

ARTIGOS

Política de bem-estar social no Brasil: histórico, conceitos, problemas*

JAMES MALLOY**

Parte I: 1. A questão social na república velha; 2. A Revolução de 1930; 3. A questão da reforma 1945/1964; 4. Algumas observações gerais.

Parte II: 1. Observações gerais sobre a questão de previdência social e a desigualdade de rendas; 2. Previdência social e distribuição de renda antes de 1964; 3. O sistema após 1964; 4. Marcos cronológicos da previdência social.

PARTE I

Este trabalho constitui primeira tentativa de reunir dados e versões interpretativas, desenvolvidas durante um ano de pesquisa sobre a política de previdência social. É parte, por sua vez, de um esforço comparativo mais abrangente que está sendo realizado com o objetivo de estudar as relações entre as políticas de previdência social e a desigualdade de rendas em inúmeros países latino-americanos. As principais hipóteses do estudo comparativo mais amplo são: a) a política de previdência social tende a reforçar padrões desiguais de distribuição de renda; b) este efeito é devido à

* Trabalho apresentado no Seminário Internacional de Análise de Políticas Públicas, promovido pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, de 27 a 30 de maio de 1975.

** Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade de Pittsburgh.

estrutura político-administrativa que reflete o inter-relacionamento de governos e grupos de interesse.

Este trabalho está dividido em duas partes: a primeira oferece uma visão histórica da formulação e implementação da política de previdência social no Brasil; a segunda analisa a relação entre política de previdência social e distribuição de renda no Brasil no antigo sistema, vigente antes de 1965, e no sistema implantado naquele ano.

Grande parte dos autores brasileiros atribui a uma lei de 1923 (lei Elói Chaves),¹ que estabeleceu fundos de aposentadoria para empregados de empresas ferroviárias de propriedade privada, as origens de proteção por meio de previdência social organizada pelo Governo no Brasil. Esta interpretação é discutível por motivos muito sérios. Como acontece em outros países latino-americanos, existe, no Brasil, tradição há muito estabelecida, de vários tipos de fundos e pensões organizados pelo Governo para membros das Forças Armadas e para funcionários civis do setor público. Durante as duas últimas décadas do século XIX, inúmeros fundos de previdência social foram instituídos para uma grande variedade de servidores públicos. A lei de 1923 é importante principalmente porque marca a primeira extensão, ao setor privado, de um direito há muito reconhecido em relação aos servidores públicos. Todavia, a data de aprovação da lei Elói Chaves é hoje oficialmente aceita como o *dia da previdência social* no Brasil. É interessante notar, também, que quase todos os principais autores brasileiros especializados em previdência social são ou foram importantes funcionários em algum ramo do sistema de previdência social. A ênfase geral na lei Elói Chaves reflete uma diferenciação conceitual profundamente enraizada, no Brasil, entre a proteção da previdência social no setor público e a proteção no setor privado. Essa distinção ainda existe tanto na teoria como na prática. Em consequência, quase toda literatura brasileira sobre previdência social enfatiza principalmente a proteção no setor privado e ainda continua sendo difícil coletar dados fidedignos sobre os esquemas que protegem os servidores públicos e as Forças Armadas.

De nosso ponto de vista, o primeiro estágio significativo no desenvolvimento da moderna previdência social oficialmente organizada no Brasil cobre o período que vai de 1880 ao princípio da década de 20. Durante esse período, houve clara distinção entre a proteção na esfera privada e na esfera pública, à qual se restringia a ação governamental. Na esfera privada, a proteção era organizada por instituições filantrópicas (especialmente a Igreja Católica) e por ampla rede de sociedades de ajuda mútua. Grande número dessas sociedades baseava-se em critérios tais como religião, raça, identidade étnica ou regional etc., mas muitas outras eram também baseadas nas relações mais impessoais relativas à vinculação organizacional. Entretanto, de modo geral, parece que a filiação, em grande número de fundos de ajuda mútua, baseados no critério da vinculação organizacional, era um requisito obrigatório, imposto pelo empregador a seus empregados.

¹ Decreto n.º 4.682, de 24 de janeiro de 1923. *Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1923*. Ato do poder legislativo, jan. a dez. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1924. v. 1, p. 126.

Segundo vários pontos de vista, a proteção no contexto das sociedades de ajuda mútua foi um fenômeno importante no Brasil; um dos mais importantes é o fato de que se baseou num número de suposições e concepções que serviriam de base para a elaboração posterior de esquemas públicos de proteção organizada. A proteção, no primeiro estágio, foi organizada em torno de grupos muito específicos e definidos, não em torno de amplas classes sociais abstratas. Em segundo lugar, a proteção era dada ao indivíduo não como direito, mas como benefício contratual decorrente do fato de que contribuía regularmente para o fundo comum. Os benefícios, finalmente, foram estabelecidos para proteger os indivíduos e sua família do impacto de um número limitado de riscos passíveis de ocorrer no curso normal da vida e do trabalho, isto é, doença, incapacidade, velhice e morte. A proteção baseou-se, em resumo, no conceito de proteção mútua como uma forma de seguro social adquirida mediante contrato.

1. A questão social na república velha

A extensão da proteção da previdência social ao setor privado foi somente parte do desafio mais amplo de atender às demandas crescentes de uma classe operária emergente no fim do século XIX e início do século XX. A *questão social* foi um ponto de interesse cada vez mais intenso no debate político e social durante toda a República Velha (1889-1930). O drama desenvolveu-se num contexto que refletia fatores tanto internos como externos.

Importante fator interno foi o crescente nível de inquietação operária acirrado pela proliferação de organizações operárias cada vez mais combativas e reivindicantes. A origem histórica do movimento operário no Brasil é ainda objeto de debates e demanda muitas pesquisas futuras. A maior parte dos observadores tende a concordar, entretanto, que, apesar de haverem crescido consideravelmente nas duas primeiras décadas do século XX, as organizações locais tendiam à fragilidade. Além disso, os movimentos operários eram ideologicamente diferentes e incapazes de estabelecer e manter quer uma organização operária de âmbito nacional, quer um partido classista relevante. No entanto, as greves e os protestos cresceram em número e eficácia e tornaram-se objeto de preocupação constante por parte dos guardiões do *status quo*. A agitação alcançou seu clímax em 1917 e 1919, quando foram deflagradas duas greves gerais, relativamente bem sucedidas. Paralelamente à agitação trabalhista, notava-se uma insatisfação cada vez mais acentuada na classe média, em relação ao *status quo*, e o surgimento, dentro do Exército, de um movimento nacionalista orientado para uma séria revisão do sistema. A possibilidade de essas forças se juntarem num sério movimento revolucionário constituiu-se uma real ameaça ao regime.

Os conflitos internos no Brasil foram também afetados pelos estímulos oriundos da esfera internacional, numa versão preliminar do efeito de demonstração. Os intelectuais brasileiros, cada vez mais preocupados com a questão social, começaram a examinar os programas e a legislação tra-

balhista européia (especialmente a francesa e a alemã). Foram influenciados também pela legislação trabalhista, inclusive os esquemas de previdência social adotados pelos países vizinhos, tais como a Argentina, o Chile e o Uruguai. Essas influências externas aumentaram consideravelmente por ocasião da I Guerra Mundial e do Tratado de Versalhes, no qual os signatários, inclusive o Brasil, comprometiam-se a empreender amplo esforço no sentido de enfrentar os problemas da classe operária. A partir desses estímulos externos, os intelectuais ativistas — especialmente da classe média — desenvolveram três linhas de argumentação: 1ª) o Brasil estava demonstrando seu atraso, deixando de enfrentar o problema, como o haviam feito as nações mais adiantadas; 2ª) como signatário do tratado e membro da Organização Internacional do Trabalho, o Brasil assumira, perante o mundo, um compromisso moral e legal de resolver a questão social; 3ª) a mais sutil, de que os problemas no Brasil ainda não eram tão sérios quanto os dos países mais industrializados e, portanto, mediante reformas prudentes e oportunas, o País poderia adotar um processo mais harmonioso de desenvolvimento. Encontram-se na última as sementes da idéia principal da ideologia no período de Vargas, segundo a qual a organização perfeita das relações entre Estado e desenvolvimento da sociedade poderia ser alcançada sem o prejudicial conflito de classes ocorrido na Europa. O Brasil pôde, de fato, tirar vantagens do seu atraso para alcançar uma forma nova e mais adequada de progresso. Desenvolveu-se nesse período a *cellula mater* dos intelectuais ativistas da classe média, não apenas conscientes mas até certo ponto identificados com um grupo internacional cada vez maior de *técnicos em relações trabalhistas*, dedicados a soluções reformistas da questão social. O primeiro resultado dos esforços desse grupo foi uma lei de 1919, que concedia aposentadoria compulsória às vítimas de acidentes de trabalho.²

Parece provável que a maior parte da agitação trabalhista nesse período tenha tido um conteúdo ideológico mínimo e se orientara principalmente para demandas por melhores salários e condições de trabalho. De qualquer maneira, por volta de 1920, alguns políticos defensores do *status quo* procuraram dissipar a pressão exercida pelas classes mais baixas e granjear apoio pessoal prometendo atender às demandas trabalhistas específicas. O mais notável foi Artur Bernardes que, numa campanha presidencial bem sucedida, em 1922, conseguiu o apoio da classe trabalhista, prometendo, entre outras coisas, a instituição da proteção da previdência social.

