

# *A Previdência Social no Brasil* (\*)

CELSO CARROSO LEITE

## SUMÁRIO:

### *Evolução e breve descrição*

Evolução  
Breve descrição  
Resumo  
Previdência social propriamente dita  
Bem-estar social  
MPAS  
Cobertura universal  
Unificação dos serviços médicos

### *Tendências*

Assistência social  
Assistência médica fora da previdência social  
Seguro de acidentes do trabalho  
Contribuição da empresa  
Administração eficiente  
Aproximação urbano/rural  
Cobertura universal

### *Desenvolvimento social*

## EVOLUÇÃO E BREVE DESCRIÇÃO

### *Evolução*

Nossa previdência social propriamente dita, isto é, o seguro social para os empregados e trabalhadores autônomos da cidade, existe desde 1923. Durante seu meio século de existência, ela cresceu da simples cobertura dos ferro-

(\*) Trabalho apresentado por ocasião do Seminário sobre Previdência Social na América Latina, promovido pela Universidade de Pittsburgh, Estados Unidos, e realizado no Centro Interamericano de Estudos de Previdência Social, México, em julho e agosto de 1975. O autor, Secretário de Previdência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social, participou do Seminário como professor-visitante.

viários até à proteção da virtual totalidade das pessoas com ocupação remunerada e suas famílias, o que representa cerca de metade da população do País.

Tendo consistido, de início, em pequenos fundos, ou Caixas, correspondentes a cada companhia de estrada de ferro, e, em seguida, a outras empresas de serviços públicos, evoluiu para Institutos abrangendo todos os trabalhadores da mesma atividade (marítimos, comerciários, bancários, industriários), quando as Caixas, que chegaram em 1936 ao máximo de 183, começaram a ser fundidas umas às outras, até se reunirem numa Caixa única, mais tarde transformada em novo Instituto de âmbito nacional para trabalhadores da mesma profissão.

Em 1960, foi dado outro importante passo, com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social, aplicável a todos os seis Institutos então existentes, que assim se tornaram uniformes do ponto de vista da cobertura, prestações, custeio e estrutura administrativa.

De início evitada e combatida, a previdência social é hoje bem aceita e procurada. Em verdade, existe crescente interesse pela proteção social em geral, bem como por medidas paralelas de natureza análoga, como mutualismo e poupança.

### *Breve descrição*

A uniformização dos esquemas preparou o caminho para a importante medida seguinte: a unificação institucional, alcançada em 1966, quando foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que começou a funcionar em 1967. Basicamente, ele proporciona benefícios pecuniários, assistência médica e outros serviços a praticamente todos os empregados e trabalhadores autônomos das áreas urbanas, em regime de seguro social.

Paralelamente ao INPS, temos um Fundo — FUNRURAL — que assegura aos trabalhadores rurais e suas famílias um plano limitado de benefícios e um programa de assistência médica, mediante custeio indireto. Os servidores públicos, os militares e algumas outras categorias especiais têm instituições próprias de previdência social.

Ao lado desses esquemas de previdência social (o FUNRURAL pode ser assim considerado, porque concede benefícios pecuniários, regulares e uniformes), o Brasil conta com programas assistenciais de finalidades variadas. Esses dois grupos formam o que pode ser considerado o sistema de proteção social do País, que tem no INPS a sua espinha dorsal.

Embora basicamente destinado a assegurar benefícios pecuniários, o INPS foi-se tornando aos poucos o maior prestador de assistência médica. Hoje ele controla e utiliza aproximadamente 60% dos recursos médicos nas áreas urbanas (ou cerca de 70% dos recursos médicos em geral) e se encarrega do grosso da medicina individual, ou assistência médica, ao passo que cabe ao Ministério da

Saúde a saúde pública, ou saneamento. Essa situação começa a forçar o INPS a prestar serviços médicos a pessoas não compreendidas em seu campo de ação, o que pode conduzir a alguma mudança da atual estrutura da assistência médica.

