez, emoldurado por uma enorme desigualdade social. Este padrão atrasado configurava um sistema de confusão dos governantes em relação ao público, e ao privado ou pessoal.

O autor comentava ainda o papel da burocracia à época, admitindo ser difícil que esta pudesse reformar suas estruturas ideológicas e atenuar seus interesses corporativos para se tornar mais permeável às demandas dos excluídos, a não ser quando estes sustentassem uma posição politicamente organizada. Quanto maiores os interesses corporativos dos profissionais ligados aos serviços sociais (médicos, professores, engenheiros, etc), maiores as dificuldades de ocorrerem mudanças setoriais, mesmo com a participação voluntária das entidades civis no interior das estruturas institucionais.

## 7.2. A PREVIDÊNCIA SOCIAL É VIÁVEL I

A modernização administrativa e institucional representada pelo SINPAS não alterou a estrutura básica da política social, que continuou tendo como esteio a Previdência.

Silva e Médici (op.cit.), criticam a criação de uma estrutura ambígua, que estabeleceu um *"caráter misto divisional e funcional, que acabou tornando seu processo decisório ainda mais complexo e passível de influência de outros fatores que não a procura de maior eficácia"* (p. 73). Segundo os autores, a divisão criada deu autonomia às partes e organizou-as funcionalmente. Eram:

- autarquias - INPS, INAMPS, IAPAS;
- fundações - LBA, FUNABEM
- empresa pública - DATAPREV.

Esta "autonomia" impossibilitou um funcionamento integrado e a coordenação central pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), pois cada unidade acreditava ser auto-suficiente, noção esta sustentada pela nomeação de seus dirigentes pelo Presidente da República. Por isso, segundo os autores, cada uma desenvolvia projetos baseados nos interesses políticos conjunturais de sua burocracia e de suas conexões político-empresariais.

Apontam ainda, devido aos fatos citados, a inexistência de um conjunto mínimo de medidas a fim de estruturar todo o complexo organizacional, como a inexistência de cadastros de segurados e contribuintes, falta de automação de procedimentos de atendimento de massa, e despreparo dos recursos humanos.

Mais sério ainda , a manutenção das mesmas bases de financiamento, estruturalmente incompatíveis com uma política previdenciária de caráter universalista.

Com relação a estas bases de financiamento, cabe citar Faganni, Braga e Silva (1989), que afirmam que o padrão de intervenção do governo nos diferentes setores sociais, especialmente no período 64/84, é a **"inadequação dos mecanismos de financiamento para a obtenção da equidade"** (p.135), inexistindo formas de compatibilizar acumulação e equidade, à época.

Tratando do financiamento de políticas sociais em geral, os autores dividem-nas, conforme as fontes de financiamento, em dois setores:

- aquelas que são financiadas por **recursos do orçamento fiscal**: saúde pública, educação, transporte coletivo urbano e suplementação alimentar; e
- aquelas que possuem **fontes autônomas de financiamento**, baseadas principalmente na contribuição de empregados e empregadores: Previdência Social, assistência médica, habitação e saneamento básico. A contribuição dos assalariados configura mais uma injustiça à medida em que a contribuição das empresas é repassada aos preços das mercadorias.

Cabe notar que o avanço da intervenção estatal materializou-se somente nos setores auto-financiados. Entretanto, a hierarquização de programas não se dirigia aos estratos de menor poder aquisitivo nem se baseava em critérios de carência ou urgência, mas sim em critérios de rentabilidade empresarial e bancária.

O caráter contingencial da captação destes recursos aos movimentos

cíclicos da economia - dependendo do comportamento do emprego e do salário, reduz-se em fases de depressão econômica, diminuindo mais o alcance das políticas sociais quando, paradoxalmente, aumenta sua demanda.

A inadequação destes mecanismos de financiamento das políticas sociais é responsável por sua baixa efetividade, o que se pode constatar, mesmo no final dos anos 70, quando a crise econômica ainda não tivera impactos tão fortes, por **problemas e necessidades a nível de condições primárias de vida** ainda sem solução nas áreas de intervenção governamental, configurando assim, sua característica "perversa".

A "abertura" do governo Figueiredo vai permitir a vocalização dos interesses das classes subalternas por uma política social mais justa e com graus mais elevados de efetividade. Estas pressões provêm dos sindicatos, partidos de oposição e movimentos sociais urbanos, mas também do próprio governo e de seu partido, tendo em vista os compromissos assumidos e os discursos dos líderes e dos então Ministros das áreas sociais.

O acirramento da crise da economia brasileira e a adoção de uma política ortodoxa e recessiva com efeitos sobre a renda e o emprego, coloca obstáculos à capacidade governamental de dar respostas a muitas pressões. Pelo contrário, muitos "cortes" indiscriminados nos gastos públicos são efetuados pela política de estabilização, atingindo inclusive programas sociais.

A "solução" encontrada em alguns casos foi simplesmente aumentar as contribuições dos assalariados, como no caso de aumentos de alíquotas de desconto para a Previdência, o que ampliava a participação do segmento no

financiamento das políticas sociais.

O que se convencionou chamar de "crise financeira" da Previdência Social, coincidiu, à época, com a adoção de uma política econômica recessiva. Isto porque, *"o comportamento da receita total do complexo previdenciário é determinado fundamentalmente pelo comportamento das contribuições previdenciárias"* (p. 163), sua principal fonte de renda, além dos recursos transferidos pela União, de outras receitas patrimoniais e financeiras e de prestação de serviços.

A partir de 1979 estas receitas começam a declinar, provocando o desequilíbrio orçamentário do sistema. Mesmo o aumento de alíquotas em 1982 propiciou um alívio apenas momentâneo. Segundo análise daqueles autores, alguns pontos merecem destaque em relação às despesas previdenciárias no período:

- de 1980 a 1984, o crescimento real das despesas previdenciárias deu-se a taxas bastante elevadas;
- em 1985, os benefícios em manutenção já consumiam dois terços do orçamento global da Previdência Social - este item, aparentemente não foi afetado pela crise por constituir-se um direito adquirido de cada segurado e, portanto, oferecer maior resistência ao corte. Entretanto, não se pode esquecer que, à época, a metodologia de cálculo para as aposentadorias era baseada nos últimos 36 meses de contribuição e não computava a correção monetária nos últimos 12 meses, o que, num período inflacionário, ocasionava deterioração do valor real do benefício;

- crescimento das aposentadorias por invalidez, o que demonstra, através de uma complexa fusão de causas, as péssimas condições de vida e de trabalho da população de renda mais baixa.
- as disparidades do plano de benefícios, especialmente aqueles destinados à população rural.

Outra autora a tratar da questão do financiamento das políticas sociais, Azeredo (1988), observa que,

*a despeito das metas sociais sempre constarem dos diversos planos de desenvolvimento do país, observa-se uma total submissão destas à política econômica indicando que não existe, de fato, uma concepção integrada de desenvolvimento (p.3).*

Embora partilhe a mesma opinião dos autores já mencionados, Azeredo enriquece a análise com a constatação da **visão fragmentada do social**: no lugar de políticas coerentes entre si, preferencialmente de caráter preventivo, afirma haverem políticas específicas e estanques, privilegiando-se o caráter compensatório e assistencial.

A redução dos recursos orçamentários destinados à área social tem como contrapartida a diversificação de mecanismos de financiamento, via criação de fundos vinculados a setores específicos, que representavam ônus extra para empresas, trabalhadores e toda a sociedade. Sua criação tinha forte condicionante econômico, pois centralizava, em entidades governamentais, volume de recursos que se destinavam ao processo de desenvolvimento. Acarretava, ainda, resultados perversos:

- o PIS/PASEP, criado com o discurso de participação do trabalhador no lucro

das empresas, representava acumulação de recursos para financiamento de programas de investimentos a cargo do BNDES. Quanto ao componente injusto, caracterizava-se pelo valor do patrimônio ser função direta do nível salarial e do tempo de serviço: as ocupações de menor rotatividade e mais bem remuneradas, como os empregados do setor produtivo estatal e dos oligopólios privados, são as que permitem maior acumulação para utilização em situação de morte, aposentadoria ou ampliação do patrimônio familiar;

- da mesma forma, o FGTS permitia a canalização para o BNH, encarregado de implementar o programa de habitações populares, mas que direcionava os financiamentos para a população de renda mais alta e com uma taxa de retorno elevada;

- o Fundo de Investimento Social (Finsocial), criado em 1982 destinado a custear investimentos em alimentação, habitação popular, saúde educação e amparo ao pequeno agricultor; era administrado pela Secretaria de Planejamento (SEPLAN) e gerido pelo BNDES. A autora considera-o um avanço no sentido da garantia de recursos para financiamento de programas sociais em termos de exigência de retorno das aplicações, mas admite que seu impacto foi reduzido, por causa do comprometimento do volume dos recursos destinados à área social com o desgaste financeiro entre a época da arrecadação e a da distribuição aos beneficiários, e principalmente da retenção nos cofres da União. Sua composição era, inicialmente de 0.5% da receita bruta das empresas produtivas, instituições financeiras e sociedades seguradoras ou 5% sobre o imposto de renda das empresas que vendiam serviços.