Uma vez no governo, Artur Bernardes seguiu uma política dualista em relação ao movimento trabalhista. Adotou, de um lado, a política de repressão brutal que visava principalmente aos radicais; procurou, de outro lado, neutralizar a investida de certos grupos trabalhistas-chave, mediante certas concessões. Em abril de 1923, instituiu o Conselho Nacional de

² Decreto n.º 3.724, de 15 de janeiro de 1919. *Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1919*. Ato do poder legislativo, jan. a dez. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1920. v. 1, p. 166.

Trabalho,³ para assessorá-lo em assuntos pertinentes à classe trabalhista. Mais concretamente, em 24 de janeiro de 1923, a Assembléia aprovou a famosa lei Elói Chaves, proposta originalmente pelo parlamentar Elói Chaves, de São Paulo. A lei determinava a criação obrigatória, em cada ferrovia, de um fundo de aposentadoria e pensões (caixa de aposentadoria e pensões), a partir deste ponto denominada CAP. Em 1926, o sistema de caixa de aposentadoria e pensões foi estendido aos trabalhadores de docas e navios. É interessante notar que a lei Elói Chaves baseou-se abertamente na legislação argentina e que os proprietários da São Paulo Railway Company influenciaram Elói Chaves para apresentar o projeto. Analisando a literatura complementar, parece razoável argumentar que apesar de a pressão oriunda da classe trabalhista haver criado um clima de urgência, os primeiros movimentos no sentido da previdência social no setor privado foram definidos e iniciados a nível de elite, e destinados a amainar a agitação trabalhista e proteger o *status quo*. Este estilo continuaria a caracterizar os movimentos seguintes.

Foi assim que em 1920 foram formulados os conceitos e propósitos básicos que dariam forma ao moderno sistema de previdência social do Brasil. No fim da década de 20, a idéia de que o Estado devia obrigatoriamente pôr em vigor a previdência social tornou-se instrumento político comum entre a fortalecida elite brasileira. Paradoxalmente, a previdência social tornou-se tema principal do programa da Aliança Liberal que apoiou Getúlio Vargas na sua fracassada campanha presidencial de 1930. Em resumo, a idéia básica de proteção dos grupos operários por meio da previdência social foi definida, mas permaneceu o problema de implementar os conceitos numa frente mais ampla.

A estrutura conceitual e administrativa da previdência social, definida nos anos 20, foi construída inteiramente a partir do velho conceito de ajuda mútua. A previdência social dirigiu-se a grupos específicos de trabalhadores (nesse estágio empresa por empresa) e não a amplas categorias de classe, gerando, assim, uma estrutura administrativa que dividiu horizontalmente o operariado. Os recursos para o sistema deveriam provir de contribuições feitas por empregados e empregadores, suplementados pela contribuição do Estado. Assim, a proteção não era um direito inerente ao *status* do trabalhador, como operário ou cidadão, mas um direito adquirido contratualmente com base em contribuições, ao longo do tempo. A proteção era ainda concedida sob a forma de benefícios relacionados aos riscos e perigos inerentes ao trabalho. Implícita no esquema estava a idéia de que o trabalhador não só tinha um direito, adquirido contratualmente, de proteção contra doença, velhice, etc., mas tinha um dever paralelo (juntamente com o empregador e o Estado) de proteger-se contra o futuro, desistindo de parte de seus salários. Os principais acréscimos aos antigos sistemas de ajuda mútua baseados no trabalho foram: a) obrigatoriedade de filiação; b) contribuição estatal, por meio de recursos públicos; c) supervisão e

³ Decreto n.º 16.027, de 30 de abril de 1923. *Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1923*. Ato do poder executivo, jan. a ago. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1923. v. 2, p. 368.

regulamentação das atividades dos fundos pelo Estado. A legislação limitada dos anos 20 delineou um sistema de seguros imposto compulsoriamente pelo Estado.

2. A Revolução de 1930

A Revolução de 1930, que levou Getúlio Vargas à presidência do Brasil por um período de 15 anos, provocou profunda reorganização das relações entre Estado e sociedade, fato que influiu fundamentalmente sobre cada aspecto da política social, incluindo a política de previdência social. Como foi dito anteriormente, Getúlio Vargas e seu *staff*, na realidade, não definiram os conceitos e princípios na área da previdência social; implementaram sistematicamente o conjunto preexistente de conceitos políticos dentro de um esquema mais amplo de reorganização das relações entre Estado e sociedade. A expansão e a implementação da área da política de previdência social foram as primeiras contribuições de Vargas.

A questão da ideologia de Vargas (se é que realmente ela existia), é e permanecerá como tema de debate acirrado entre os estudiosos. Independentemente de suas orientações ideológicas, ou da ausência delas, Vargas, como chefe de Estado absoluto, seguiu um padrão razoavelmente consistente nas políticas em relação ao papel do Estado. Analisando o passado, vemos que três objetivos parecem destacar-se nesse período: Vargas lutou vigorosamente para transformar o Estado no ponto central e no regulador das relações socioeconômicas nacionais; como parte dessa estratégia, procurou libertar o Estado tanto das pressões externas como internas, dotando-o de tanta autonomia quanto foi possível; instituiu, finalmente, um processo de modernização e racionalização das relações sociais que, pelo menos depois de 1937, se baseou numa política de industrialização. De certo modo, o Estado tornou-se, no governo de Vargas, ao mesmo tempo um meio e um fim; Vargas procurou usar a máquina estatal para criar uma nação mais coerente, moderna e forte que mostraria seu poder ao mundo sob a forma de um Estado relativamente autônomo e poderoso. Pode-se argumentar que foi um processo de adaptação da forma tradicional do Estado patrimonial à essência de uma era moderna. Para os esforços de Vargas no sentido de centralização e reorganização, foi fundamental a utilização de uma abordagem sistemática à organização das relações econômicas com o Estado, definindo e regulamentando tanto a forma como o conteúdo das relações empregado-empregador. O órgão encarregado de introduzir essa modificação foi o novo Ministério do Trabalho, criado em 1930. Muitos dos intelectuais anteriormente preocupados com a questão social foram chamados pelo primeiro Ministro do Trabalho, Lindolfo Collor, a integrar o Ministério como assessores. Tenha ou não Vargas defendido uma ideologia, o fato é que, com o correr dos anos, os funcionários do Ministério do Trabalho, bem como outros que cercavam o presidente, desenvolveram uma acentuada tendência corporativista em relação à organização das relações econômicas no Brasil — fato mais ou menos ratificado pela Constituição do Estado Novo.

A maior parte dos estudiosos desse período concorda que Vargas e seu *staff* procuraram aumentar o poder regulador autônomo do Estado, reunindo os grupos de pressão em potencial num sistema de grupos oficialmente reconhecidos, divididos horizontalmente entre si, mas integrados, a nível de elite, numa estrutura vertical onde o controle era exercido do topo para a base. Este sistema de cooptação e controle visava principalmente aos movimentos trabalhistas numa tentativa de: a) neutralizar o operariado como fonte de apoio para os grupos da oposição; b) despolitizar os sindicatos que atuavam como fonte de articulação autônoma de demandas de grupos; c) angariar o apoio do operariado como principal sustentáculo (embora passivo) do regime. Para atingir esses objetivos desenvolveu-se, no período Vargas, minucioso conjunto de leis regulamentando os sindicatos, as relações patronais e as condições gerais de trabalho. Um componente dessa abordagem cuidadosa foi a expansão e o desenvolvimento do sistema de previdência social. Assim, enquanto a previdência social fora anteriormente uma solução relativamente isolada e *ad hoc* para o problema de agitação trabalhista, no regime de Vargas tornou-se parte integrante de uma estratégia global e autoconsciente no que diz respeito às relações Estado-sociedade.

