AÑO II — JUNIO DE 1953 — Nº 6.

SEGURIDAD SOCIAL

Revista de la

Asociación Internacional de la Seguridad Social

Conferencia Interamericana de Seguridad Social

SECRETARIAS GENERALES DE LA A.I.S.S. Y DE LA C.I.S.S.
EDITADA EN MEXICO, D. F.

Paseo de la Reforma 476 — 8º piso

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

SEGURIDAD SOCIAL

Año II | Junio de 1953 | Núm. 6

INDICE

Introducción 5

Reunión de los Comités de Expertos de la A.I.S.S. sobre las relaciones entre las Instituciones de Seguridad Social y la profesión médica, y sobre la evaluación de la invalidez 7

Orientaciones de la Seguridad Social en España 11

Noticias de los Estados Unidos 23

Reunión de la Comisión Ejecutiva de la C.I.S.S. 26

Tendencias de la legislación sobre Seguridad Social en los países signatarios del Pacto de Bruselas 27

Seminarios de Seguridad Social 48

Evoluçao de Previdência Social na Administração Brasileira 59

Los subsidios familiares en Italia 64

La biblioteca de consulta de la Secretaría General del C.I.S.S. 69

La Terminología de la Seguridad Social 67

"EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO BRASILEIRA"

por

MOACYR VELLOSO CARDOSO DE OLIVEIRA

As velhas formas de *montepio* foram, sem dúvida, as mais antigas manifestações, ainda embrionárias, de regimes de "seguro social", entre nós.

Uma tentativa mais concreta e mais próxima do sistema atual, possivelmente influenciada pelo seu surgimento pouco anterior na Alemanha, foi a da autorização dada ao govêrno, pelo último Parlamento monárquico, na "cauda" do orçamento votado em 1888 para 1889, afim de ser criada uma "caixa de socorros para o pesscal de cada uma das estradas de ferro do Estado". O regime era de contribuição única do asegurado, além de certos outros fundos algo precários, e tinha o carácter facultativo. Mas a autorização nem assim foi utilizada e o advento posterior da República relegou-a ao esquecimento.

É de assinalar-se também, ainda no início da República, a criação de uma "Caixa de Pensões" para os funcionários da Imprensa Nacional, que não passou, contudo, de uma limitada e tímida iniciativa, muito próxima das "sociedades beneficentes".

Foi sómente em 1923 que a previdência social se implantou, de fato, entre nós, como a promulgação, no início do govêrno do presidente Artur Bernardes, da Lei no. 4.682, de 24 janeiro de 1923, também chamada "Lei Ely Chaves". nome devido ao Deputado paulista que apresentou o respectivo Projeto e por êle se bateu até final, apoiado por diversos líderes trabalhistas, que então o faziam com grandes sacrificios pessoais, em razão do ambiente pouco receptivo por parte de certas emprêsas, aquêle a êstes lídimos pioneiros de nosso sistema de seguro social.

Por essa Lei, eram criadas "Caixas de Aposentadoria e Pensões" para os empregados das "emprêsas ferroviárias", os primeiros a serem amparados, entre nós, contra os riscos sociais, compreendendo a "aposentadoria por invalidez", a "pensão por morte" e a "assistência médica", além da chamada "aposentadoria ordinária", baseada no tempo de serviço, a qual, sem corresponder a cobertura de um risco social, própriamente, teve, contudo, por evidente incompreensão, nessa Lei, como em outras posteriores, um tratamento muito superior aos demais benefícios.

Não durou muito tempo essa primeira Le. Já em 1925, foi substituída por outra, que também estendia o regime da previdência social aos "portuários" e aos "marítimos". Foi, igualmente iniciado o primeiro sistema de contrôle das Caixas de Aposentadoria e Pensões, atribuído ao Conselho Nacional do Trabalho, órgão colegiado, que fôra criado em 1923, para o estudo dos problemas de "trabalho".

Mau grado o que dispunha a nova Lei, o assunto sómente foi regulamentado com relação aos "portuarios" e já em 1927. Os "marítimos" não lograram ter em vigor as disposições que lhes diziam respeito.

Foi a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comercio, em fins de 1930, após a Revolução vitoriosa, que intensificou o desenvolvimento do sistema de previdência social, entre nós.