Cabe aqui referência a Santos (1989) que, após declarar a dificuldade de definição do que seja "política social", remete-nos ao seu "verdadeiro dilema": a opção entre equidade (justiça) e eficiência (administração da escassez), afirmando que *"toda escolha social é uma escolha trágica no sentido radical de que, mesmo decisões altamente benéficas reverberam, em algum lugar, metamorfoseadas em mal"*.(p.37) A política social sairia, deste modo do discurso econômico, para ingressar no campo ético. Propõe então, o autor, que se chame de política social *"toda política que ordene escolhas trágicas segundo um princípio de justiça consistente e coerente"* (p.37), considerando-a uma política de ordem superior, que justifique o ordenamento de outras políticas - ou de outras escolhas trágicas.

Discutindo a questão de que é impossível maximizar o valor da justiça social buscando, ao mesmo tempo, maximizar o valor da acumulação, o autor afirma tratar-se de uma proposição ambígua, no sentido técnico, e por isso mesmo pouco compreensível no seu significado real, ou seja, quando tomada como regra de decisão sobre políticas específicas. Propõe para análise do problema três perspectivas:

– a política, dizendo que a afirmação de que a questão equidade versus acumulação implica em *"formular o problema da decisão política em termos de preferências"* . A lógica das preferências seria, entretanto, incapaz de proporcionar soluções, pois a interpretação empírica dos resultados lógicos depende da semântica política, que extravasa os limites de uma argumentação formal. A consequência é que se teria um valor privilegiado no caso, acumulação



ou equidade - absolutamente preferido a qualquer outro, o que excluiria a realização deste outro. Assim, seria necessário aplicar sempre a mesma regra em qualquer circunstância, não cabendo apelo a outros valores (como, por exemplo, humanizar o desenvolvimento).

– a **condicional**, onde a questão da equidade versus acumulação seria traduzida em contextos específicos e, sem outro critério automático de decisão, seria entendida condicionalmente, requerendo ordenamento de preferências que não poderia ser logicamente deduzido. Faz-se necessária permanente consulta aos beneficiários da política social, para não correr o risco de que as decisões sejam contrárias ao ordenamento que lhes interessa.

– a **incondicional**, onde, traduzindo-se a questão equidade versus acumulação em problemas específicos e optando por um ordenamento incondicional de preferências, seria possível definir uma regra de decisão que atendesse ao mesmo tempo à escala de preferências do público interessado e aos requisitos da racionalidade científica. Seguir esta premissa implicaria no entendimento de que uma determinada escolha não alteraria as demais condições do sistema, ou seja, não teria impacto sobre outras variáveis do sistema. Esta interpretação, entretanto, traria a possibilidade de derivações que levassem à decisão de que haveria possibilidade de conciliação entre acumulação e equidade, de tal forma que a decisão final poderia ser contrária ao ordenamento de preferências do público interessado.

Santos acrescenta porém, que a existência da sociedade é incompatível com a existência ilimitada de um conflito, o que requer que cada um renuncie à

imposição de regras de acordo com as circunstâncias. Da mesma forma, requer *"justa distribuição de sacrifícios e benefícios entre os cidadãos"*(p.45). A questão da justiça configura-se outro problema por ser, em princípio, uma questão **substantiva**, ou seja, que tem a ver com a alocação de benefícios e sacrifícios aos indivíduos da sociedade. Nenhuma norma substantiva é justa, entretanto, a não ser que as pessoas interessadas a aprovelem; existiria ainda a possibilidade de escolha de um árbitro - autoritário - que diga quando a norma é justa ou não. A justiça é também uma questão de **procedimento**, ou seja, de normas que estipulam decisões sobre ela. Sendo porém, a norma **procedural** estabelecida de acordo com previsões constitucionais, fica por vezes difícil distinguir uma cota de sacrifício mais leve de outra mais pesada. Portanto, um critério de justiça procedural poderia conduzir a injustiças do ponto de vista substantivo. A justiça procedural requer também, segundo o autor, informação perfeita, sem distorção, o que raramente ocorre.

Conclui, portanto, que normas procedurais e substantivas são *"o resultado da ação de seres humanos"* e portanto, passíveis de erro. Não há maneira lógica ou perfeita para produzir critérios de decisão em matéria de controvérsia política. *"Ainda que houvesse pleno consenso entre os membros de uma comunidade, quanto aos princípios que deveriam regular suas interações, não estaria assegurada a não violação desses mesmos princípios."* (p.50). O caráter trágico acentua-se à medida em que, além da certeza sobre o inevitável **fracasso de realizar justiça**, existe uma **imprevisibilidade sobre os efeitos** que a decisão irá provocar, como e quando irão se desenrolar. Esta imprevisibilidade faz com que, segundo o autor, as relações sociais "se

*mediatizem umas às outras, refratando trajetórias e transubstanciando processos e identidades" (p.51).*

A inexistência de uma definição precisa de política social dever-se-ia ao seu caráter amplo de "metapolítica" , matriz de princípios ordenadores de **escolhas trágicas** , embutidas em todas as políticas específicas.

Ao assumir o Ministério da Previdência e Assistência Social no início de 1985, o então Ministro Waldir Pires negava-se a admitir, conforme o discurso generalizado, a idéia de que a Previdência encontrava-se falida ou era inadministrável:

*Não, não aceito. Porque não é verdade: é claro que nós temos alguns problemas de natureza estrutural e outros de ordem conjuntural. Entre o estruturais, nós poderíamos citar um que é elementar. O governo autoritário se eximiu de sua responsabilidade para com a Previdência Social. Houve anos sucessivos em que a participação da União na despesa global da Previdência não ultrapassou os 4%. Ora, essa é realmente uma posição intolerável.<sup>26</sup>*

Indagado sobre a questão das fraudes, afirmava terem sido estas um subproduto do regime autoritário que havia atingido não apenas a Previdência, mas o país todo, em geral. Teria sido ainda fruto da *"irresponsabilidade moral, da perda de princípios, da convicção, que se generalizou, da conveniência da esperteza, do aproveitamento, de todo um valor cultural terrível que deformou a seriedade do serviço público"* .

A Previdência Social era considerada um dos maiores desafios da Nova República. Sombrias previsões reforçavam a tese da inviabilidade financeira do

---

<sup>26</sup> BRASIL, Ministério da Previdência e Assistência Social. **A Previdência Social é viável.** Brasília, 1986.

sistema, que teria sido corroído pela excessiva liberalização na concessão de benefícios, pela ineficiência administrativa e pela acumulação de fraudes. Buscava-se recuperar a credibilidade da Previdência, mostrando que, além de financeiramente viável, o sistema era um baluarte da política social brasileira, sendo necessário defendê-lo de interesses particulares que advogavam sua privatização.

A universalização da Previdência e a ampliação dos direitos básicos de cidadania propostos pela Nova República exigiram uma reformulação completa em termos de estratégias de financiamento. Progressivamente o sistema vinha caminhando no sentido de ampliar o grau de cobertura dos mecanismos previdenciários, no sentido da seguridade social.

Em 1986 foi criado pelo Decreto-lei 2283 de 27 de fevereiro, o seguro-desemprego, para assistência temporária ao trabalhador desempregado pela dispensa sem justa causa ou em virtude da paralisação parcial ou total das atividades do empregador. O trabalhador poderia usufruí-lo por 4 meses a cada período de 18 meses, de forma contínua ou alternada. O valor a ser recebido era de 50% do salário-mínimo para aqueles que recebiam até 3 salários mínimos mensais e 1,5 salário-mínimo para os que ganhavam acima de 3 salários mínimos mensais.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, bem como o Plano de Metas, estabeleciam como objetivos um sistema de Previdência Social "mais justo, igualitativo, equilibrado e transparente", tornando-se instrumento de "redistribuição e proteção da renda, admitindo-se, inclusive,

distinção na assistência permanente aos grupos mais necessitados".

### **7.2.A. Um novo rumo para a política de saúde**

O início dos anos 80 é marcado pelos debates das questões de saúde tornando-se mais abertos perante a opinião pública e saindo dos limites institucionais, técnicos, acadêmicos e de grupos de interesses restritos.

As principais características desta fase são, no entender de Oliveira et al.(op. cit.):

- surgimento de propostas alternativas para o sistema de saúde, no sentido de carrear recursos para o setor público de prestação de assistência médica, revertendo o privilegiamento ao setor privado;
- movimentos grevistas dos profissionais de saúde que começam a detectar problemas no funcionamento do sistema;
- ampla divulgação da política previdenciária de assistência médica e seu reconhecimento como questão nacional;
- bloqueio -devido à falta de consolidação da legitimidade do processo político - de propostas de mudança mais radicais e que viessem a penalizar os setores capitalistas envolvidos.