Visto desse modo, é importante salientar que apesar de a política da previdência social estar ligada à tentativa de controlar as classes trabalhistas, com elas cooptando, foi também uma diretriz que emergiu do Estado moderno. Historicamente, todos os Estados modernos surgiram mediante um processo de acumulação de funções anteriormente exercidas fora do domínio público. Na verdade, o moderno setor público recebeu tanto os direitos como os encargos do exercício do poder sobre uma gama cada vez mais ampla de áreas funcionais. Esse processo acentuou-se e expandiu-se, no contexto contemporâneo, em todos os países, particularmente nos subdesenvolvidos, engajados na busca autoconsciente de desenvolvimento e modernização. As funções de proteção e assistência social estavam, tradicionalmente, nas mãos da família, das associações de ajuda mútua e de organizações tais como a Igreja. A perturbação produzida pela industrialização e pela urbanização tornaram essas instituições completamente obsoletas, e a sociedade defrontou-se com um problema humano cada vez maior, bem como com uma fonte de conflito social. Nova e importante necessidade funcional foi criada e, com ela, uma fonte potencial de poder. Desenvolveu-se, concomitantemente, um conflito quanto às instituições que assumiriam a responsabilidade pela atividade e, conseqüentemente, o poder inerente à função. Além da questão do poder administrativo, o problema de proteção social estava ligado a outros temas fundamentais de interesse direto do Estado: a ordem pública, a tranquilidade e a estabilidade. No Brasil, como em todo lugar, a responsabilidade do Estado pelas atividades de proteção social está ligada à expansão de seu poder funcional, como realidade administrativa, e aos objetivos políticos relativos às orientações, quanto ao conflito social com vistas à manutenção da ordem pública e da segurança nacional.

Nos anos 30, a proteção da previdência social ampliou-se gradualmente até que, por volta de 1938, praticamente todos os trabalhadores urbanos em atividade estavam sendo beneficiados. É importante salientar que essa cobertura era restrita aos trabalhadores urbanos, não havendo qualquer tentativa de estendê-la aos trabalhadores rurais. Inicialmente, a extensão da cobertura foi baseada na criação de novas CAP. Em 1933, porém, um conceito relativamente novo foi introduzido. Ao invés de criar uma CAP em cada empresa, concebeu-se a organização de proteção em torno de categorias funcionais a nível nacional, ou seja, todos os estivadores, bancários, comerciários, industriários etc. Esta idéia estava ligada a um princípio organizacional geral introduzido à época da formação dos sindicatos em torno de um limitado número de categorias profissionais em âmbito nacional.

A mão-de-obra era concebida não como uma classe, mas como um conjunto de “classes separadas, definidas segundo ocupações específicas”.

Em 1933, surgiu novo tipo de instituição de previdência social, apesar de continuar a existir a maior parte das CAP: o instituto de aposentadoria e pensões (ao qual chamaremos daqui por diante de IAP), que congregou como seus segurados todos os trabalhadores de uma categoria ocupacional específica. O IAP era, sem dúvida, uma importante inovação conceitual e organizacional. A idéia do IAP, entretanto, partiu logicamente da concepção das CAP e envolveu principalmente um movimento que partiu da noção mais concreta de grupos formados por empregados de uma empresa, para uma noção mais abstrata de categoria funcional *profissional*. Como o estímulo geral do processo de modernização envolve uma mudança das formas mais concretas de organização social para as mais abstratas, a criação dos IAP pode ser considerada parte do projeto geral de modernização, iniciado por Vargas. É importante lembrar, porém, que o sistema de previdência social permaneceu altamente particularista e manteve a divisão da população trabalhadora urbana em unidades funcionais distintas.

A proteção da previdência social era concedida a grupos. Os primeiros grupos a conseguirem cobertura foram os servidores públicos, seguidos de categorias amplas como os bancários e comerciários e, finalmente, em 1938, a categoria dos industriários, mais ampla e mais amorfa. Nesse mesmo período, a cobertura aos servidores públicos foi consolidada e reorganizada, culminando com a criação, em 1938, de um instituto para assistência aos servidores civis — IPASE. O padrão de expansão na esfera privada refletiu duas realidades básicas. Primeiro, refletiu os padrões de desenvolvimento econômico que o Brasil havia seguido na primeira parte do século XX, isto é, uma economia orientada para exportação de produtos primários. A proteção social deslocou-se então daqueles dedicados a atividades de infraestrutura, que atuavam no setor de exportação, para os do sistema bancário e comercial e, finalmente, para os do setor industrial, economicamente mais fraco.

A sequência de concessão da proteção social também refletiu o poder de grupos específicos que surgiram em decorrência de sua posição estratégica na economia e de seu nível de requinte organizacional, o que pode

ser ilustrado pelo caso dos industriários, mais dispersos e menos organizados, os últimos a receberem esses benefícios.

Entretanto, se bem que a seqüência da extensão de proteção da previdência social tenha refletido o poder de grupos específicos, não aplicou os conceitos básicos de proteção social, nem definiu as normas básicas do sistema. As idéias básicas foram definidas nos anos 20, utilizadas por Vargas como plataforma política em sua campanha em 1930, e incluídas, então, na Constituição de 1934. Após 1930, a formulação e implementação de programas específicos ficou a cargo do Ministério do Trabalho. Os conceitos, normas e regras eram definidos pela cúpula. Os grupos usaram seu poder para exigir o que já havia sido estabelecido como um direito (no sentido contratual restrito, já definido). Por via do Ministério do Trabalho, o Estado decidia quando e como conceder o direito reconhecido. O Ministério respondia a pressões (em certas ocasiões, muito fortes), concedendo novamente a grupos específicos, direitos formais anteriormente reconhecidos. A seqüência de proteção originou-se de negociação direta entre o Ministério do Trabalho e grupos específicos. Quando a proteção era concedida, cada grupo recebia não apenas seu próprio instituto, mas também sua própria lei de previdência social. Os grupos, então, usaram seu poder não apenas para exigir proteção, mas para negociar um esquema de previdência melhor que o concedido a outros grupos. O resultado foi um conjunto confuso de leis e normas de atuação e uma variedade de diferentes padrões de proteção. A abordagem profundamente particularista do Governo encorajou, nos trabalhadores, a formação de grupos específicos, o que os dividiu, fomentando a competição intergrupal e minando todo o embasamento da solidariedade de classe.

Nos fins da década de 30, o Brasil tinha um complexo sistema de previdência social baseado numa série de CAP e IAP, funcionando de acordo com uma variedade de leis e procedimentos. Do ponto de vista organizacional, essas instituições eram entidades públicas autônomas que agiam sob a supervisão geral do Ministério do Trabalho. Em todos os casos, o presidente da instituição era nomeado pelo presidente da República. Ao lado de um presidente, cada instituição tinha algum tipo de órgão administrativo colegiado, constituído pela representação igualitária de empregadores e sindicatos. Assim, em todos os casos, a estrutura sindical estava diretamente ligada às instituições de previdência social, ligação essa que se tornaria extremamente importante.

Uma das conseqüências inesperadas do tipo específico de sistema de previdência social adotado no regime de Vargas foi a criação de um recurso político crítico que cresceria em importância nos anos seguintes. As CAP e os IAP constituíram-se força política em pelo menos três aspectos: 1º) controle de largas somas de fundos de investimentos, cuja distribuição poderia sofrer influências políticas; 2º) capacidade de controlar a alocação de ampla gama de benefícios a serem concedidos a grande número de pessoas, o que representava grande potencialidade política; 3º) os institutos e as caixas deram origem a grande número de empregos que podiam ser distribuídos segundo critérios políticos.

Outro significativo progresso durante esse período foi o surgimento, dentro do sistema de previdência social, de um grupo de especialistas na matéria. Por volta de 1940, esses especialistas constituíram um grupo definido de tecnocratas da previdência social que desempenharia, nas cinco décadas seguintes, papel preeminente na evolução do sistema brasileiro de previdência social, tanto na qualidade de analistas do sistema, como na de administradores e impulsionadores da previdência social. Não seria exagero dizer que este grupo de tecnocratas desempenhou um papel primordial em toda mudança importante ocorrida na política brasileira de previdência social, a partir de 1940.

Este grupo de tecnocratas da previdência social formou-se principalmente entre funcionários empregados por duas das principais instituições do sistema previdenciário desse período. O primeiro grupo formou-se no Ministério do Trabalho e se constituía de advogados, que militavam na área da previdência social, e atuários, empregados pelo Ministério para supervisionar as CAP e os IAP. Outro grupo, talvez mais importante, era constituído por jovens funcionários (muitos com formação jurídica) empregados pelo Instituto dos Industriários (IAPI).

O IAPI, que surgiu em 1938, foi o maior e o último grande instituto a ser criado. Talvez porque os industriários fossem os menos organizados, durante aquele período, a comissão que instituiu o IAPI sofreu pouca pressão política e sindical. Os fundadores do IAPI estavam determinados a evitar, a qualquer custo, o que consideravam ser as falhas dos outros institutos e estabelecer o IAPI segundo sólidos critérios administrativos e atuariais. A comissão, presidida por João Carlos Vital, passou cerca de um ano planejando a nova organização, tendo realizado, entre outros estudos, um completo censo industrial. O IAPI foi, além disso, a primeira instituição a selecionar seus funcionários por meio de rigoroso concurso de âmbito nacional. Desde o início esse instituto foi assessorado por um grupo de jovens profissionais bem treinados que, apesar de sua juventude, assumiu rapidamente posições de responsabilidade. Era um grupo profundamente coeso, com moral elevado e um senso bastante desenvolvido de consciência profissional. É evidente, também, que se considerava um grupo à parte dos funcionários menos especializados dos outros institutos. Mediante um processo de treinamento em serviço, seus membros tornaram-se especialistas não somente em previdência social brasileira mas em todas as principais tendências internacionais nesse campo. Formaram, em pouco tempo, uma elite identificada com um grupo internacional mais amplo de especialistas em previdência social. Procuraram reformar rapidamente o sistema brasileiro, não apenas para adequá-lo ao que havia de melhor, em nível internacional, mas para torná-lo um exemplo inovador para o resto do mundo.