O decreto no. 20.465, de 1º de outubro de 1931 constitui, verdadeiramente, o segundo grande marco a ser assinalado nessa evolução. Por êle, foi reformada a legislação anterior e ampliado o regime para todos os empregados das emprêsas chamadas de "serviços públicos", privadas ou estatais, tais como as de telefones, luz, gás, esgotos, carris, telégrafos sem fio ou por cabo, além das ferroviárias. Em 1932, foram abrangidas as emprêsas de mineração e, em 1934, as de transportes aéreos. Regulamentos dessa mesma época, dispuseram minuciosamente sôbre os "serviços médicos" e sôbre os "empréstimos" em dinheiro e para fins prediais.

É de assinalar-se —como curiosidade histórica apenas, porque não teve seguimento—, a apresentação, já a êsse tempo, de um Projeto, —o "plano Coutinho"—, que cuidava da organizaçao, dê uma Caixa única e geral para tôda a população do país, iniciativa incontestàvelmente pioneira da actual "seguridade social".

Uma mudançã de rumos, no sentido da expansão do sistema, ocurreu em meiados de 1933, com a criação da primeira instituição com âmbito nacional e de base profissional, diversamente das Caixas, que eram de âmbito territorial e na base de emprêsa. Foi o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM), cuja data de surgimento, com o Decreto no. 22.872, de 29 de junho de 1933, constitui o terceiro marco da evolução de nosso sitema previdenciário.

Seguiram-se-lhe os demais Institutos: o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos comerciários (IAPC), criado em 1934 e instalado em 1935; o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários, em 1934; o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriarios (IAPI), criado em 1936 o instalado em 1938. Duas instituições de âmbito nacional foram também organizadas em 1934, sob o regime das "Caixas", mas com característicos nítidos de "Institutos", em que se transormaram mais tarde, em 1938; —foram a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns de Café (CAPTTAC), que passaou a ser o atual Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transporte e Cargas (IAPETC), e a "Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores" (CAPOE), que veio a tornar-se no "Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva" (IAPE), depois incorparado ao primeiro (1945).

Também em 1938, foi reformado o antigo "Instituto Nacional de Previdência", criado em 1926, que passaou a ser o "Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado" (IPASE).

A essa época, a implantação dos serviços das grandes instituições de âmbito nacional e compreendendo extensos grupos profissionais, nem sempre perfeitamente diferenciados, dava lugar a inúmeros choques entre elas, no terreno das filiações de emprêsas. Daí, a expedição do Decreto-lei no. 627, de 18 de agôsto de 1938, que delimitou os diferentes grupos de asegurados filiados a cada uma dessas instituições e traçou regras para a solução das dúvidas que ainda pudessem surgir a respeito. Pela sua relevância e por constituir uma verdadira definição geral do âmbito de nosso sistema de previdência social, pode êsse Decreto-lei ser assinalado como o quarto marco na evolução do sistema.

Nesse tempo, completou-se a expansão do âmbito do regime do seguro social brasileiro, aproximadamente nos limites actuais, compreendendo tôdas as classes trabalhadores *urbanas*, exceção feita dos "domésticos" e de determinados grupos de "trabalhadores autônomos", nêles incluídos os das "profissões liberais".

A partir daí, lento tem sido o desenvolvimento do sistema, no tocante à extensão, que tem dito respeito tão sómente à sua penetração pelo interior do país. Já no que concerne à profundidade, diversas notas evolutivas podem ser ainda assinaladas.

Em 1940, a organização do "Serviço de Alimentação da Previdência Social" (SAPS), veio incluir no plano de ação da previdencia social, por meio dessa instituição especializada, a "Assistência alimentar", de tão relevante importância para a elevação do padrão físico de homem brasileiro.

As reformas do organismo de contrôle dos Institutos e Caixas, processadas em 1941 e 1946, acentuaram a profundidade dêsse contrôle e a indispensável coordinação geral do gigantesco sistema em funcionamiento, que culminou com a criação do "Departamento Nacional da Previdência Social", especializado nos aspetos administrativos e financeiros, e do "Conselho Superior de Previdência Social", tribunal ao qual ficou reservado o contrôle jurisdicional, um e outro oriundos do antigo Conselho Nacional do Trabalho, além do "Serviço Atuarial", especializado nos aspetos técnicos, todos componentes do Ministério do Trabalho, Industria e Comércio.

Sucessivas etapas, marcaram, igualmente, a extensão progressiva da "Asistência médica" a todos os segurados e respectivos dependentes, nas diversas instituições de previdência social, completando-se, já aora, em 1952, a cobertura geral, com a implantação

dêsses serviços por parte do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

A introdução da técnica do "serviço social", nas relações das instituições com os segurados e dependentes, iniciada em 1943, embora ainda aogra com pouco desenvolvimento, constituiu elemento de marcante significação no sentido de uma repercussão mais intensa e eficaz da previdência social no "reajustamento integral" do individuo, da comunidade, e de seus grupos, a que deve visar.