### *Resumo*

O sistema brasileiro de proteção social pode ser assim resumido:

1) INPS, garantindo benefícios pecuniários e assistência médica aos empregados e trabalhadores autônomos urbanos e suas famílias, num total de cerca de 50 milhões de pessoas, isto é, cerca de metade da população do País. O INPS é custeado pelas contribuições dos empregados ou trabalhadores autônomos (8% do salário ou 16% de um "salário-base"), das empresas (em montante correspondente ao total das contribuições de seus empregados) e do Governo Federal (gastos administrativos).

2) FUNRURAL, garantindo idêntica assistência em bases limitadas aos trabalhadores rurais e suas famílias, custeado através de uma contribuição (2,5%) sobre o valor dos produtos rurais, na primeira operação de venda, e de outra, paga pelas empresas urbanas, correspondente a um percentual (2,4%) de sua folha de salários.

3) Instituições especiais para dois pequenos grupos (economiários e congressistas).

4) IPASE, que proporciona pensão por morte aos dependentes dos servidores públicos federais (cujas aposentadorias são pagas diretamente pelo Governo Federal), bem como assistência médica, e órgãos equivalentes para os servidores estaduais.

5) Sistema idêntico para os militares, mas sem instituição especial (o Governo Federal se encarrega diretamente das aposentadorias, benefícios por morte e assistência médica).

6) Programas sociais especiais, como, por exemplo, o PIS (Programa de Integração Social, uma modalidade especial de participação nos lucros, abrangendo todos os empregados), o PASEP (Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público — aí incluídos os militares), o FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço).

7) Outros programas de bem-estar social para grupos especiais, como, por exemplo, industriários (Serviço Social da Indústria — SESI) e comerciários (Serviço Social do Comércio — SESC).

8) Outras formas de assistência social.

### *Previdência social propriamente dita*

Este trabalho refere-se basicamente à previdência social propriamente dita, que no Brasil é quase sinônimo de seguro social, mas se ocupa também da

assistência social, abrangendo, por conseguinte, os dois campos, atualmente a cargo do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

Cabe lembrar aqui que a previdência social já incluía, além da assistência médica, uma modalidade de assistência social, o serviço social. Hoje, contudo, a denominação oficial do novo Ministério dá ênfase específica à assistência social, conforme veremos mais adiante.

### *Bem-estar social*

Só agora estamos começando a estudar o bem-estar social de modo formal e organizado. Até mesmo nossa bibliografia sobre a matéria é ainda escassa. Todavia, parece que a situação tende a melhorar. Essa perspectiva promissora é evidenciada, por exemplo, pelo crescente número de instituições de ensino superior que começam a oferecer cursos de previdência social e matérias correlatas. De passagem, convém observar que, no Brasil, como em muitos outros países, a terminologia da proteção social ainda é bastante imprecisa.

É verdade que já temos há muitos anos bom número de Escolas de Serviço Social, mas somente agora elas parecem conscientizar-se da necessidade de dedicar maior atenção ao bem-estar social em geral. Ao mesmo tempo, alguns órgãos de pesquisa começam a incluir o bem-estar social e até mesmo a previdência social, especificamente, entre os assuntos de seus projetos de pesquisa.

### *MPAS*

Logo depois de sua investidura, em março de 1974, o atual Governo propôs ao Congresso a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, MPAS, efetivada em 1º de maio de 1974, tendo a nova pasta começado a funcionar em julho daquele ano.

Foi outro importante passo à frente, uma vez que a previdência social e medidas correlatas já alcançavam relevância e significado dificilmente compatíveis com sua permanência na área de competência de um Ministério incumbido de outras atribuições de igual importância e dimensão. De fato, esta evolução ocorreu em bom número de outros países. Nosso antigo Ministério do Trabalho e Previdência Social foi dividido em dois, ficando assim o setor trabalhista a cargo também de um Ministério específico.