A primeira tentativa importante de reforma do sistema de previdência social no Brasil surgiu no início da década de 40. Característica da abordagem adotada no regime de Vargas, a reforma da previdência social foi um componente da tentativa geral de organizar e sistematizar a questão mais ampla das relações entre mão-de-obra e Estado. A principal conquista

deste movimento foi a promulgação, em 1943, de um novo código consolidado do trabalho (Consolidação das Leis do Trabalho — CLT).⁴

A tentativa de reorganização e sistematização do sistema de previdência social, entretanto, não foi avante.

Uma comissão do Ministério do Trabalho, presidida ainda por João Carlos Vital e assessorada por tecnocratas do Conselho Atuarial, elaborou um plano global destinado não somente a reorganizar o sistema, mas a revolucioná-lo. Muito importante para o esquema foi a criação de um novo tipo de instituto denominado Instituto de Serviço Social Brasileiro — ISSB. O esquema incluía um plano global de proteção *do berço ao túmulo*, baseado em: 1º) assistência médica ampla; 2º) uma gama completa de programas assistenciais; 3º) os tradicionais benefícios de aposentadoria e pensões. Os idealizadores do ISSB, fortemente influenciados pelo Plano Baveridge, da Inglaterra, visavam a três metas principais adicionais: 1ª) estender a proteção da previdência social a todo brasileiro (constituindo as duas únicas exceções os servidores públicos civis e militares, que conservariam seus próprios sistemas), incluindo, naturalmente, os trabalhadores rurais, que até então não tinham assistência; 2ª) o ISSB estabeleceria um plano uniforme de contribuições e benefícios para todos; 3ª) todas as atividades da previdência social seriam unificadas sob um único instituto, o ISSB.

Não foi surpresa que o ISSB encontrasse sérias resistências de uma grande variedade de grupos e provocasse acirrada luta no regime de Vargas. A resistência mais séria veio de interesses arraigados, criados pelo sistema antigo, como, por exemplo: as companhias de seguro privado que, desde 1919, eram responsáveis pelas apólices de seguro de acidentes de trabalho; de certas categorias de empregados (especialmente de bancos, ferrovias e grupos de outros serviços públicos), que recebiam maiores benefícios no sistema antigo; de funcionários das CAP e dos IAP, que temiam perder seus empregos e gratificações; dos líderes sindicais e dos políticos, ameaçados de perder o controle sobre seus “feudos” eleitorais. O ISSB sofreu também a resistência dos líderes no Ministério do Trabalho, que o encaravam como um gigantesco rival funcional do Ministério. A luta contra o ISSB continha, em embrião, o esboço de uma reação que, com graus variáveis de intensidade, seria levada a efeito, de 1940 até 1965, isto é, uma batalha entre os especialistas da previdência social, que continuamente elaboravam esquemas de reforma do sistema, e os interesses nele contidos que viam, nos citados esquemas, uma ameaça direta a suas posições.

Aquela altura, entretanto, o ISSB parecia ajustar-se perfeitamente à tentativa de Vargas de consolidar e sistematizar o sistema que ele vinha elaborando desde 1930. Identificado, portanto, com o ISSB, Vargas baixou um decreto, em abril de 1945, criando o novo instituto. A resistência, entretanto, não diminuiu e o regulamento necessário para operacionalizar as normas gerais do decreto original não foi promulgado antes da queda

⁴ Decreto n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943. *Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1943*. Ato do poder executivo, jul. a set. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1943. v. 5, p. 240. Publicado no D.O. de 9.8.43.

de Vargas do poder. É impossível saber qual teria sido o destino do ISSB se Vargas não tivesse sido deposto. Ainda assim, alguns observadores intimamente ligados ao problema argumentam que Vargas não poderia realmente impor o novo sistema e estava preparado para desistir. Esta opinião ganha foros de verdade pela demora ocorrida na promulgação do decreto de regulamentação e pelo fato de que o novo decreto sobre previdência social, baixado por Vargas em 1954, nos moldes do ISSB, havia sido esvaziado, não contendo os traços mais característicos do plano original, ou seja, a unificação de todas as organizações em um só instituto.

Embora não se possa analisar detalhadamente a luta contra o ISSB, ela trouxe algumas luzes quanto ao tipo de estrutura Estado-sociedade, construída por Vargas entre 1930 e 1945. Como muitos já ressaltaram, Vargas montou um sistema corporativista dentro do qual o Estado, em certo sentido, conseguiu a cooptação de importantes grupos sociais sob o controle da cúpula. A estrutura básica do sistema permitiu, entretanto, que grupos como os sindicatos penetrassem em entidades públicas específicas e pasassem a integrá-las como baluartes do poder, para resistir a inovações políticas específicas, tais como a reforma da previdência social. Vargas montou uma estrutura estatal grande e formalmente poderosa, mas internamente fragmentada e desarticulada, o que diminuía grandemente a capacidade do Estado de empreender maiores inovações em áreas políticas importantes. Assim como os sindicatos eram fracos e manipulados, de certo modo o Estado também o era. Era um tipo clássico de situação organizacional em que havia uma relação mútua de apoio e dependência criando um clima geral de rigidez e imobilismo. Esse fenômeno tornou-se evidente depois que Vargas deixou o governo e contribuiu, de forma significativa, para criar o ambiente que deu origem à revolução de 1964. Parece, pelo menos, que foi o que aconteceu em relação à política de previdência social.

3. A questão da reforma 1945/1964

Antes da queda de Vargas, as tentativas de estimular reformas no campo da previdência social envolveram ligações diretas com o presidente. Com a mediação do ministro do Trabalho, os reformadores defrontaram-se, então, com um jogo político novo, mais aberto, ao qual tiveram que se adaptar. Em muito pouco tempo parece ter-se desenvolvido um processo de interpenetração dos tecnocratas da previdência social, no Ministério do Trabalho, e os do IAPI que, mais tarde, no fim da década de 40, constituíram um grupo de indivíduos profundamente coerentes em busca de estratégias para reforma e modernização do sistema da previdência social. As idéias de unificação organizacional imediata e universalização da cobertura previdenciária foram postas de lado como utópicas ou politicamente inviáveis e os reformadores adotaram, em relação a elas, uma abordagem programática gradualista. Permanecia, porém, forte, a opinião de que a uniformização da base legal do sistema, especialmente no que se referia às contribuições e aos benefícios, era uma meta crítica a ser alcançada.

O primeiro passo na nova investida ocorreu em 1947, quando o Deputado Federal Aluizio Alves, assessorado por tecnocratas da previdência social, elaborou e submeteu ao Congresso cuidadoso projeto de lei objetivando a promulgação de uma única lei orgânica que regulasse o sistema da previdência social. (Projeto de lei orgânica da previdência social.) No entanto, só em 1960, 13 anos mais tarde e depois de muitas modificações, é que uma nova lei orgânica da previdência social foi aprovada.⁵ Durante aquele período, o projeto original foi completamente modificado pelo menos cinco vezes e cada novo substitutivo foi submetido a centenas de emendas.

Os mesmos grupos que tinham basicamente resistido ao ISSB procuraram bloquear completamente a nova lei ou emendá-la de modo que se tornasse mais compatível com os seus interesses. O principal grupo a defender a reforma era constituído pelos tecnocratas da previdência social que procuraram o apoio de políticos e dos setores do movimento trabalhista, aos quais tentaram convencer de que a reforma a ser empreendida atendia a seus interesses.

É importante observar que durante esse período a uniformização, e não a unificação — conceito ao qual mais resistiam — foi o principal problema. Entretanto, muitos dos que combatiam a unificação encaravam a uniformização como apenas o primeiro passo para a unificação, e essa era, indubitavelmente, a estratégia de alguns dos reformadores. Durante alguns anos (1947/1951), o grande problema dos reformadores consistiu na ausência geral de liderança política. Aluizio Alves, dos parlamentares mais conservadores da UDN, não tinha o apoio do seu próprio partido e, mais importante ainda, o Presidente Dutra não demonstrou qualquer interesse real pela reforma da previdência social. Nessas condições, os opositores não tiveram dificuldade em colocar a lei de lado.