Criou-se no interior do aparelho do Estado, um espaço para que técnicos progressistas veiculassem um projeto de reformulação da política de saúde. Este projeto era baseado em propostas da Organização Mundial de Saúde, sancionadas na conferência de Alma-Ata, na URSS, em 1978, onde os governos de vários países haviam reconhecido que a atenção primária e a atenção

comunitária são estratégias essenciais ao cumprimento do objetivo traçado: **Saúde para todos no ano 2000.**

Silva e Médici (op.cit.) também demonstram a mudança ocorrida no setor saúde a partir do início dos anos 80, destacando:

- os recursos destinados ao setor contratado permanecem constantes entre 1981 e 1984 - cerca de 60% dos gastos totais, passando a declinar a partir de então, chegando a 40% em 1987;
- crescimento dos recursos destinados aos serviços próprios, o que demonstra progressivo aumento da capacidade instalada e de cobertura de serviços a nível ambulatorial dentro do próprio INAMPS;
- aumento dos recursos repassados a hospitais universitários , bem como aos governos federal, estadual e municipal, através de convênios.

Estas tendências terminam por aumentar os níveis de gastos, tendo representado , entretanto, correções no rumo da política de saúde.

Os autores afirmam que os repasses de recursos do Tesouro para gastos com saúde foram aumentados na época, devido à utilização de recursos do FINSOCIAL. Sua participação, entretanto, apresentava oscilações que demonstravam não haver qualquer programação prévia de utilização, mesmo pelo próprio BNDES, funcionando o Fundo como uma espécie de "*tapa-buracos*" para ações sociais de interesse dos Ministérios que, a rigor, deveriam ser cobertas com recursos do Tesouro. Compunham ainda o custeio dos gastos com saúde, os recursos do FAS, já citado no Cap.6, p.156.

Cabe citar aqui, a criação do chamado **Conselho Consultivo de Administração da Saúde Previdenciária (CONASP)**, cujo objetivo era rever a política de saúde. Esta criação se deu através do Decreto Nº 86329 de 02.09.1981 da Presidência da República, que vinculava-o ao MPAS.

O CONASP era formado por representantes de Ministérios, Confederações Nacionais, Conselho Federal de Medicina, e da classe trabalhadora.

Além de publicar Portaria disciplinando a autorização de novos credenciamentos, o CONASP publicou o **"Plano de Reorientação da Assistência à Saúde no Âmbito da Previdência Social"**. Segundo Oliveira et al. (op.cit.), foi a primeira vez que um documento oficial assumiu *"uma posição tão crítica ao sistema de saúde previdenciário, avaliando com precisão as implicações decorrentes das formas de financiamento ao setor privado"* (p.295). O documento propunha a reversão do modelo médico-assistencial e tinha como seus pontos principais:

- 1 - prioridade às ações primárias de saúde, com ênfase na assistência ambulatorial;
- 2 - integração das instituições de saúde mantidas pelos governos federal, estadual e municipal num mesmo sistema regionalizado e hierarquizado, cuja amplitude deveria ser estimada a nível local ou regional, incluindo a população rural;
- 3 - utilização plena da capacidade de serviços dessas instituições, que teriam prioridade no atendimento à clientela;

- 4 - estabelecimento de níveis e limites orçamentários para a cobertura assistencial, de acordo com a economia nacional;
- 5 - administração descentralizada dos recursos;
- 6 - reconhecimento da participação complementar da iniciativa privada;
- 7 - estabelecimento de critérios racionais para a prestação de serviços médicos quer pelas instituições privadas, quer pelas públicas, com vistas à melhoria das condições de atendimento;
- 8 - simplificação dos mecanismos de pagamento de serviços prestados por terceiros, com controle dos órgãos públicos;
- 9 - racionalização dos serviços de custo elevado e dos tratamentos fora do domicílio ou do país, com a criação de Centros de Referência para a prestação destes serviços;
- 10 - implantação gradual da reforma, sendo previstos eventuais reajustes.<sup>27</sup>

Em março de 1986, a VIII Conferência Nacional de Saúde estabelece a saúde como "**direito de todos e dever do Estado**", e aponta como um objetivo a ser alcançado, a proposta da chamada "Reforma Sanitária", de viabilizar um sistema hierarquizado e igualitário, como decorrência do compromisso político da Nova República.

Oliveira (1989) aponta a Reforma Sanitária como podendo significar *"um novo corte"* na história das questões relativas à saúde, resultado de *"um rico processo de discussão e análise coletivas"* (p.15) sobre as possibilidades e

---

<sup>27</sup> Extraído do Ofício enviado pelo Presidente do CONASP, Dr. Aloysio de Salles Fonseca ao Ministro da Previdência e Assistência Social em 03 de agosto de 1982.



limitações do modelo então vigente. Afirmava estar em curso, à época, um movimento potencialmente inovador no âmbito da prática política de saúde: um esforço de procurar desenvolver uma teorização que correspondesse a um novo período. Este movimento abria a possibilidade de estabelecer algum grau de mudança frente ao quadro anterior -diante da crise fiscal e de legitimidade do regime então vigente - e que iria além dos esforços de resolução desta crise.

Assim, acreditava o autor que as tensões então vigentes entre *"mesquinhos interesses econômico-corporativos enraizados na área"* e novos esforços racionalizadores que buscavam *"a recuperação da eficácia político-ideológica das Políticas Sociais enquanto instrumento de hegemonia"*, poderiam trazer algo realmente novo, qual seja, uma *"superação"*, uma *"incorporação e elevação a um nível superior"*.

A Reforma Sanitária poderia levar, desta forma, à democratização do Estado e à formulação de um projeto contra-hegemônico, onde a consciência sanitária e a ampliação do conceito de "direito à saúde" seriam pontos vitais, refletindo sobre mecanismos que levariam o Estado a adotar proposições potencialmente radicais, transformando-as em formulações realmente *"reformistas"*.

A estratégia para se chegar a este sistema seriam as chamadas Ações Integradas de Saúde (AIS), que representariam a superação da então forma de organização - plural e desintegrada -para outra que, respeitando as identidades organizacionais, colocasse sob gestão pública todas as instituições relacionadas ao setor público, integrando-as em termos de atividades e recursos, de modo a

que pudessem atender às necessidades prioritárias da população.

Oliveira considerava, entretanto, haver limitações na Reforma Sanitária, devidas ao processo de transição vivido à época. Sem querer desqualificar o movimento - até mesmo devido a estas limitações - afirmava que ele partia de um conjunto de técnicos progressistas em posições estratégicas no Governo, configurando-se como uma ação "de dentro para fora" e "de cima para baixo", em sentido, portanto, ainda restrito. A "superação" viria apenas, segundo o autor, através dos movimentos sociais e seus articuladores no plano supracorporativo - os partidos políticos de esquerda.

Em 20 de julho de 1987, o Presidente Sarney, no Decreto 94657, aprova o modelo de consolidação e desenvolvimento qualitativo das AIS, através da criação do Programa de Desenvolvimento de Sistemas Unificados de Saúde - SUDS, onde sobressaíam duas questões:

- a clara **definição das atribuições dos três níveis federativos** - dentro dos princípios da complementaridade e da solidariedade - e da necessária **redistribuição regional de renda no país**, o que exigiria uma precisa delimitação dos papéis da União, paralelamente a um processo de estadualização e, através deste, de municipalização das ações de saúde;
- o **desmantelamento do INAMPS**, com redução de sua estrutura, de maneira a adaptá-lo a suas funções específicas de planejamento, orçamentação e acompanhamento (Cordeiro, 1987).

Na prática, o que se viu foi que o SUDS não foi acompanhado por uma política explícita do Estado neste sentido, o que acarretou profundas

diferenciações no seu processo de implantação nos diferentes estados e municípios devido às diferenças na rede básica estadual preexistente, bem como às conjunturas políticas específicas de cada estado da Federação. Configurava-se certa "impermeabilidade" dos poderes constituídos para assumirem o SUDS como um avanço na conquista pela democracia. O movimento de descentralização político-institucional termina por tornar-se uma "descentralização centralizadora", com a concentração de poder na figura dos Secretários Estaduais de Saúde - responsáveis pelo repasse dos recursos previdenciários para o Município - ao mesmo tempo em que abre espaço para maior pressão e negociação política por parte dos municípios, bem como para maior autonomia do poder local para formular uma política de saúde mais adequada ao perfil das necessidades de sua população.

Segundo Cohn e Marsiglia (1989), a experiência do SUDS revelou ainda que o controle, ali previsto, pela população das questões relativas à saúde apresentava um misto de fragilidade associada à idéia de "fiscalização", de caráter passivo.

Constatou-se a necessidade de criar canais institucionais de participação da sociedade civil nas diferentes instâncias do aparato da saúde. Daí ser necessário acesso às informações sobre recursos disponíveis, definição de prioridades, organização e eficiência dos serviços de saúde. Havia ainda a necessidade de resgatar a credibilidade nos serviços públicos de saúde, desacreditados pela tradição de descompromisso com a população e pela impunidade.