Quando o Ministro Luiz Gonzaga do Nascimento e Silva assumiu o MPAS, como seu primeiro titular, o Presidente Ernesto Geisel ressaltou que o nosso planejamento nacional tem como meta mais importante o homem, especialmente no campo do bem-estar social, acrescentando que a reunião dos recursos existentes sob o novo Ministério deverá possibilitar sua melhor utilização, favorecendo assim a expansão e melhoria da proteção social.

Esta iniciativa já fora sugerida e até oficialmente proposta várias vezes, porém, em ocasiões ainda não propícias. Além disso, algumas das proposições

anteriores cogitavam da inclusão da previdência social na administração centralizada, como nos Estados Unidos, por exemplo, mas preferiu-se mantê-la sob a responsabilidade de instituições autônomas.

Antes de mais nada, a existência do MPAS é uma prova clara da importância atribuída pelo governo brasileiro à previdência social e programas correlatos. Como alguém disse, com acerto, isso mostra que o bem-estar social atingiu a maioria no nosso País.

Ao mesmo tempo, tendo o termo "assistência" sido expressamente incluído em sua denominação, isso significa que daqui em diante dedicaremos maior atenção do que até agora a esse setor. Esta conclusão encontra apoio, também, no fato de que a estrutura do novo Ministério compreende três setores básicos principais, cabendo a um a previdência social, a outro a assistência médica e ao terceiro a assistência social.

Até certo ponto em contraste com essa nova e promissora orientação, os dois órgãos de assistência social mais ricos do Brasil não estão vinculados ao MPAS, e sim ao Ministério do Trabalho. Tratam-se do SESI (Serviço Social da Indústria) e do SESC (Serviço Social do Comércio), dirigidos pelas respectivas entidades de cúpula das categorias econômicas às quais correspondem esses trabalhadores: a Confederação Nacional da Indústria e a do Comércio.

### *Cobertura universal*

A meta final do Governo na área do MPAS é a extensão da proteção social à população inteira.

Os regimes vigentes de previdência social já amparam cerca de 90% da população, e o MPAS está procurando atingir alguns grupos remanescentes aos quais seja viável proporcionar proteção social com base nos ganhos, atuais ou passados.

O primeiro passo concreto nesta direção consistiu num novo programa, segundo o qual as pessoas de mais de 70 anos de idade ou inválidas, que tenham contribuído durante pelo menos 12 meses para o INPS, em qualquer época, ou trabalhado no mínimo 60 meses, sem contribuir, em qualquer atividade abrangida pelo INPS ou pelo FUNRURAL, têm garantida uma renda mensal vitalícia do valor de metade do salário-mínimo. Esse programa, em vigor desde dezembro de 1974, já beneficiou cerca de 100.000 pessoas, de um total potencial de 200.000, de acordo com os dados demográficos e outras estimativas.

Atualmente, existe um projeto de lei no Congresso que visa à filiação dos agricultores em geral ao FUNRURAL, mediante contribuição, com um plano de benefícios não tão modesto como o do FUNRURAL, mas ainda distante do amplo sistema urbano. Tudo indica que ele não tardará a ser aprovado, e então

a previdência social terá provavelmente alcançado sua cobertura máxima, pois não há outros grupos numerosos a serem amparados com base em contribuições incidentes sobre a remuneração.

A esse respeito, convém lembrar que a previdência social propriamente dita ampara apenas os trabalhadores urbanos, mas, quando afirmo que a cobertura profissional está atingindo seu limite máximo, também tenho em mente os demais esquemas de seguro social (trabalhadores rurais, servidores públicos, militares, economiários, congressistas).

#### *Unificação dos serviços médicos*

Outra importante medida programada, embora ainda pendente de decisão final com relação a alguns aspectos, é a unificação de todas as atividades de assistência médica, ou seja, a fusão dos setores médicos das diferentes instituições e órgãos da área do Ministério. Como está estabelecido que o MPAS se encarregará da assistência médica para a maioria da população, parece evidente que ele deve procurar reunir ou coordenar todos seus recursos desse setor.