Além de seus esforços na arena legislativa, os tecnocratas da previdência social desenvolveram, nesse período, seus estudos de reforma. Numerosos artigos e livros foram escritos analisando o sistema, salientando suas deficiências e propondo reformas. No final da década de 40, notavam-se também os esforços de dois importantes grupos que procuravam analisar o sistema com o objetivo de adequá-lo ao contexto internacional. Esses estudos envolveram especialistas em previdência social, do Ministério do Trabalho e do IAPI, em colaboração com antigos profissionais que trabalhavam numa instituição de pesquisa recentemente criada — a Fundação Getúlio Vargas. Um dos resultados desses esforços foi a obra: *O seguro social: a indústria brasileira*, publicada em 1950 pelo IAPI.⁶ Outro estudo — *Previdência social no Brasil e no estrangeiro* —⁷ também foi publicado

⁵ Decreto n.º 3.807, de 26 de agosto de 1960. *Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1960*. Ato do poder legislativo, jul. a set. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1960. v. 5, p. 196. Publicado no D.O. de 5.9.60.

⁶ Alim Pedro. *O seguro social: a indústria brasileira, o Instituto dos Industriários*. Relatório-estudo do eng.º Alim Pedro, presidente do IAPI, no período de 26.2.46 a 29.1.51; publicado em 1950 pelo IAPI. 477 p.

⁷ Fundação Getúlio Vargas. *A previdência social no Brasil e no estrangeiro*. Rio de Janeiro, FGV, 1950. 329 p.

em 1950, pela Fundação Getúlio Vargas. Os dados apresentados no último, em particular, foram usados praticamente em todas as propostas legislativas a partir de 1951.

Quando Vargas retornou à presidência, em 1951, os defensores da reforma tinham novamente um líder. Mesmo o Presidente Vargas defrontava-se, então, com um jogo político mais aberto e complexo. Em 1952, ele encarregou Aluísio Alves de apresentar uma quarta versão de sua lei original. Numa tentativa de mobilizar apoio e avaliar a opinião da classe trabalhadora, Vargas, em 1953, fez realizar o primeiro congresso nacional sobre previdência social, presidido por seu Ministro do Trabalho, João Goulart. O congresso, que se realizou de 4 a 8 de agosto, contou com grande número de participantes e indicou que, mesmo havendo apoio geral quanto à idéia de reforma, persistiam profundas divergências quanto à forma de efetivá-la. Dois temas foram a plenário para votação geral: absorção, pelo setor público, da responsabilidade pelo seguro contra acidentes de trabalho e unificação administrativa do sistema de previdência social. O primeiro foi aprovado por esmagadora maioria, enquanto o segundo foi rejeitado por 275 contra 186 votos, indicando que se bem que a maioria das classes trabalhadoras ainda fosse contra a unificação, significativa parcela do movimento a desejava agora como parte da reforma total. Como dissemos anteriormente, Vargas tentou ainda modificar o sistema por via de um decreto de 1954,⁸ de alguma forma semelhante ao do ISSB mas significativamente não voltado para a unificação. Depois de sua dramática morte, o decreto foi totalmente rejeitado como inconstitucional por seu sucessor, Café Filho.

Parece que por volta de 1950 chegou-se a um consenso geral em relação a alguma medida reformista, particularmente com respeito à uniformização. Continuou, entretanto, a resistência contra a unificação. Os principais representantes do movimento reacionário continuaram a ser os burocratas da previdência social e os políticos e líderes sindicais, que procuraram preservar seu controle sobre os institutos. Grupos menos privilegiados, como os dos industriários e comerciários, começaram a apoiar a reforma. Em 1959, talvez como uma antecipação à proximidade das eleições, o PTB, partido trabalhista de Vargas, liderado por João Goulart, assumiu abertamente a luta pela reforma e, em 1960, a lei orgânica da previdência social foi promulgada e implementada.⁹

A lei aprovada, entretanto, representa obviamente um compromisso tanto dentro do PTB, quanto entre o partido e os interesses privados, entre os quais se encontravam os das empresas privadas de seguro. A nova lei orgânica sujeitou o sistema a uma legislação única, sob um conjunto uniforme de normas gerais. Alguns grupos novos, como os profissionais autônomos e liberais, integraram-se ao sistema, não sendo incluída

⁸ Decreto n.º 35.448, de 1.º de maio de 1954. *Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1954*. Atos do poder executivo, abr. a jun. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1954, v. 4, p. 192. Contra a centralização administrativa da previdência social: cap. VII, art. 73, § 1.º, p. 203.

⁹ Decreto n.º 3.807, de 26 de agosto de 1960. Op. cit.

a massa de trabalhadores rurais e empregados domésticos. A responsabilidade pelos seguros de acidentes de trabalho permaneceu com o setor privado e, o que é mais importante, o sistema continuou baseado em institutos públicos independentes. Dos três objetivos originais do ISSB, somente um — a uniformização — foi alcançado. Os institutos continuaram a ser um instrumento político importante nas mãos dos líderes políticos e sindicais. A despeito, porém, da unificação formal, os institutos, na prática, mantiveram diferentes níveis e padrões de benefícios (especialmente quanto à assistência médica) para seus associados.

Entre 1960 e 1964 pouca inovação ocorreu, do ponto de vista estrutural, na área da previdência social. Em 1963, o governo de Goulart aprovou nova lei trabalhista que beneficiava os trabalhadores rurais, estendendo a eles, ostensivamente, a proteção da previdência social. A lei, porém, não fornecia meios eficazes quer para financiar, quer para implementar a assistência rural. A esta altura a maioria dos institutos enfrentava sérios problemas financeiros, estando, praticamente, em decadência. Além disso, os reformadores tecnocratas e outros se convenceram de que os antigos institutos estavam tão comprometidos com políticas ideológicas e trabalhistas que se haviam tornado quase inteiramente ineficazes. Esta reação na área da política de previdência social era parte de uma oposição mais ampla, de muitos grupos, especialmente das Forças Armadas, ao que era percebido como uma subversão geral das instituições públicas sob o comando de Goulart. A sensibilidade para a reforma da previdência social — agora voltada para a necessidade de unificação — começou a congregiar os que se orientavam para uma completa mudança do curso do sistema, particularmente com respeito às relações trabalhistas e à posição dos sindicatos.

A revolução de 1964 e a série de regimes autoritários civis-militares que se seguiu são e continuarão sendo tema de debate intenso e apaixonado. Muitos concordarão, porém, que a revolução foi orientada para a promoção da modernização e do desenvolvimento nacional dentro de um modelo econômico, tipo Estado capitalista. De suma importância para a abordagem a partir de 1964 é o novo esforço para centralizar o poder, tornando o Estado o principal agente da regulamentação social geral. Como ocorrera em 1930, essas metas levaram a um esforço para reorganizar as relações entre o Estado e a sociedade em geral e, especialmente, as relações entre Estado e classes trabalhistas. A política da previdência social, como em 1930, foi parte integrante de um processo de reorganização. Além disso, a tão discutida aliança militar-tecnocrata, tida como uma característica do Brasil após 1964, destacou-se, indubitavelmente, no campo da política da previdência social.

Castelo Branco, o primeiro presidente da revolução, nomeou para Ministro do Trabalho Arnaldo Sussekund — funcionário público do Ministério desde 1940 e reconhecido especialista em previdência social. Sussekund imediatamente tratou de *arrumar a casa*, intervindo nos sindicatos, reorganizando o Ministério do Trabalho e colocando todos os institutos de previdência social sob intervenção. Constituiu imediatamente uma comissão

para estudar a reorganização total da previdência social. Muitos dos principais interventores dos institutos, bem como o secretário da Comissão de Estudos, eram tecnocratas do IAPI. Apoiada pelos interventores, a comissão delineou um plano com base no ISSB, propondo a extensão da previdência social aos trabalhadores rurais e a unificação organizacional total sob um novo ministério: o da Previdência Social. Este plano também foi intensamente combatido pelos sindicatos e grupos-chaves, como os bancários e as companhias de seguro. Houve também alguma resistência por parte do Ministério da Fazenda, que temia as consequências econômicas do plano, em virtude do austero programa antiinflacionário em que se havia engajado.

A reforma foi, então, adiada temporariamente, e Sussekund deixou o Ministério para dedicar-se a outras atividades. Quase que imediatamente, porém, seu sucessor surgiu com um novo plano, menos amplo, para fundir todos os antigos institutos do setor privado em um Instituto Nacional da Previdência Social — INPS. A resistência foi forte e aberta, englobando todos os grupos que sempre haviam combatido a unificação. Entretanto, uma vez convencido de que o plano era financeiramente viável, o Governo deu ao novo Ministro do Trabalho, Nascimento Silva, autorização para proceder à reorganização. Nascimento Silva cercou-se de tecnocratas de renome na área de previdência social que elaboraram planos e, em questão de meses, o INPS foi criado e instalado, em 1966.¹⁰ Desde sua criação, muitas outras reformas previdenciárias foram realizadas. Em 1967, depois de anos de resistência por parte das empresas seguradoras privadas, o seguro contra acidentes de trabalho ficou sob a responsabilidade do INPS.