Temporão (1989) aponta ainda para as dificuldades enfrentadas a nível do corpo de funcionários, devido à insegurança gerada pela nova situação funcional - de servidor federal para servidor do SUDS - e pela falta de um trabalho prévio de discussão com os funcionários sobre as medidas adotadas; aponta ainda para o deslocamento do centro de decisões para os estados, que coloca problemas para os "lobbies" setoriais que tratavam de contratos e convênios de assistência médica, transferência e relocação de médicos e servidores, fornecedores em geral, etc.

Com relação à questão dos recursos para a viabilização do SUDS, cabe notar que sua criação implicou em estratégias de:

- repasse das redes próprias do INAMPS nos estados para as Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde;
- repasse de recursos financeiros para a manutenção e ampliação destas redes, tendo em vista a universalização da cobertura, sendo prevista a isonomia salarial entre os funcionários do INAMPS e dos estados e municípios; extingue-se a modalidade de pagamento por produção e cria-se o repasse global;
- repasse da administração de contratos e convênios com a rede privada para as Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde;
- unificação da rede do INAMPS, Ministério da Saúde, estados e municípios, em cada esfera descentralizada, a partir de um comando único e planejamento integrado para uso da rede em cada esfera local;
- extinção dos então existentes órgãos regionais (Superintendências) do INAMPS nos estados e criação, em seu lugar de Escritórios Regionais, com

atribuições de acompanhamento e controle;

– criação, pelo INAMPS, de uma Programação e Orçamentação Integrada (POI), como instrumento a ser utilizado em todos os níveis descentralizados de administração de saúde no setor público.

Cabe ainda citar que o financiamento do sistema viria de várias fontes, com recursos da União, da Previdência, dos estados, dos municípios, do FAS, do FINSOCIAL e de recursos externos.

### 7.3. A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Caracterizada à época de sua promulgação como uma das mais avançadas em termos de direitos individuais e coletivos, bem como em termos de suas garantias, a Constituição de 1988 buscou demonstrar isto em sua própria organização, rompendo a tradição de começar com a definição das funções e atribuições do Estado e trazendo em seu início justamente as questões relativas aos direitos do cidadão.

No que se refere ao tema deste trabalho, cabe notar a adoção da expressão "Seguridade Social", conforme já tratado no Cap.1, item 1.1, como sendo um

*conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (Art. 194º).*

Cabe realçar estarem aí admitidas iniciativas quer do Estado - os "Poderes Públicos", quer da iniciativa privada - a "sociedade", numa clara alusão

à ocupação de espaços deixados pela área pública.

A Constituição previa, no Art. 195º, a organização da Seguridade Social com base nas seguintes diretrizes:

- universalidade de cobertura e atendimento;
- uniformidade e equivalência de benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços;
- irredutibilidade do valor dos benefícios;
- equidade na forma de participação no custeio;
- diversidade de bases de financiamento;
- caráter democrático e descentralizado da gestão, com a participação da comunidade, em especial dos trabalhadores, empresários e aposentados.

Barreto de Oliveira (1992), na tentativa de explicitar o arcabouço conceitual sobre o qual se fundamenta a Seguridade Social, define seus componentes básicos:

**A. PREVIDÊNCIA SOCIAL** (ou Seguro Social), que corresponde a um programa de pagamentos em dinheiro e/ou serviços feitos/prestados ao indivíduo ou a seus dependentes como compensação parcial ou total da perda de capacidade laborativa. Geralmente compreende um **vínculo contributivo**.

É dividida em **PREVIDÊNCIA SOCIAL BÁSICA** (ou Seguro Social Básico) e **PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR** (ou Seguro Social Complementar).

Podemos dizer que, atualmente, a Previdência Social Básica corresponde à que chamamos de Previdência Pública, enquanto a Previdência Complementar corresponde à Previdência Privada.

A Previdência Complementar apresenta-se como atividade complementar à ação do Estado, e, por sua vez, é subdividida, conforme a já citada Lei Nº 6435 de 15 de julho de 1977 (Cap.6, item 6.5) em:

- **Previdência Complementar Aberta:** destinada a uma clientela de caráter geral, sem quaisquer outras exigências além da adesão ao plano mediante as contribuições requeridas;
- **Previdência Complementar Fechada:** destinada a grupos restritos - empregados de determinada empresa, membros de um sindicato, etc.

Com a finalidade de melhorar a condição dos aposentados, a Constituição previu, para a área pública, o "**restabelecimento do poder aquisitivo**" (DT, Art.58º) dos benefícios, seu reajustamento para preservação do valor real, bem como, para a concessão da aposentadoria, o cálculo sobre a média dos 36 últimos salários de contribuição corrigidos **monetariamente mês a mês**. Inovou, ainda permitindo a **aposentadoria proporcional**, com 30 anos de trabalho para os homens e 25 para as mulheres, sendo os proventos proporcionais aos anos trabalhados. Assegurou, ainda a **contagem recíproca** do tempo de contribuição na administração pública e nas atividades urbana e rural, caso em que os sistemas se compensariam financeiramente.

**B. SAÚDE** , entendida como o conjunto de políticas e ações de natureza

médica, sanitária, nutricional, educacional e ambiental, que visam a prevenção e a cura dos agravos ao bem-estar físico e mental do indivíduo, de seus dependentes e da comunidade em geral;

A saúde era realçada como sendo "**direito de todos e dever do Estado**". Consagrava ainda a Constituição, o antigo SUDS, então chamado **Sistema Único de Saúde (SUS)**, com suas proposições de uma rede regionalizada e hierarquizada constituindo um sistema único, descentralizado, responsável pelo atendimento integral à população, com ênfase nas ações preventivas e prevendo a participação da comunidade, no sentido de subsidiar decisões, de forma a ver atendidas suas necessidades.

**C. ASSISTÊNCIA SOCIAL**, integrada por programas de pagamento em dinheiro, distribuição de bens "in natura" e prestação de serviços, dirigidos a uma clientela de caráter residual, baseados no critério de necessidade, **sem que estes necessariamente possuam vínculo contributivo.**

As mudanças na estrutura dos órgãos previdenciários não tardaram por vir, acompanhando a adoção do termo "Seguridade" e as especificidades de cada uma de suas políticas componentes. Em 1990, o então governo Collor transformou o MPAS em **Ministério do Trabalho e Previdência Social - MTPS**. Mais específico ainda, a Lei 8029 de 12 de abril de 1990, autorizou a fusão do INPS com o IAPAS num novo Instituto, o **INSS - Instituto Nacional do Seguro Social**.

Com estrutura e regimento interno aprovados apenas em 1992, pelo Decreto 569 de 16 de junho e pela Portaria ministerial 458 de 24 de setembro



respectivamente, o INSS é uma autarquia federal e tem como finalidades:

- promover a arrecadação., fiscalização e cobrança das contribuições sociais incidentes sobre a folha de salários e demais receitas a elas vinculadas, bem como outras receitas destinadas à Previdência Social na forma da legislação em vigor;
- gerir os recursos do Fundo de Previdência e Assistência Social, o FPAS;
- conceder e manter os benefícios e serviços previdenciários.

Cabe notar que a denominação Instituto Nacional do Seguro Social já assume uma posição de busca da delimitação da Previdência como sendo absolutamente relacionada à contribuição, ou seja, como um seguro.

Em 1992, a Lei Nº 8422 de 13 de maio, extingue o MTPS e cria o **Ministério da Previdência Social - MPS**, ao qual ficaria vinculado o INSS.

Da mesma forma, a Lei Nº 8490 de 19 de novembro, já no Governo Itamar Franco, dispendo sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, separa as políticas ligadas à Seguridade, relacionando cada uma a um Ministério específico:

- o **Ministério da Previdência Social**, cuja área de competência abrangia a Previdência Social e a Previdência Complementar - "previdência" cada vez mais associada à noção clássica de "seguro" e de contribuição;
- o **Ministério da Saúde**, encarregado de toda a política de saúde (em sentido amplo, abrangendo a saúde ambiental, ações de promoção, proteção e recuperação da saúde individual e coletiva, inclusive de trabalhadores e índios;

informações, pesquisas científicas e tecnológicas, formação de recursos humanos voltados para a saúde; vigilância da saúde, especialmente drogas, medicamentos e alimentos) e da coordenação do SUS, previstas a extinção do INAMPS e da CEME;

– o **Ministério do Bem-Estar Social**, ao qual passariam a competir a assistência social, assistência à criança, ao adolescente, ao idoso; as políticas de habitação e saneamento; a radicação de populações, ocupação de territórios e migrações internas, a habilitação e recuperação de pessoas portadoras de deficiência e sua integração à vida comunitária. A LBA e a antiga FUNABEM (transformada em Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência) foram transferidas para este Ministério, cujo critério básico para atuação era exatamente o da "necessidade", associada à "não-contribuição" por parte do beneficiário dos serviços. Dentro deste raciocínio, ficou prevista a transferência, para este Ministério do amparo previdenciário, chamado então de "Renda Mensal Vitalícia", que, por suas características de "assistência", exigindo períodos mínimos de filiação e atividade remunerada e ainda destinando-se a maiores de 70 anos ou inválidos, enquadrava-se mais no elenco de competências deste MBS.