#### *O que resta por fazer*

Daqui em diante, teremos de cuidar sobretudo de duas coisas:

a) melhorar a previdência social, mediante simplificação, aceleração e racionalização de seus serviços, especialmente no tocante à assistência médica;

b) desenvolver a assistência social.

O primeiro ponto deveria ser, e realmente tem sido, em parte, uma preocupação permanente, mas precisamos dedicar-lhe especial atenção, agora que a previdência social está a cargo de um Ministério específico empenhado em ampliar sua área operacional.

Como a maior parte dos dirigentes do MPAS provém da previdência social, a assistência ainda é considerada área nova, a ser enfrentada com cuidado. Todavia, esses altos funcionários se estão gradualmente conscientizando de que o novo campo é promissor, inclusive em face da contribuição que pode dar para o aperfeiçoamento da previdência social. Por conseguinte, o MPAS está firmemente interessado em seguir os largos caminhos que a assistência social oferece, capazes, ao que tudo indica, de levar a uma ação mais integrada, sinônimo de melhores serviços e resultados mais profícuos.

A criação do MPAS deu, portanto, nova dimensão e perspectiva à proteção social no Brasil. Porém, como em geral ocorre, essas responsabilidades adicionais acarretam problemas de vulto e complexidade correspondentes. O simples fato de os dirigentes estarem cômicos disso pode ajudá-los a encontrar soluções e colocá-las em prática, em benefício de vários milhões de pessoas.

### *Tendências*

Antes de me estender sobre alguns tópicos das páginas precedentes, num esforço para identificar o desenvolvimento futuro da previdência social brasileira, parece oportuno repetir que estamos prestes a atingir o máximo possível em matéria de cobertura de base profissional. Portanto, o que temos pela frente é o bem-estar social propriamente dito. Em outras palavras: estamos no limiar de um terreno complexo, onde nossa atuação será bem diferente daquilo que muitos de nós conhecemos: serviços sociais não correspondentes a contribuições.

Vitor Hugo traçou notável paralelo entre o homem e a mulher. Além de outras bonitas coisas, ele escreveu que o homem está colocado onde a terra acaba e a mulher onde começa o céu. É assim que o MPAS se encontra nesse momento: onde a previdência social acaba e a assistência social começa. Repito, por conseguinte, que uma das principais tendências de desenvolvimento da proteção social no Brasil é dar maior atenção à assistência social.

Mas, antes de prosseguir neste tópico, basicamente referente a tendências, eu gostaria de lembrar que ele contém uma inevitável parcela de futurologia, que o torna digno de confiança apenas em parte, como fonte de informação. Além disso, todos sabemos que até mesmo os técnicos podem ter suas preferências e correm o risco de apresentar como realidade o que desejariam que existisse.

### *Assistência social*

Depois dessa palavra de cautela, devo acrescentar que a tendência para o incremento da assistência social dificilmente poderia ser mais apropriada, dadas as agudas necessidades de grandes camadas de nossa população. É verdade que os brasileiros de nível econômico elevado estão bem atendidos em matéria de bem-estar social, expressão que pelo menos para os objetivos deste tópico deve incluir também salários adequados. Mas temos de levar em conta que essa classe não é numerosa.

De fato, a própria palavra "Brasil" não é precisa, no caso. Jacques Lambert, o sociólogo e educador francês, ressaltou isso em seu livro *Os Dois Brasis*. Outros vêem mais de dois, abrangendo desde algumas remanescentes da idade da pedra até Brasília, no século XXI.

É claro que isso não constitui privilégio nosso, e certamente muitos conhecem *A Outra América*, de Michael Harrington. Mas é do Brasil que estamos tratando, e devemos restringir-nos às desigualdades econômicas e sociais que ainda prevalecem aqui; mais especificamente, às camadas inferiores de sua população, aí incluídas até mesmo as pessoas que, embora dispoendo de previdência social, necessitam de assistência social.