Em 1971, concedeu-se proteção efetiva — diferente, porém, da do INPS — aos trabalhadores rurais, sob a forma de um instituto de assistência rural (Funrural). Em 1973, os empregados domésticos foram integrados ao INPS. Finalmente, em 1974, o Ministério da Previdência Social¹¹ foi criado, tendo como seu primeiro titular Nascimento Silva.

Por volta de 1974, a maior parte dos objetivos do ISSB havia sido alcançada. A universalização da cobertura é agora praticamente uma realidade. A unificação foi parcialmente conseguida. Há ainda uma grande diferença entre a previdência social prestada aos funcionários do setor público e a prestada aos do setor privado, apesar de se notar alguma superposição devida ao fato de que o Instituto da Previdência e Assistência aos Servidores do Estado (IPASE) está subordinado ao Ministério da Previdência. O Ministério atua agora como um órgão de coordenação geral, supervisionando as atividades dos dois principais institutos: a proteção urbana, sob o INPS, com cerca de 15 milhões de segurados ativos,

¹⁰ Decreto-lei n.º 72, de 21 de novembro de 1966. *Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1966*. Ato do poder legislativo, out. a dez. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional. 1967. p. 160. Publicado no D.O. de 22.11.66 e retificado nos de 1 e 13.12.66.

¹¹ Decreto n.º 6.036, de 1.º de maio de 1974. *Coleção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1974*. p. 94. Publicado no D.O. de 2.1.74 e retificado no de 3.5.74.

e a proteção rural, sob o *Funrural*, com cerca de 13 milhões. A caminho, porém, já há planos para uma futura consolidação.

A expansão e reorganização do sistema, desde 1964, tem estado principalmente nas mãos de um grupo de tecnocratas que surgiu no início de 1940. O poder para levar avante a reorganização e a expansão, entretanto, surgiu de um regime autoritário, com apoio militar, agindo, em grande parte, com base numa requintada doutrina sobre segurança nacional. Um componente importante da doutrina é o conceito — também relevante no período de Vargas — de que um programa de previdência social eficiente e benéfico diminui a tensão social e eleva o moral do trabalhador, contribuindo, desse modo, para o desenvolvimento e a segurança nacional. Basicamente, o regime procurou romper, em definitivo, os elos de poder dos sindicatos e dos partidos, para despolitizar a classe trabalhista e submetê-la a disciplina e controle governamentais. A reforma e a unificação do sistema de previdência social contribuíram para esses objetivos mediante despolitização da previdência social e quebra dos laços que a ligavam aos velhos partidos e sindicatos, colocando esse recurso político potencial crítico sob um controle estatal mais centralizado. Quaisquer que sejam os benefícios obtidos ou não pelo povo dentro do novo esquema, a reorganização desta moderna função de proteção social no Brasil conseguiu, em curto espaço de tempo, fortalecer consideravelmente o Estado.

4. Algumas observações gerais

As principais idéias, planos e programas visando à previdência social no Brasil não surgiram principalmente dos grupos de interesse por eles beneficiados mas de pequenos grupos de ativistas intelectuais, antes de 1930, e especialistas tecnocratas, depois de 1940. Em ambos os casos, esses grupos de reformadores tiveram que unir-se a outros grupos de poder para alcançar seus objetivos. A previdência social no Brasil passou por dois importantes reexames durante este século, em ambos os casos num contexto de regime autoritário forte. Esses dois regimes apoiaram a reforma da previdência social como parte de processo mais abrangente de centralização e reorganização, ligados a esforços de modernização e desenvolvimento nacional. Em ambos os casos, a reestruturação das relações entre Estado e sociedade em geral, e Estado e classe trabalhista em particular, foram as metas principais. Nos dois casos, fez-se uma tentativa clara para dar ao Estado o controle em relação à sociedade e à classe trabalhista. Pode-se ainda argumentar que a reorganização após 1964 foi uma tentativa de alcançar os objetivos originais de Vargas, que tinham sido enfraquecidos pelo tipo especial de estrutura organizacional de trabalho e de previdência social que ele implementara nos anos 30.

Vale notar que, nessas tentativas, os grupos de interesse, no sentido clássico, não constituíram uma fonte de iniciativa e inovação política. Sua tendência, ao contrário, foi reagir às iniciativas definidas pela cúpula: primeiro, demandando direitos reconhecidos e definidos anteriormente e barganhando para aumentar seus benefícios em relação a outros grupos;

depois, usando seu poder, proveniente, em parte, do controle de instituições públicas-chave, para proteger suas posições privilegiadas, impedindo ou protelando as tentativas de reforma e reorganização do sistema.

PARTE II

1. Observações sobre a questão de previdência social e a desigualdade de rendas

A ligação entre a política de previdência social e a distribuição de renda é uma questão particularmente difícil que apresenta sérios problemas metodológicos e analíticos, sem mencionar as questões ideológicas e morais. No que diz respeito ao caso brasileiro, estamos ainda na fase de coligir dados e há muitas lacunas importantes que ainda devem ser preenchidas. Além disso, a análise dos dados será um processo longo e tedioso que deverá ser realizado no próximo ano. No momento não estamos preparados para fazer qualquer afirmativa com relação à política de previdência social e à distribuição de renda. O que se segue representa, portanto, apenas uma série de notas preliminares cujo objetivo é levantar questões, sugerir possíveis conclusões e definir linhas de pesquisa futura. Iniciaremos com o antigo sistema, anterior a 1964, passando, em seguida, ao sistema posterior a 1964, que está ainda em processo de construção.

2. Previdência social e distribuição de renda antes de 1964

1. Do ponto de vista da igualdade, o antigo sistema era desigual em seu conceito fundamental porque era um sistema contratual que relacionava o nível de benefícios ao nível de contribuições anteriores, as quais, por sua vez, baseavam-se nos níveis anteriores de renda. Conseqüentemente, os benefícios eram uma função direta do nível de renda. Como resultado, apesar de ter havido transferência de renda no sistema, isto ocorreu horizontalmente, dentro da mesma categoria de renda (do jovem para o velho, do são para o doente, de região para região etc.), mas não promoveu uma redistribuição vertical das categorias de renda mais alta para as de renda mais baixa. O efeito global, portanto, reforçou o padrão de distribuição de renda anterior, que era profundamente desigual.

2. O antigo sistema era um esquema de seguro no qual teoricamente os níveis de risco teriam reflexos nos benefícios e serviços. Na prática, porém, as ocupações com menores riscos (bancários, por exemplo) tinham esquemas de benefícios melhores que as profissões com nível de risco mais elevado (como os industriários, por exemplo). Isto foi, em grande parte, devido ao poder político dos grupos para negociar melhores esquemas. Foi também decorrente do fato de que os institutos com menores riscos, tais como o dos bancários, pagavam consideravelmente menor parcela de sua renda para cobrir os riscos diários do trabalho. Portanto, eles foram capa-

zes de constituir fundos excedentes que foram usados para melhorar a qualidade e ampliar os serviços oferecidos a seus membros. Isto aconteceu especialmente na área de assistência médica geral.

3. Como dissemos anteriormente, havia muita desigualdade entre os institutos porque mantinham diferentes esquemas de benefícios, alguns muito superiores a outros. Os industriários e os comerciários eram, sem sombra de dúvida, os grupos menos privilegiados, enquanto que os bancários, os ferroviários e os servidores públicos eram os mais privilegiados. Além das desigualdades entre os institutos, havia também desigualdades dentro deles. As agências administrativas e os centros de benefícios eram desigualmente distribuídos pelo País e tendiam a concentrar-se nos centros urbanos maiores. Assim, os trabalhadores nesses centros urbanos tendiam a receber mais benefícios, bem como serviços mais rápidos e eficientes. Isto ocorria também com relação à área de assistência médica geral.

4. Problemas críticos surgiram dos mecanismos para financiamento do sistema. Depois de 1934, todos os esquemas de previdência social basearam-se no conceito da contribuição tríplice em que teoricamente o trabalhador contribuía com uma percentagem de seu salário (que variava de instituto para instituto) a qual era complementada pela contribuição do empregador e do Governo federal. Na prática, as coisas ocorriam de modo diferente.