O reajustamento dos benefícios (aposentadorias e pensões) em vigor, procedido por duas vêzes, em 1945 e em 1950, indicou, do mesmo modo, a adequação indispensável do regime ás contingencias sócio-econômicas de massa amparada, sob a ação de um implacável desajustamento financeiro, que, a não ser periódicamente corrigido, tornaria inócuas as prestações do seguro social.

Uma reforma do plano de benefícios das Caixas de Aposentadoria e Pensões, ocorrida em 1949, atendeu a velhas reivindicações dos partidários da "aposentadoria ordinária", fazendo regredir o sistema, em parte, aos seus primórdios de 1923, com aquela paradoxal preferência, já assinalada, pelo melhor tratamento dêsse tipo de benefício, em detrimento ao dispensado aos verdadeiros "riscos sociais".

Resta-nos acentuar, por fim, as notas representativas da repercussão das idéias universais da "seguridade social" na evolução histórica do nosso sistema previdenciário.

Mau grado as diversas tentativas feitas, uma das quais chegou até mesmo a concretizar-se em texto legal, não lograram aínda tais princípios alcançar uma concretização objetiva, entre nós.

Desde 1941, o Conselho Atuarial do Ministério do Trabalho apresentou um "Plano único de benefícios" para todos os Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, visando à uniformização do sistema e a preparar, em bases seguras, sua paulatina expansão. Não logrou, contudo, aprovação na época, o Projeto.

Seguiu-se-lhe um Projeto de "Lei Orgânica da Previdência Social", preparado em 1943, por uma comissão de técnicos do Ministerio do Trabalho, contemporâneamente à Consolidação das Leis do Trabalho. Não obstante, enquanto esta última foi transformada en diploma legal, a outra não conseguiu passar do terreno dos projetos.

O Decreto-lei no. 7.526, de 7 de maio de 1945, pareceu, por algum tempo, determinar novos e definitivos rumos, no sentido da legítima "seguridade social", ao nosso sistema de previdência social. Extendendo o âmbito dêste a tôda a população, práticamente, ampliando os benefícios numa cobertura geral dos diversos riscos sociais, unificando a gestão administrativa do sistema, era âle, sem dúvida, o quinto marco na evolução do regime. Depende, entretanto, de regulamentação e havendo sido, embora, iniciada sua execução, teve-a, logo após, sustada, em virtude de supervenientes, condições político-administrativas-sociais, que se constituiram em clima pouco propício à mesma.

Retomada, em 1947, a idéia da "Lei Orgânica da Previdência Social", com a apresentação, na Câmara dos Deputados, pelo Deputado Aluízio Alves, de Projeto a êsse respeito, como substitutivos a inúmeros outros dispersos que ali tramitavam, não logrou ainda assim, passar à forma legal. Substituído, sucessivamente, por dois outros, o primitivo Projeto, teve agora novo impulso com sua refusão em um novo e quarto texto, feito em colaboração com aquêle ilustre Parlamentar, pela Comissão de Bem-Estar Social do Ministério do Trabalho, e com a aprovação especial do Presidente da República.

Para êle estão voltadas as esperanças dos que desejam ver nosso sistema previdenciário evoluído e adaptado àas novas e imperativas necessidades da população brasileira, notadamente daqueêles que exercem atividade remunerada.

Passando de um regime de poucas Caixas, limitadas em extensão, em 1923, com apenas 22.991 segurados e um patrimônio de Cr$ 11.858.513,00, para os atuais 5 Institutos e 30 Caixas de Aposentadoria e Pensões, com 3.045.988 segurados, compreendendo, com os dependentes, u'a massa global de cêrca de 12.000.000 de pessoas amparadas, com um patrimônio de Cr$ 25.971.639.112,30, pagando benefícios (aposentadorias, pensões, auxílios) num total de mais de Cr$ 3.000.000.000,00 e dispendendo quasi Cr$ 700.000.000,00 em serviços de assistência médica, impõe-se à previdência social brasileira a adoção de una reforma de fundo, que uniformize os planos de benefícios e os métodos de arrecadação, coordene as administrações e encare em sentido mais amplo e unificado os serviços assistenciais.

AISS

CISS