Nossos esforços nessa área serão provavelmente facilitados pela criação não só do MPAS como, também, mais recentemente ainda, do Conselho de Desenvolvimento Social (CDS), natural corolário do nosso Conselho de Desen-

volvimento Econômico (CDE) e a ele paralelo. Integram o novo Conselho os Ministros responsáveis pelas diferentes áreas de interesse mais direto para o bem-estar social: MPAS, Saúde, Educação, Trabalho e Interior, além da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

Dentro do espírito que levou à criação do CDS, por sinal de iniciativa do MPAS, o nosso II Plano Nacional de Desenvolvimento, recentemente aprovado, caracteriza o desenvolvimento social como um objetivo em si, que deve ser perseguido em paralelo ao desenvolvimento econômico. O Plano utiliza mesmo linguagem vívida e quase coloquial: "Em lugar de esperar o bolo crescer, devemos dividi-lo enquanto cresce."

Outro ponto que merece ser mencionado aqui é que a assistência social pode provavelmente reforçar o papel redistributivo da previdência social, até agora tido como indiscutível, mas ultimamente contestado por alguns estudiosos do assunto com argumentos dignos de atenção. Em outras palavras: como os benefícios da previdência social são proporcionais aos salários, e estes, em numerosos casos, são demasiadamente baixos, temos de nos afastar dessa correlação para dar mais a quem precisa mais.

Antes de encerrar este assunto, desejo ressaltar que acolho com entusiasmo nossa atual tendência para a assistência social, indispensável no Brasil, até que seja possível elevar a remuneração de uma substancial proporção de nossos trabalhadores.

#### *Assistência médica fora da previdência social*

Voltando à tendência para a unificação dos serviços médicos, devo acrescentar que me agrada ver nela a possível semente de uma futura mudança: a separação entre a previdência social (basicamente benefícios pecuniários) e a assistência médica e outros serviços. Pessoalmente, eu preferiria ver ambas as facetas da medicina — a preventiva e a curativa — a cargo do Ministério da Saúde; mas já mencionei que nosso Plano Nacional de Saúde, recentemente aprovado, atribui a medicina curativa ao MPAS, tendo em vista a vasta proporção da população a ele vinculada.

#### *Seguro de acidentes do trabalho*

Outra tendência da previdência social brasileira diz respeito ao seguro de acidentes do trabalho, e aqui mais uma vez quero relembrar que pode tratar-se de simples ponto de vista meu. Refiro-me à integração mais ampla da cobertura dos acidentes profissionais no esquema geral da previdência social. Enquadramos o seguro de acidentes do trabalho na previdência social em 1967, quando a batalha final, vitoriosamente comandada pelo Senador Jarbas G. Passarinho, então Ministro do Trabalho e Previdência Social, pôs termo a uma luta que se estendeu por várias décadas.

Mas ainda existem sensíveis diferenças entre a cobertura dos acidentes de trabalho e a dos demais riscos, e acredito que seria mais justo, do ponto de



vista social, eliminar gradativamente o que pode ser encarado como virtual privilégio. É óbvio que o nivelamento dos benefícios deverá ser buscado mediante elevação dos benefícios comuns, na medida do possível, e não pela simples eliminação das condições especiais asseguradas às vítimas de acidentes do trabalho. A uniformização simplificaria os processos, e parece válido esperar que o resultado global seja favorável.

Ao mesmo tempo, as atuais taxas diversificadas, proporcionais à incidência de acidentes em cada atividade ou em cada empresa, poderiam ser substituídas por uma taxa média geral, e com a adoção de medidas de prevenção assegurada através de rigorosa fiscalização e pesadas multas.

Poderemos demorar a conseguir progressos substanciais nesse sentido, mas estou convencido de que, a longo prazo, o seguro de acidentes do trabalho acabará desaparecendo, virtualmente, dentro da previdência social, no Brasil como no resto do mundo.