5. Em princípio, o Governo federal financiava sua contribuição por via de duas fontes. O principal recurso era a quota de previdência social, uma forma de tributo coletado pelo Governo mediante algumas taxas sobre bens e serviços. Todos esses recursos deveriam ser transferidos para a previdência social. A quota, porém, não produzia receita suficiente para cobrir a contribuição governamental (a diferença tendia a aumentar com o curso dos anos) e o déficit deveria ser coberto pelo Governo por meio de outras receitas. Na prática, o Governo raramente pagava mais do que havia arrecadado por meio da quota; por isso, com o correr dos anos, ele acumulou um débito astronômico a favor do sistema de previdência social. Além do débito, essa prática teve graves repercussões. Antes de 1945, as taxas que compunham a quota eram destinadas a institutos específicos, tendo o INPS sido deixado de lado. Portanto, os institutos favorecidos pelas taxas que produziam maiores receitas eram melhor aquinhoadas que outros, enquanto o IAPI era claramente discriminado. Após 1945, adotou-se um sistema ostensivamente mais eqüitativo, mediante a criação de um fundo comum no qual era depositada toda a renda das taxas que compunham a quota. Um instituto podia, porém, utilizar-se do fundo somente com base em necessidades financeiras. O resultado foi que os institutos menos eficientes, com maiores problemas financeiros, podiam sacar do fundo mais freqüentemente que os mais eficientes que produziam, por meio dos trabalhadores e dos empregadores, uma renda mais realista em relação a benefícios. Nesse caso, os bancários, por exemplo, eram objeto de discriminação. Mais grave, porém, era o caso do IAPI que, com nível de bene-

fícios mais baixo e um sistema de arrecadação mais eficiente, era também discriminado em relação aos institutos menos eficientes, com altos níveis de benefícios, como o dos marítimos. Em resumo, os fundos gerados pela quota eram distribuídos desigualmente e compunham um sistema no qual alguns institutos e seus membros subsidiavam outros. Em virtude do fato de que o IAPI era o maior instituto, mas tinha como filiados os piores remunerados, o sistema tinha um efeito negativo na distribuição de rendas.

6. O sistema financeiro tinha outros efeitos negativos. O Governo contribuía principalmente com base na quota, financiando sua contribuição especialmente por meio de uma série de taxas sobre bens e serviços. Essas taxas incidiam sobre a população em geral, mas como todas as taxas indiretas, sua tendência era incidir mais pesadamente sobre os de menores níveis de renda. Consequentemente, o Governo pagava apenas parte de sua contribuição e a financiava por meio de um conjunto de taxas regressivas.

7. Em decorrência do débito do Governo federal, a maior parte do ônus para manter o sistema recaía nas contribuições dos empregados e dos empregadores. É fato geralmente aceito que em sistemas de contribuição, tais como os do Brasil, os empregadores não absorvem o custo de sua contribuição, mas transferem-no ou para os empregados, sob a forma de salários mais baixos, ou para os consumidores, sob a forma de preços mais elevados, ou para ambos. No Brasil, a probabilidade é de que a maior parte, senão tudo, tenha sido transferido ao consumidor. Portanto, a contribuição dos empregadores era outra taxa indireta que incidia regressivamente sobre a população em geral.

8. Em resumo, no antigo sistema, parcela substancial do financiamento (efetivamente, dois terços) provinha de taxas indiretas regressivas. Assim, os custos de manutenção do sistema incidiam mais pesadamente sobre a camada de renda mais baixa, contribuindo, assim, para a concentração de renda, bem como para reforçar os padrões de distribuição anteriores. Pode-se acrescentar que, apesar de o trabalhador segurado ser, num certo sentido, subsidiado pela população em geral, especialmente os setores mais pobres, arcava também com considerável ônus, pois tinha que contribuir com uma parcela específica de sua renda (poupança forçada) bem como pagar preços mais altos pelos bens e serviços que consumia. Finalmente, como a proteção de previdência social era restrita a trabalhadores urbanos, o sistema tendia a redistribuir a renda do setor rural, mais pobre, para o setor urbano, mais rico.

9. Finalmente, devemos lembrar que desde o início a proteção da previdência social no Brasil baseou-se na distinção precisa entre empregados no setor privado e no setor público. Dados acurados sobre os custos da proteção da previdência social para os servidores civis e o pessoal militar são extremamente difíceis de ser obtidos. A análise da legislação, porém,

demonstra claramente que os servidores civis (incluindo os funcionários dos institutos) e o pessoal militar tinham sistemas de proteção superior, em todos os sentidos, ao dos trabalhadores do setor privado. A vasta gama de benefícios destinados aos empregados do setor público era financiada com fundos públicos.

3. O sistema após 1964

1. É bom notar que apesar de terem ocorrido reformas significativas desde 1964 ainda encontramos muitos dos aspectos negativos do regime antigo. O sistema não está ainda totalmente unificado e a distinção entre os funcionários públicos e os empregados do setor privado persiste. Os servidores públicos continuam a gozar das vantagens de um sistema significativamente superior no campo da previdência social, financiado principalmente pelos fundos públicos. (É importante notar que apesar de existir no Brasil um sistema de imposto de renda progressivo, grande parte das receitas federais é gerada por impostos indiretos.) A maior parte dos benefícios dos funcionários públicos é paga diretamente pelo órgão governamental que os emprega. É importante notar que dos 102.686 empregados do INPS, 59.670 são classificados como servidores públicos e recebem os benefícios correspondentes a sua categoria. O INPS, por meio de sua receita geral, paga diretamente por esses benefícios, portanto, seus contribuintes estão subsidiando benefícios oferecidos a um grupo do setor público. A época em que escrevíamos este trabalho, o plano de classificação dos servidores públicos civis estava passando por mudanças importantes. Os servidores públicos estão agora divididos em funcionários públicos, propriamente ditos, e empregados do setor público, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho. Os servidores civis continuam a gozar de um conjunto especial de benefícios, enquanto aqueles regidos pela CLT são vinculados ao INPS. Infelizmente, não há disponibilidade de dados fidedignos sobre o número de servidores filiados aos dois sistemas. Em geral, a maior parte dos servidores públicos está sob o regime da CLT, havendo uma tendência à diminuição de funcionários públicos propriamente ditos. Tudo indica que o IPASE, instituto que presta assistência ao servidor público, será extinto dentro de poucos anos.

2. O INPS, que incorporou os antigos institutos, é o principal sistema de previdência social de empregados urbanos do setor privado (e daqueles do setor público regidos pela CLT). Conta com 15 milhões de segurados ativos e está atualmente inscrevendo novos membros à taxa de 120 mil por mês. As projeções indicam que em 1980 haverá uma população ativa segurada de cerca de 26 milhões de pessoas. Os benefícios atuais do INPS atingem — incluindo pensionistas aposentados e dependentes — cerca de 78,1% da população urbana. O INPS, sem sombra de dúvida, é a maior organização de previdência social no Brasil e tem, depois do Governo federal, o maior orçamento da Nação. Em 1975, enquanto o orçamento federal era de Cr\$ 113 bilhões, o do INPS era de Cr\$ 43 bilhões. São as

seguintes as despesas do INPS por função: 65%, em previdência social tradicional; 23%, em assistência médica; 11%, em administração; e 0,01%, em assistência geral. É uma instituição gigantesca com um impacto maciço sobre a vida econômica e social do Brasil.

3. O INPS continua a basear-se no antigo sistema, relacionando os principais benefícios à contribuição dos segurados, que é baseada em seu salário. Atualmente, a maior parte dos segurados contribui com 8% de seu salário até o teto de 20 salários mínimos — cerca de Cr\$ 8 mil, ao tempo em que este trabalho foi escrito. Assim, o INPS continua a basear-se num sistema de distribuição horizontal dentro de categorias salariais, em vez de proceder à redistribuição vertical. A exemplo do sistema antigo, reflete e tende a reforçar os padrões preexistentes de distribuição de renda. Este efeito é, de certa maneira, minimizado pelo fato de que os benefícios superiores a 10 salários mínimos são menos diretamente proporcionais às contribuições, o que faz com que o contribuinte receba menos do que paga. Entretanto, como a grande maioria dos segurados está bem abaixo de 10 salários mínimos, o efeito de redistribuição é mínimo em relação aos que recebem salários mais baixos. Além do padrão de distribuição, horizontal, deve-se notar que a poupança forçada de 8% para benefícios, deduzida dos assalariados de níveis de renda mais baixos, tem um impacto significativamente maior, na renda disponível, do que a deduzida de pessoas com níveis salariais mais altos. Proporcionalmente a seus salários, os trabalhadores mais pobres pagam mais pelos benefícios. Isto, naturalmente, também ocorria no antigo sistema.

4. O financiamento do INPS continua a basear-se no esquema de contribuição triplíce, mas com uma significativa diferença — agora o Governo contribui somente para fazer frente aos custos administrativos e paga sua percentagem como empregador, em certas categorias. Portanto, a contribuição total do Governo declinou significativamente em 1975 para 5,04% da renda do INPS — contribuindo os empregados com 36,9% e os empregadores com 53,9%. Não obstante, o Governo continua a ser um grande devedor para o sistema e ainda se utiliza substancialmente da quota, para pagar sua parte. Por isso, o impacto regressivo anterior, baseado na taxação indireta da população continua, em grande parte, em vigor.

5. Como os lucros sobre o capital são mínimos, o INPS depende fundamentalmente das contribuições de empregadores e empregados (8% cada) para financiar suas operações. Surgem de novo os problemas de empregadores, transferindo seus custos. Em resumo, os custos do Governo e dos empregadores ainda são transferidos indiretamente para a população consumidora em geral, incluindo os segurados do INPS, e continua a ser um fator de distribuição desigual de renda.