Com relação ao **financiamento**, a Constituição previa que a Seguridade seria custeada por toda a sociedade, mediante recursos provenientes da União, dos estados, dos municípios e de contribuições:

– dos empregadores (sobre a folha de salários, sobre o faturamento e sobre o lucro);

- dos trabalhadores;
- sobre a receita de concursos de prognósticos.

Cabe notar que estados e municípios teriam seus recursos alocados nos respectivos orçamentos e não no orçamento da União.

Ficava ainda estabelecido que a proposta de orçamento da Seguridade Social seria estabelecida de acordo com as metas e prioridades constantes da Lei de diretrizes orçamentárias - de iniciativa do Poder Executivo - e seria levado à aprovação do Congresso Nacional.

#### **7.4. CONSIDERAÇÕES SOBRE A SITUAÇÃO ATUAL**

No dia 13 de janeiro de 1992, foi instalada na Câmara dos Deputados a Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário, para que o mesmo fosse estudado em relação a sua estrutura, seu regime de custeio e de benefícios. Cabia a esta comissão, cujo relator era o então Deputado e depois Ministro Antônio Britto, criar e propor soluções para o sistema.

Após realizar um balanço dos primeiros anos do regime de Seguridade, a Comissão apontou uma situação crítica, evidenciada pela soma de 3 crises:

- a **crise gerencial**, com desproporcionais custos para a manutenção de uma burocracia precária, descontrole da arrecadação, dos mecanismos de concessão e manutenção de benefícios, facilidades de ocorrência de fraudes;
- a **crise conjuntural**, refletindo a redução da atividade econômica no país, os elevados índices de desemprego, a compressão salarial e a ampliação na informalização nas relações de trabalho, fatores que influenciam diretamente a

arrecadação das contribuições para a Seguridade;

– a **crise estrutural**, caracterizada pela inexistência de um conceito claro do que seja "seguro social", obrigando a Previdência a financiar um complexo esquema da Assistência Social, parte do atendimento médico, aposentados do governo e despesas do setor público.

Barreto de Oliveira (1992) também explora esta questão da falta de uma clara conceituação e exposição dos objetivos dos sistemas de Previdência e Seguridade Social afirmando haver uma mescla de componentes da abordagem de seguro e da abordagem redistributiva.

Ora, se a Previdência for entendida como um **seguro** (compulsório, no caso), visando a reposição da renda do indivíduo ou do grupo familiar quando da perda da capacidade laborativa, os valores das contribuições pagas deverão guardar estrita correspondência com os benefícios recebidos. Estaria, assim, obedecendo ao princípio da equidade individual.

Se, por outro lado, for encarada como **redistribuição**, as contribuições deverão ser pagas conforme as possibilidades de cada um e os benefícios recebidos conforme a necessidade. Obedeceria, deste modo, ao princípio do bem-estar coletivo.

A redistribuição, é, portanto, como pode ser deduzido, oposta à visão de Previdência "seguro", ficando mais assemelhada ao conceito de Assistência Social. Mais ainda pelo fato de que, para redistribuir é preciso retirar de alguém que, por sua vez, receberá menos do que pagou.

A falta de entendimento na discussão destes problemas dificulta a própria

discussão da Seguridade Social. Alimentada pelo mito do "seguro", a população reage ao conceito de "Seguridade", sentindo-se lesada pelo "desvio" dos recursos advindo de suas contribuições para os componentes Saúde e Assistência.

Fleury Teixeira (s/data) aborda a questão da ampliação de benefícios versus escassez de recursos sob outro aspecto: segundo a autora, a "crise" não se deve ao fato da instauração da Seguridade pela Constituição de 88, uma vez que, ao optar pelos princípios de equidade, universalização e justiça social, aquele documento legal ampliou também as fontes de financiamento.

Desta forma, das contribuições baseadas, por exemplo, no faturamento das empresas (antigo FINSOCIAL)<sup>28</sup>, a quase totalidade deveria destinar-se agora aos programas de Seguridade. O que ocorreu, entretanto foi que o BNDES, encarregado das aplicações do FINSOCIAL - conforme exposto à p.190 - progressivamente compensava as restrições impostas às políticas sociais na alocação de recursos fiscais com os recursos deste Fundo. Quando estas receitas passaram a fazer parte legalmente do orçamento da Seguridade, foram utilizadas para o pagamento das aposentadorias estatutárias, que deveriam ser pagas com recursos fiscais. A União porém, não dispunha destes recursos.

Havia, segundo a autora, uma

*assustadora crise fiscal do Estado e sua incapacidade de se reformar e se modernizar, rompendo vínculos corporativos, de forma a alcançar uma nova carga fiscal compatível com os compromissos imprescindíveis à consolidação da democracia...(p.34).*

---

<sup>28</sup> O FINSOCIAL foi substituído pela Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), que correspondia a 2% do faturamento mensal das empresas. Contestado na Justiça pelos empresários que alegavam sua inconstitucionalidade, o COFINS teve sua cobrança julgada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal em 1993.

Cabe notar a observação de Britto (1992), no que concerne à relação entre receitas e despesas, de que em 1992, as despesas com atividades meio e os encargos previdenciários da União consumiriam 12% dos recursos da Seguridade. Outra observação é de que 47% do total de receitas seriam provenientes da contribuição sobre a folha de salários.

Aí é que se faz sentir outra questão perversa; a Seguridade sustentar-se basicamente de salários:

- o Governo que já contribui pouco, tende a contribuir cada vez menos;
- a contribuição governamental vem de impostos, que por sua vez, são pagos pela população;
- as despesas das empresas são repassadas aos preços dos produtos consumidos pelos assalariados;

A questão da expectativa de vida da população e da relação entre ativos/inativos é outro fato preocupante: segundo projeções do IBGE com base no último censo, o número atual de idosos no Brasil equivale a 8% da população; no ano 2025, equivalerá a 15%.

As projeções e estatísticas refletem o aumento da expectativa de vida e a queda progressiva da taxa de fecundidade, que levará a taxa de expansão demográfica no Brasil a ser inferior a 1% no ano 2000.

Nos grandes centros do país, a expectativa de vida deve aumentar dos atuais 67 anos para 69, na virada do milênio. No ano 2025, dentro destas projeções, e sem levar em conta progressos na medicina e na tecnologia de

preservação ambiental, essa expectativa de vida deverá alcançar 75,3 anos.

Estes números indicam, segundo diversos especialistas, a necessidade de mudanças urgentes no sistema previdenciário, a começar pela aposentadoria por tempo de serviço. Embora a maioria da população rejeite sua extinção pura e simples, o ex-Ministro Antônio Brito apresenta para substituí-la, uma fórmula - conhecida como fórmula 95 - que combina o número de anos de contribuição para a Previdência com a idade: fica apto a aposentar-se quem obtiver 95 anos na soma da idade com o tempo de serviço.

A razão destas discussões e proposições é a seguinte: quando foi instituída a aposentadoria por tempo de serviço - 35 anos de trabalho para os homens e 30 para as mulheres, a expectativa de vida dos brasileiros era de cerca de 50 anos. Com a ampliação gradual desta expectativa, o contingente de idosos passou a aumentar mais que o crescimento do mercado de trabalho.

O resultado é que a relação entre contribuintes e inativos vem diminuindo ano a ano. Atualmente existem, segundo dados do MPS, cerca de 33 milhões de contribuintes, para um total de 14 milhões e 700 mil benefícios em manutenção, numa relação de 2.24 ativos para cada inativo. Para o ano 2010, a previsão é de uma relação de 1.8.( O Globo, 22.11.93).

O relatório da Comissão de Seguridade apontava ainda a necessidade de reavaliação das fontes de financiamento para a assistência médica e assistência social, de modo a que estas fossem fiscais, com a participação de toda a sociedade. A Constituição de 88 havia estipulado (DT, Art.55º) que 30% do orçamento da Seguridade Social seria destinado ao setor saúde. Em 1993, o

percentual era de 15.5% e os então Ministros da Saúde e da Previdência ocupavam os noticiários brigando pelo repasse de dotações. Em 1994, as despesas de saúde foram assumidas pelo Tesouro, o que não melhorou a situação do sistema, consumido ainda pela falta de recursos e má administração política. O pagamento diretamente a hospitais gera fraudes que poderiam ser evitadas com a implantação do SUS, priorizando a municipalização: no lugar de repassar recursos aos hospitais, haveria repasse aos municípios, com base no número de habitantes em cada cidade e na capacidade da rede hospitalar. O sistema é transparente, fiscalizado pela população e dá ao município condições de eleger prioridades. Ocorre, porém, que até junho de 1993, apenas 1200 cidades, dos 4500 municípios brasileiros haviam aderido ao SUS (Mendes, 1993).

Cabe ressaltar como fato que vem crescendo em importância nos últimos anos, a questão da Previdência Privada, especialmente no que concerne aos "fundos de pensão". Segundo Silva (1994), em setembro/1994, seu total era de 300, 113 de empresas estatais e 187 do setor privado, sendo de 2 milhões o total de participante: e cerca de 8 milhões de beneficiários, o que demonstra uma clara tendência à adoção de um sistema misto de Previdência.