### *Contribuição da empresa*

Cogita-se também de transferir a base da incidência da contribuição da empresa, da folha de salários para o faturamento, ou movimento, a exemplo do que ocorre com o PIS (Programa de Integração Social). A experiência tem demonstrado que o sistema atual favorece as empresas que operam com base no capital, em detrimento das que se apóiam principalmente no trabalho, o que pode refletir-se desfavoravelmente sobre o mercado de mão-de-obra.

### *Administração eficiente*

Como ressaltai em tópico anterior, as autoridades brasileiras da previdência social se tornam cada vez mais conscientes da necessidade de uma renovação administrativa, para poder fazer face ao constante crescimento do número de seus beneficiários. Outra razão para a crescente preocupação com esses aspectos menos atraentes, porém mais concretos, é que as recentes inovações, como, por exemplo, o novo programa para pessoas de mais de 70 anos ou inválidas, criam pesado encargo adicional para a linha de frente, isto é, os órgãos regionais, postos de benefícios, hospitais — e especialmente para suas equipes, quase sempre mal remuneradas.

Mais importante, às vezes, do que medidas de âmbito geral, por atacado, como o lançamento de novos programas, é a garantia de adequadas condições, a varejo, para sua satisfatória execução. Pessoalmente, preocupo-me muito com esse lado menos sofisticado, convencido que estou de que o funcionamento precário pode comprometer um esquema bem intencionado e brilhantemente planejado.

Também estou convencido de que os responsáveis diretos pelo cumprimento das diretrizes do MPAS não irão descurar nem subestimar esses aspectos, certa-

mente tão importantes, repito, quanto o estudo dos aperfeiçoamentos a serem introduzidos e a preparação dos projetos de lei para esse fim.

### *Aproximação urbano-rural*

A última tendência da minha incompleta lista é a redução das acentuadas diferenças entre a previdência social urbana (INPS) e a rural (FUNRURAL), em termos de variedade, valor e condições gerais dos benefícios e serviços.

Aqui também falta muito ainda para conseguirmos substancial progresso. Por outro lado, entretanto, a materialização dessa desejável possibilidade será provavelmente apressada pela rápida modificação da distribuição geográfica da população, isto é, pelo seu rápido deslocamento das áreas rurais para as urbanas.

### *Cobertura universal*

Concluindo esta parte, volto ao objetivo básico do Governo na área do MPAS: proteção social para toda a população, ou seja, a universalização da proteção social, focalizada de perto em tópico precedente. Esse objetivo se ajusta à política social do II Plano Nacional de Desenvolvimento, também já mencionado.

### *Desenvolvimento social*

Fatos concretos confirmam as declarações oficiais — e aqui me refiro especialmente ao Ministro L. G. do Nascimento e Silva, natural porta-voz, no caso, do Presidente Ernesto Geisel: estamos caminhando no rumo da proteção social à população inteira, com ênfase nos setores mais necessitados.

Além da previdência social específica e programas de assistência social, a cargo do MPAS, nosso Governo se esforça por melhorar as condições de nutrição, saúde, educação, salários, emprego, através de medidas voltadas para a justiça social, base da previdência social.

Nosso II Plano Nacional de Desenvolvimento considera o homem como a meta básica do desenvolvimento, e inclui o desenvolvimento social, viabilizado pelo desenvolvimento econômico, entre nossos objetivos nacionais permanentes.

Aquele importante documento se volta para o ser humano como tal, e não apenas para quem exerce atividade remunerada. A previdência social de base profissional está sendo substituída pelo moderno conceito de solidariedade social, mais amplo e mais generoso, a refletir a tomada de consciência das responsabilidades da sociedade para com os indivíduos que a compõem.

Ao mesmo tempo, entendemos que a previdência social, a assistência social, a melhoria da educação e saúde pública, o treinamento de mão-de-obra, o desenvolvimento científico e tecnológico, a expansão dos recursos econômicos e até mesmo o aperfeiçoamento das instituições políticas, tornam-se mais válidos na medida em que concorram para o progresso social, aí incluída a melhoria das condições de vida, objetivo básico das aspirações individuais legítimas.