6. Na realidade, a questão da contribuição dos empregadores levanta problemas ainda mais complexos. A contribuição de 8% da previdência

social é somente uma da série de taxas sociais que o empregador paga ao INPS. De fato, o empregador despende cerca de 28% do total de sua folha de pagamento nessas taxas. Além do fato de serem esses custos transferidos para o consumidor, há muitas outras questões. Como essas taxas sociais são destinadas a prover rendas e serviços eventuais para o trabalhador, elas são parte de um sistema detalhado de poupanças forçadas que certamente tem, a curto prazo, o efeito de diminuir os salários reais. Dependendo, entretanto, de como são usados os fundos, e do tipo dos investimentos feitos, eles podem ter, a longo prazo, efeitos positivos de distribuição. As questões relativas a curto e longo prazo e sua influência nas estratégias de desenvolvimento levantam um número de questões políticas, econômicas, ideológicas e éticas que estão muito além dos propósitos deste trabalho. Outro importante problema que vale a pena ser mencionado é o fato de que essas taxas sociais aumentam, também a curto prazo, os custos da mão-de-obra. Assim, as contribuições do INPS — junto com outras taxas — tendem a incidir mais fortemente sobre as atividades de utilização intensa de mão-de-obra e a fornecer incentivos para operações de utilização intensiva de capital. Possível efeito negativo pode ser, então, a redução da absorção de mão-de-obra, mesmo que haja desenvolvimento e, portanto, aumento da marginalização econômica de alguns setores da população. Estas questões demandam, naturalmente, estudo e discussão mais profundos.

7. Um dos impactos mais importantes que o INPS provoca ocorre por via de seu sistema de assistência médica. No decorrer dos anos, a proporção de despesas no campo da saúde pública permaneceu relativamente estática. Assim, a nível global, as atividades do INPS em assistência médica levaram a uma transferência da ênfase sobre medicina preventiva para a curativa. Como as vantagens do INPS — bem como outros benefícios médicos — estão longe de ser distribuídas uniformemente, pois estão concentradas em áreas urbanas, esse fenômeno também poderia estar contribuindo para a marginalização de significativos setores da população. Na verdade, essa ênfase acentuada sobre um sistema desigual de prestação de assistência médica curativa poderia estar relacionada ao recente ressurgimento de muitas doenças anteriormente controladas, aumento das taxas de mortalidade infantil e decréscimo dos níveis de expectativa de vida. Não há dúvida de que a relação entre esses fenômenos é complexa, mas o impacto do INPS nessas áreas deve ser melhor estudado. Outra questão que merece análise mais profunda diz respeito aos efeitos — se os há — das despesas do INPS, em assistência médica, sobre os custos gerais dos serviços médicos no Brasil.

8. Uma das conquistas mais significativas desde 1964 foi a extensão da proteção da previdência social aos trabalhadores rurais. O Funrural é o órgão encarregado de administrar a previdência rural e, com mais de 13 milhões de segurados, é o segundo maior instituto de seguro social. O fato mais importante com relação ao Funrural, porém, é que ele rompeu com os conceitos básicos sobre os quais foi construída a previdência social

urbana no Brasil. A proteção rural é orientada para prestar a todos os trabalhadores rurais um nível mínimo de benefícios. As categorias básicas são: aposentadoria e pensões, auxílio-funeral, assistência médica limitada e alguma assistência complementar. Todos os trabalhadores rurais recebem os mesmos benefícios — significativamente menores que os do INPS — a despeito das diferenças salariais. O Funrural rompeu realmente com a rigidez da distribuição horizontal e abriu a possibilidade de redistribuição vertical. O Funrural é financiado por uma taxa de 2% sobre todos os produtos agrícolas e por uma taxa de 2.25% sobre a folha de pagamento das empresas urbanas. O Funrural modificou inteiramente os padrões tradicionais e está provocando a redistribuição de renda da área urbana para a rural. Nesse sentido, é definitivamente progressivo e redistributivo. As taxas, porém, são ainda indiretas e transferidas para o preço dos produtos das áreas rurais e dos artigos manufaturados de empresas urbanas. Assim, apesar de o ônus incidir sobre o sistema urbano, provavelmente é sobre a camada urbana de menor renda e não sobre a de renda mais alta que este ônus é mais opressivo, negando assim, ao menos em parte, o efeito redistributivo global.

4. Marcos cronológicos da previdência social

- 1889/1911 Série de leis que concediam proteção a servidores civis e a pessoal militar.
- 1919 Lei de acidentes do trabalho.
- 1923 Lei Elói Chaves: cria a CAP para os ferroviários.
- 1926 Cria as CAP para os marítimos e estivadores.
- 1930 Criação do Ministério do Trabalho.
- 1931 Extensão das CAP a todos os trabalhadores nos serviços públicos.
- 1933 Criação do primeiro IAP — o IAPM (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos).
- 1934 Instituto dos Bancários (IAPB).
- 1936 Criação do instituto dos industriários (IAPI), instalado somente em 1938.
- 1938 Unificação de vários esquemas de assistência aos servidores civis num único instituto, o IPASE.
- 1938 Transformação da CAP dos trabalhadores de transportes e cargas num único instituto, o IAPETEC.
- 1939 Transformação da CAP dos trabalhadores das docas em Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Estivadores (IAPE).
- 1943 Constituída comissão para unificar o sistema.
- 1945 Criação, mediante decreto, do instituto unificado — ISSB — jamais implantado.
- 1947 Apresentação de projeto de lei de reforma do sistema à Câmara dos Deputados — projeto de lei orgânica da previdência social.

- 1953 Unificação das caixas de aposentadoria e pensões de ferroviários e servidores públicos (CAPFESP).
- 1954 Decreto regulamentador de todos os institutos de previdência e as caixas de aposentadoria e pensões, segundo as linhas do ISSB (sem unificação), revogado após a morte de Vargas.
- 1959 O PTB assume a liderança do movimento de reforma.
- 1960 Aprovação da lei orgânica de previdência social — conseguida a uniformização, mas não a unificação.
- 1963 Lei de proteção aos trabalhadores rurais — em teoria, estende a proteção ao trabalhador rural, não prevendo, porém, meios para implementá-la.
- 1964 Revolução de março.
- 1964 Intervenção em todos os institutos.
- 1966 O Ministro do Trabalho, Nascimento Silva, decreta a criação do INPS (Instituto Nacional de Previdência Social), unificando todos os institutos do setor privado.
- 1967 O INPS começa a funcionar.
- 1967 A lei de acidentes do trabalho integra o seguro-acidente no INPS.
- 1971 Efetivada a extensão da proteção aos trabalhadores rurais.
- 1972 Extensão de proteção aos empregados domésticos.
- 1974 Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social; primeiro titular: Nascimento Silva.

Summary

This paper constitutes a first attempt to pull together data and interpretative statements developed during a year long investigation of social security policy in Brazil, as part of a larger ongoing comparative effort to study the relationship between social security policy and income inequality in several Latin American nations. The central hypothesis of the larger comparative study are (a) that social security policy tends to reinforce unequal patterns of income distribution and (b) that this effect is due to political and administrative structures which reflect the interrelationship between governments and interest groups.

The article is divided into two parts: first, an historical overview of the formulation and implementation of social security policy in Brazil; and second, a discussion of the relationship between social security policy and income distribution in Brazil under both the old system in effect prior to 1964 and the new system initiated in that year.

Historically, the author concludes that social security in Brazil has gone through two major overhauls during this century, in both cases in the context of strong authoritarian regimes. In both cases the restructuring of the relations between state and society in general and the state and the working class in particular were primary goals, and a clear attempt was made to give the state the upper hand in relationship to society and the working class. Throughout this period, interest groups in the classic sense have not been a source of policy initiative or innovation. Rather they have tended to react to initiatives defined from above in two ways: first, by demanding a pre-defined recognized right and bargaining to increase their benefits vis-à-vis other groups; second, by using their power, arising in part out of control of key public institutions, to protect their privileged position by blocking or delaying attempts to reform and reorganize the system.

Nós, da Fundação Getulio Vargas, estamos trabalhando para o Correio.

Para **O Correio da Unesco**.

Entregamos cultura.

Cultura sem preconceitos, em artigos escolhidos que tratam de temas que interessam a todos: educação, ciência, arte, comunicação. Que apresentam um diagnóstico dos grandes problemas do mundo atual — poluição, drogas, espionagem eletrônica, por exemplo — e suas possíveis soluções.

Tudo isso bem pesquisado pelos melhores técnicos de informação e bem escrito pelos maiores especialistas.

Quem lê **O Correio da Unesco** está sempre na frente, pois muita coisa que é novidade agora para a maioria, o leitor de **O Correio da Unesco** já está sabendo há muito tempo.

Editado em português pela Fundação Getulio Vargas.

Nas principais livrarias ou pelo reembolso postal. Pedidos para a Editora da FGV: Praia de Botafogo 188, C. P. 9 052, ZC-02, Rio de Janeiro