Estes fundos participam do desenvolvimento econômico enquanto realizam sua **atividade-meio** e do desenvolvimento social ao realizar sua **atividade-fim**. Segundo Vaz (1993), a atividade-meio dos fundos de pensão é a aplicação de seus recursos em ativos econômicos:

- investimentos no mercado de ações;
- investimentos no mercado imobiliário propiciando especialmente a introdução



e o rápido crescimento de shopping-centers;

- investimentos em títulos públicos, contribuindo para o alongamento do perfil da dívida pública;
- investimentos no mercado imobiliário habitacional em parceria com a iniciativa privada;
- investimentos no setor saúde.

Mendes e Lobo (1994) em reportagem realizada logo após a compra da Perdigão por um "pool" de fundos de pensão liderados pela Previ (do Banco do Brasil), questionavam a já existente preocupação do governo quanto às novas fronteiras de investimentos abertas pelos fundos. Não contentes em participar do processo de privatização, eles começam a se envolver na gestão das empresas das quais são acionistas, reforçando no governo a preocupação com a regulamentação das aplicações, sob pena de que as novas atividades prejudiquem a gestão e os reais objetivos dos fundos.

A atividade fim destes fundos, retornando a Vaz (op. cit.) é justamente a complementação dos benefícios previdenciários dos trabalhadores participantes, a fim de que sua qualidade de vida não seja degradada ao ingressarem na aposentadoria. O autor considera-os como implementadores da "terceirização" dos serviços da Previdência Social pública.

Existem planos de **benefícios definidos** e de **contribuições definidas**. No primeiro caso, os benefícios são pré-estabelecidos e são definidas as contribuições necessárias para seu custeio. No segundo, os benefícios são concedidos proporcionalmente aos recursos/ contribuições acumulados e suas

respectivas valorizações. Faz parte do debate atual sobre o controle das empresas estatais a alteração do funcionamento de seus fundos de pensão, de um sistema de benefícios definidos para um de contribuições definidas, pois o regime atual tem provocado , segundo Mendes (1994) transferência indevida de recursos das empresas estatais para seus fundos de pensão, e isto é que vem garantindo a sobrevivência deles.

O governo Fernando Henrique Cardoso teve início trazendo mudanças e propostas para o setor previdenciário. Em termos da estrutura administrativa, foram extintos o Ministério do Bem-Estar Social - e junto com ele a LBA - e o Ministério da Previdência Social, voltando à estrutura o **Ministério da Previdência e Assistência Social**, com área de competência que abrange, conforme a Medida Provisória Nº 813 de 01 de janeiro de 1995, a Previdência Social, a previdência complementar e a assistência social.

Entraram em cena ainda propostas de reforma constitucional na área de previdência que visavam dar maior segurança financeira e trazer justiça ao sistema previdenciário. Estas propostas ainda não obtiveram um consenso no Congresso Nacional e geraram, de maneira irresponsável, uma corrida à aposentadoria que poderá ocasionar a paralisação de diversos serviços, principalmente no setor público, na área de educação.

Com relação às propostas de redução do papel do Estado na área de Previdência modificando o atual equilíbrio entre regimes públicos e privados, cabe lembrar Duskin (1992), que afirma, entretanto, que a onda atual de redução do papel do Estado em favor da iniciativa privada não deve esconder as reais

vantagens inerentes a cada setor: o risco de subestimar o papel do Estado em assegurar o sistema previdenciário - especialmente em casos relacionados a situação de pobreza, pode comprometer todo o futuro do sistema. Do mesmo modo, não se pode esquecer o regime público quando o assunto é fiscalização e regulamentação. Olhando por este ângulo, o Estado é, na realidade, o último responsável pelo recebimento do benefício.

Quanto ao regime privado, afirma a autora, ser importante para as pessoas que dele se beneficiam, mas este não é o caso de toda a população - e há poucas chances de que esta situação se modifique.

Esta questão de determinar os papéis dos empreendimentos públicos e privados - se deveriam ser complementares ou exclusivos - é tratada por Marshall (op.cit., p.139) da mesma maneira:

*Pode-se afirmar com segurança que se o setor privado desempenha porventura qualquer papel ( e nos países comunistas, é lógico, não desempenha nenhum), deve, até certo ponto, ser complementar. Pois nenhum governo de nossos dias poderia deixar de garantir ao menos um mínimo a seus cidadãos. Acima deste mínimo, pode-se deixar o campo inteiramente livre para a iniciativa privada, linha esta que parece corresponder ao pensamento dos liberais, ou pode ser ocupada em grande parte por um plano estatal...*

Barreto de Oliveira (1992) lembra que a definição do que é "básico" ou "complementar" depende de uma decisão política. Nesta discussão inserem-se os limites e o papel do público e do privado, bem como a da eficiência de cada regime.

De um lado, a questão é:

– até que ponto é admissível, socialmente, que algumas pessoas não poupem

voluntariamente o suficiente para formar um seguro ou uma poupança suficiente para garantir-lhes uma renda adequada em caso de perda da capacidade laborativa?

Do outro lado vê-se que um esquema compulsório é, de qualquer forma, uma interferência do Estado nas decisões individuais de consumo e investimento, com as conseqüentes perdas de eficiência econômica.

## CAPÍTULO 8

### CONCLUSÃO

Ao iniciarmos esta pesquisa, já tínhamos alguns pressupostos em mente:

- um deles era de que não seria possível entender a evolução da política pública de Previdência Social de modo isolado; caberia situá-la no contexto histórico brasileiro e perceber suas conexões com o movimento "político" de cada época;
- outro, era de que seria possível distinguir claramente "fases" naquela evolução, que representariam cada qual uma transformação, um movimento inovador;
- da mesma forma, "linhas-mestras" ou "eixos", que houvessem orientado esta evolução seriam encontrados no decorrer da pesquisa.

A estes pressupostos acrescentava-se uma natural curiosidade de administradora do setor previdenciário -com uma visão até então de dentro para fora do sistema - em conhecer o outro lado dessa relação.

A contextualização do tema foi, portanto, opção nossa. Não se pode negar ainda, que a pesquisa possibilitou uma melhor compreensão da instituição, de seus servidores e do público beneficiário.

O mesmo não se pode dizer quanto às fases "inovadoras" desta

evolução. Em que pese tratar-se de um modelo "sob constante tensão", esta não foi suficiente para alcançar um grau de superação que levasse qualquer período a um salto qualitativo em relação ao anterior, quer pela falta de capacidade de pressão dos interessados, quer pelo privilegiamento constantemente obtido pelas classes dominantes, quer pela manipulação da burocracia estatal.

Este impasse persistiu mesmo após a Constituição de 1988, que adotou legalmente o termo "Seguridade" e após as mudanças ocorridas no setor saúde, que, apesar de traduzirem um movimento potencialmente inovador, terminaram por não representar um avanço maior, no sentido de uma superação do modelo anterior.

A nossa noção "nativa" (vide Cap.1) de Seguridade , nunca chegou ao patamar do Estado garantindo de forma plena o acesso a bens e serviços, independente de vínculo previdenciário e com base apenas nos direitos de cidadão. Impõe-se no texto da Lei, mas não como prática e respeito aos direitos do cidadão. Esta questão está atrelada a mudanças mais profundas na economia e na sociedade brasileiras. Exige uma reforma do Estado, com uma máquina mais ágil, menos assistencial-clientelista e uma reforma fiscal profunda, sem o que, a Seguridade não deixará de ser após tantos anos, um "mito".

Com relação à questão dos grandes "eixos" que comandam sua história, a busca da Seguridade no Brasil pode ser vista sob três óticas principais:

- a do **regime financeiro;**
- a da **garantia dos interesses das classes dominadas *versus* interesses políticos das classes dominantes;**

– a da extensão ou tipo de vinculação para fins de cobertura.

Com relação a este último, note-se que a Previdência começa entre nós, na década de 20, privilegiando a vinculação por empresa, mediante a criação, em empresas específicas, das Caixas de Aposentadoria e Pensões - de natureza civil e privada. A partir daí, e devido, entre outros fatores, ao maior peso das classes assalariadas urbanas no cenário político econômico do país, passa-se a agrupar estas Caixas por um critério de vinculação por categoria profissional, com intervenção estatal crescente, quer em termos do custeio, quer na própria gestão das instituições; é a fase dos IAP's, que se prolonga até a década de 60.

Numa tentativa de diminuir as disparidades entre as coberturas oferecidas às categorias profissionais mais e menos abonadas, verifica-se a unificação institucional, já na década de 60, com a criação do INPS. A partir daí, a Previdência é estendida a várias categorias até então não cobertas, avançando-se, após várias reformas, para a universalização na década de 80, consagrando, na Constituição de 88, a Seguridade Social como um contrato coletivo, integrante do direito de cidadania.

Com relação ao "eixo" da garantia dos interesses das classes dominadas *versus* interesses políticos das classes dominantes, cabe analisar o tema sob o ângulo da acumulação X legitimação. Retornando ao artigo de Oliveira (1984), o autor afirma que a dinâmica dos acontecimentos na história da Previdência Social foi marcada pela alternância, no seu decorrer,

*de contextos políticos mais gerais, ao longo dos quais ora a problemática da legitimação se impunha como diretriz a este campo, abrindo-o a pressões populares, ora, ao contrário, podia ser, em parte, sacrificada aos interesses da acumulação (desde que de*

*forma habilmente elaborada, no sentido de minorar as consequências políticas de tal fato*)(p.125).

Esta alternância entre legitimação/acumulação foi expressa nos capítulos em que se dividiu o presente trabalho, demonstrando exatamente as "fases" da evolução previdenciária, a começar pelo modelo de Caixas, "amplo e abrangente" como esforço de "legitimação" do regime oligárquico, liberal, diante das pressões operárias e daí por diante.

O "eixo" sobre o regime financeiro leva a discussão para o aspecto da repartição ou capitalização, ou, se quisermos expressar de outro modo, seguridade ou seguro. Arouca (op.cit.) afirma ser uma das raízes dos problemas enfrentados pela Previdência brasileira - e que são traduzidos pelo discurso de "crise financeira" - as dificuldades em fazer frente às sucessivas despesas geradas pela ampliação dos direitos dos segurados diante do regime financeiro adotado. Trata-se de uma contradição que se instalou a partir de 1945, com a tensão entre o desenvolvimento no sentido de um modelo de seguridade e a manutenção da estrutura própria do regime do seguro social.

O seguro seria incapaz de promover medidas distributivistas pelo desequilíbrio que provocaria no regime financeiro da Previdência. Portanto, a questão permanente sempre consistiu na adoção do regime de repartição, "invólucro formal da Seguridade" (id.ibid.,p.311) ou no regime de capitalização, que retém parcela destes recursos para aplicações que renderiam a ponto de , a longo prazo, propiciar auto-suficiência financeira.

Vive-se atualmente uma fase de extensos debates, com a apresentação



de várias alternativas de reforma na área de Previdência e Seguridade, quando movimentam-se Governo e sociedade em torno de discussões sobre mais uma tentativa de ultrapassar novo momento de "crise". Em que pese as necessidades de mudanças na política previdenciária, não há como negar ser ela um dos fortes elementos de estabilidade social no país.

Por menor que seja o valor do benefício, não há como negar a garantia de sobrevivência do trabalhador representada pela Previdência Social. Da mesma forma, um sistema de tão grande abrangência e alcance, tornou-se também um motivo de forte apelo político. A grande demanda por benefícios previdenciários deriva do fato do trabalho ser mal remunerado, o que leva o brasileiro a querer aposentar-se logo. Somando isto às constantes crises conjunturais, o Brasil transformou o "aposentar-se logo", numa vantagem e numa "cultura".

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

**AROUCA, Sérgio (Coordenador). O complexo previdenciário brasileiro. Relatório de pesquisa realizada no PESES - Convênio FIOCRUZ/FINEP, com a participação de : OLIVEIRA, Jaime Araújo, FLEURY TEIXEIRA, Sonia, POSSAS, Cristina, NOGUEIRA, Roberto Passos, RIBEIRO, Armando, MEDEIROS, Marcos. Mimeografado, s.d.**

**ASSIS, Armando de Oliveira. Previdência Social. MPAS/INPS, 1975.**

**AZEREDO, Beatriz. O financiamento dos programas sociais: impasses e perspectivas. Revista de Administração Pública . Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 22(1):3-13, jan./mar. 1988.**

**BARRETO DE OLIVEIRA, Francisco Eduardo. Proposta de um referencial básico para a discussão da seguridade social. Rio de Janeiro, IPEA, 1992.**

\_\_\_\_\_. **Os fundos de pensão e o espelho defeituoso. Revista da Previdência Social. São Paulo, LTR Editora Ltda., número 152: 514-516, julho/1993.**

**X BARROSO LEITE, Celso. Um século de Previdência Social - balanço e perspectivas no Brasil e no mundo. Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1983.**

**BARROSO LEITE, Celso e VELLOSO, Luiz Paranhos. Previdência Social. Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1963.**

**BASBAUM, Leôncio. História sincera da República. São Paulo, Editora Alfa-Omega, 1986, v.2.**

**BELTRÃO, Hélio. Política Nacional de Previdência e Assistência Social. Palestra realizada na Escola Superior de Guerra. MPAS, 1983.**

BEVERIDGE, William. **Las Bases de la Seguridad Social**. México, Fondo de Cultura Economica, 1944.

BRAGA, José Carlos de Souza e GÓES DE PAULA, Sérgio. **Saúde e Previdência**. Ed. Hucitec, São Paulo, 1986.

X BRASIL, Congresso Nacional. **A Nova Constituição do Brasil**, 1988.

X \_\_\_\_\_. **Constituição**. 1967

X \_\_\_\_\_. **Constituição**. 1946.

BRASIL. Comissão Nacional de Reforma Sanitária. **Documentos I**. Assessoria de Imprensa da Comissão Nacional de Reforma Sanitária.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei Nº 6439 de 01 de setembro de 1977 (Lei do SINPAS)**. MPAS, 1978.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 3807/60, com as alterações decorrentes da Lei Nº 5890/73 (Lei Orgânica da Previdência Social)**. MPAS, 1973.

\_\_\_\_\_. **Decreto Nº 3724 de 15 de janeiro de 1919**.

\_\_\_\_\_. **Decreto Nº 4682 de 24 de janeiro de 1923**.

\_\_\_\_\_. **Decreto Nº 5109 de 20 de dezembro de 1926**.

\_\_\_\_\_. **Decreto Nº 20465 de 01 de outubro de 1931**.

\_\_\_\_\_. **Decreto Nº 22016 de 26 de outubro de 1932**.

\_\_\_\_\_. **Decreto Nº 22872 de 29 de junho de 1933**.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei Nº 2063 de 07 de março de 1940**.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei Nº 5452 de 01 de maio de 1943.(Consolidação das Leis do Trabalho - CLT).

\_\_\_\_\_. Decreto-lei Nº 7036 de 10 de novembro de 1944.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 27664 de 30 de dezembro de 1949.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 2158 de 02 de janeiro de 1954.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 35448 de 01 de maio de 1954.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 33427 de 30 de julho de 1953.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 3807 de 05 de setembro de 1960.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 48959-A de 19 de setembro de 1961.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 4214 de 02 de março de 1963.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 4266 de 03 de outubro de 1963.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 5107 de 13 de setembro de 1966.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei Nº 72 de 21 de novembro de 1966.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei Nº 200 de 25 de fevereiro de 1967.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei Nº 276 de 28 de fevereiro de 1967.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 5316 de 14 de setembro de 1967.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 61554 de 17 de outubro de 1967.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar Nº 07 de 07 de setembro de 1970.

- \_\_\_\_\_. Lei Complementar Nº 08 de 03 de dezembro de 1970.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar Nº 11 de 25 de maio de 1971.
- \_\_\_\_\_. Decreto Nº 73617 de 12 de fevereiro de 1974.
- \_\_\_\_\_. Lei Nº 6062 de 25 de junho de 1974.
- \_\_\_\_\_. Lei Nº 6260 de 06 de novembro de 1975.
- \_\_\_\_\_. Decreto Nº 77514 de 29 de abril de 1976.
- \_\_\_\_\_. Lei Nº 6435 de 15 de julho de 1977.
- \_\_\_\_\_. Lei Nº 6439 de 01 de setembro de 1977.
- \_\_\_\_\_. Decreto-lei Nº 2283 de 27 de fevereiro de 1986.
- \_\_\_\_\_. Decreto Nº 94657 de 20 de julho de 1987.
- \_\_\_\_\_. Lei Nº 8029 de 12 de abril de 1990.
- \_\_\_\_\_. Lei Nº 8422 de 13 de maio de 1992.
- \_\_\_\_\_. Decreto Nº 569 de 16 de junho de 1992.
- \_\_\_\_\_. Lei Nº 8490 de 19 de novembro de 1992.
- \_\_\_\_\_. Medida Provisória Nº 813 de 01 de janeiro de 1995.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social. **A reforma sanitária II**. Brasília, 1987.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social. **SUDS**. Brasília, 1987.

X\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social. **A Previdência Social é viável.** Brasília, 1986.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social. **A Previdência Social Brasileira.** Brasília, 1980.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Reorientação da Assistência à Saúde no âmbito da Previdência Social.** Brasília, 1982.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social. Portaria Nº 458 de 24 de setembro de 1992.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados, **Comissão especial para estudo do sistema previdenciário - Relatório Final.** Relator: Deputado Antônio Britto. Brasília, 1992

BRITTO, Antônio. **Previdência Social no Brasil - gestão ou reforma ?** Discurso na Conferência Internacional de Seguridade Social e reforma dos fundos de pensão. Brasília, MPAS, 1993.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Moacyr Velloso. **A Previdência Social brasileira e sua nova lei orgânica.** Rio de Janeiro, Distribuidora Record Editora, 1961.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política.** Campinas - SP, Papyrus Editora, 1988.

CHEPTULIM, Alexandre. **A Dialética materialista - categorias e leis da dialética.** São Paulo, Ed. Alfa-Omega, 1982.

XCOHN, Amélia. **Previdência social e processo político no Brasil.** São Paulo, Ed. Moderna, 1981.

COHN, Amélia e MARSIGLIA, Regina (Organizadoras). **A experiência do SUDS e os desafios atuais da Reforma Sanitária.** Rio de Janeiro, ABRASCO, 1989.

XCOIMBRA, Marco Antônio, **Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais**, In: **Política Social e Combate à Pobreza**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1989.

CORDEIRO, Hésio . **Reforma Sanitária II** . MPAS/INAMPS, Brasília, 1987.

COSTA, Nilson do Rosário. **Transição e movimentos sociais: contribuição ao debate da reforma sanitária**. In: **Demandas populares, políticas públicas e saúde**. Petrópolis, Editora Vozes Ltda., 1989, vol.I.

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da ciência**. São Paulo, Ed. Atlas, 1975.

\_\_\_\_\_. **Metodologia científica em ciências sociais**. São Paulo, Ed. Atlas, 1980.

DONNANGELO, Maria Cecília Ferro. **Medicina e Sociedade: O médico e seu mercado de trabalho**. São Paulo, Livraria Pioneira, Editora, 1975.

DUSKIN, Elizabeth. **Modifier l'équilibre entre régimes publics et régimes privés en matière de pensions: la problématique** In: **Les régimes de retraite privés et la politique gouvernementale**. Paris, OCDE, 1992.

ENGELS, Friedrich . **A dialética da natureza**. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1985.

FAGANI, Eduardo, BRAGA, José Carlos e SILVA, Pedro Luis Barros. **Recessão e financiamento das políticas sociais**. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 23(3):135-174, maio/julho 1989.

FARIA, Tales. **A superbancada dos donos de hospitais**. *Jornal "O Globo"*. Rio de Janeiro, 04.12.1994. Seção "O País" p.3.

FISCHLOWITZ, Estanislau. **Problemas cruciais da Previdência Social brasileira em 1964**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1964.

FLEURY TEIXEIRA, Sonia Maria. **Assistência na Previdência Social - Uma política Marginal**. In: Os direitos (dos desassistidos) sociais. São Paulo, Cortez Editora, 1989.

\_\_\_\_\_. **Em defesa da Seguridade Social**. s.d., mimeo.

FRIEDMAN, Milton e FRIEDMAN, Rose. **Liberdade de escolher - O novo liberalismo econômico**. Rio de Janeiro, Editora Record, 1980.

FUSTIER, Michel. **Pratique de la dialectique**. Cahiers de sociologie, Paris, Les Editions ESF, 1986.

GREFFE, Xavier. **La politique sociale**. Presses Universitaires de France, 1975.

IANNI, Octávio. **O colapso do populismo no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira S.A., 1971.

JACOBI, Pedro Roberto. **Movimentos sociais e Estado: efeitos político-institucionais da ação coletiva**. In: Demandas populares, políticas públicas e saúde. Petrópolis, Editora Vozes Ltda., 1987, vol.II.

KOSIC, Karel . **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra S.A., 1986.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1988.

LEITÃO, Miriam. **Gigante imprevidente**. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 27.08.89. Caderno Especial "Previdência" - p.25.

MALLOY, James. **Política de bem-estar social no Brasil: histórico, conceitos, problemas**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 10(2):5-29, abr./jun. 1976.

\_\_\_\_\_. **The politics of social security in Brazil**. Pittsburg-USA, University of Pittsburg Press, 1979.

MARANHÃO, Délio. **Direito do Trabalho**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971-2ª edição.



MARSHALL, T.H. **Política social**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1967.

MEDICI, André Cezar. **Saúde e Crise na América Latina (impactos sociais e políticas de ajuste)**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 23(3):7-98, maio/julho 1989.

MENDES, Daniella. **Corrupção está minando a saúde do Brasil**. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 20.06.1993, Seção Brasil, p. 19.

\_\_\_\_\_. **Fundo de Pensão vai mudar**. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 18.01.1994, Caderno Negócios e Finanças, p. 5.

MENDES, Daniella e LOBO, Tereza. **O novo filão dos fundos de pensão**. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 14.08.1994, Seção Negócios e Finanças, p.26.

MENEZES, Djacir. **Proudhon, Hegel e a dialética**. Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1966.

MOREIRA ALVES, Maria Helena. **Estado e oposição no Brasil (1964-1984)**. Petrópolis, Editora Vozes Ltda., 1987.

X MONTEIRO, Jorge Viana . **Fundamentos da Política Pública**. Rio de Janeiro, IPEAVINPES, 1982.

O'DONNELL, Guillermo. **Sobre o "Corporativismo" e a questão do Estado**. Universidade Federal de Minas Gerais. Cadernos do Departamento de Ciência Política, nº 3, março, 1976.

O GLOBO. **A equação do futuro**. Rio de Janeiro, 22.11.1993, Seção Opinião, p.6.

X OLIVEIRA, Jaime e FLEURY TEIXEIRA, Sonia Maria. **(Im)Previdência Social: 60 anos de história da Previdência Social no Brasil**. Rio de Janeiro, Ed. Vozes, 1989.

X OLIVEIRA, Jaime Antônio de Araújo. **Política social, acumulação e legitimidade**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 18(2):110- 26, abr./jun. 1984.

\_\_\_\_\_. **Reformas e reformismo: para uma teoria política da Reforma Sanitária (ou, reflexões sobre a Reforma Sanitária de uma perspectiva popular).** In: Demandas populares, políticas públicas e saúde. Petrópolis, Editora Vozes Ltda., 1989, vol.I.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo.** Rio de Janeiro, Edições Graal Ltda., 1981.

POVOAS, Manuel Sebastião Soares . **Previdência Privada - filosofia, fundamentos técnicos, conceituação jurídica.** Fundação Escola Nacional de Seguros, Ed. 1985.

PRADO JR., Caio. **Introdução à lógica dialética.** São Paulo, Ed. Brasiliense, 1979.

PRESTES MOTTA, Fernando Cláudio. **Empresários e hegemonia política.** São Paulo, Editora Brasiliense, 1979.

QUEIROZ, Luiz Cesar. **Por dentro da modernização administrativa.** In: Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, Nº 151, abr./jun. 1979.

RAMOS, Severino Garcia . **Noções de Previdência Privada Aberta.** Rio de Janeiro, Fundação Nacional de Seguros, 1988.

X REZENDE DE OLIVEIRA, Valéria. **Reflexões sobre a política de assistência social no Brasil.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 24(1):74- 87, nov. 1989/jan. 1990.

SANDOR, Paul. **Histoire de la Dialectique.** Paris, Les Editions Nagel, 1947.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça.** Rio de Janeiro, Editora Campus, 1979.

\_\_\_\_\_. **A trágica condição da política social.** In: Política Social e Combate à Pobreza. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1989.

SILVA, Devanir. **Fundos de Pensão: vantagens para empresas e empregados.** São Paulo, ABRAPP, 1994. mimeo.

- SILVA, Fernando A. Resende da e MAHAR, Dennis. **Saúde e Previdência Social - uma análise econômica**. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974.
- SILVA, Pedro Luiz Barros e MEDICI, André Cezar. **Seguridade social - velhos problemas, novos desafios**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 25(4):69-134, out./dez. 1991.
- SCOLFIELD JÚNIOR, Gilberto. **A nova Previdência**. Rio de Janeiro, Jornal do Brasil, 16.02.94. Caderno Negócios e Finanças, Informe Econômico, p.12.
- SUBIRATS, Jaon . **Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración**. Madrid, Instituto Nacional de Administration Publica, 1989.
- TEMPORÃO, José Gomes. **Notas sobre o SUDS - história vista por dentro do MPAS (Depoimento)**. In: A experiência do SUDS e os desafios atuais da Reforma Sanitária. Rio de Janeiro, ABRASCO, 1989.
- TITMUSS, Richard. **Essays on the welfare state**. London, Unwin University Books, 1963.
- TOSTA DE SÁ, Geraldo. **Fundos de Pensão**. Rio de Janeiro, Pete Cabralis Design, 1993.
- VAZ, Mizaél Matos. **Os fundos de pensão e o desenvolvimento do país**. In: Revista dos Fundos de Pensão. São Paulo, ABRAPP, Ano 1, Nº 2, p.13-17, set./1993.
- VILLASCHI FILHO, Arlindo e MEDEIROS, Antônio Carlos. **O Brasil urbano - perspectiva político-institucional da urbanização brasileira**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 24(1):88-121, nov. 1989/jan. 1990.
- WEFFORT, Francisco. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra S.A., 1986.
- WERNECK SODRE, Nelson. **História da burguesia brasileira**. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1964.