

Curso de Administração de Pessoal

Assistência e Previdência Social

ALUÍSIO MOREIRA

Sumário: 1. *Introdução histórica* — 2. *As amplas responsabilidades do Estado Moderno no campo da assistência social* — 3. *Distinção entre assistência e previdência social* — 4. *Tendências modernas da previdência social* — 5. *Bibliografia*.

1. INTRODUÇÃO HISTÓRICA — Apesar de constituir uma das atividades mais características do Estado moderno, a idéia de assistência social data de época bastante remota, havendo mesmo quem sustente que é da idade do Homem, pois, na sua essência, ela se assemelha à luta contra a hostilidade do meio ambiente. Dêsse modo, o homem pré-histórico que defendia a mulher e os filhos das intempéries e das feras que lhe rondavam o abrigo, praticava a assistência social, embora na sua forma mais primitiva e restrita. À medida, porém, que a vida se foi estruturando em moldes coletivos, com a formação dos primeiros agrupamentos humanos, a necessidade do amparo recíproco entre os homens contra as contingências comuns da existência igualmente se foi fazendo sentir cada vez mais presente.

Um dos exemplos mais antigos de assistência social vamos encontrá-lo na organização coletiva do Império Inca, em que a comunidade atendia às necessidades dos seus elementos não produtivos, isto é, viúvas, órfãos, inválidos e velhos, com o rendimento de um terço de suas terras.

Importante fator para o desenvolvimento do ideal da segurança social foi a religião, com a criação de Santas Casas, Irmandades, etc., onde eram prestados serviços destinados a atender a enfermos e necessitados. É bem verdade que não era, ainda, a assistência social considerada no seu conceito moderno de serviço social, e sim a resultante de um sentimento de solidariedade humana em face do sofrimento alheio.

Com o constante crescimento das populações houve um correspondente aumento dos encargos do Estado, que se viu forçado a intervir, cada vez mais, na órbita dos interesses particulares, em defesa dos elementos menos favorecidos. O primeiro ato jurídico sobre as novas obrigações dos governos para com o povo verificou-se no reinado de Carlos Magno, por volta do ano de 800. Trata-se da lei que obrigava as igrejas a terem a seu cargo os pobres existentes nos limites da sua diocese.

Uma outra etapa marcante na evolução histórica do seguro social são as "Leis das Índias", que estabeleciam para os patrões a obrigatoriedade de dar aos índios empregados salários, comida, cama e roupa, bem como instrução e assistência médica.

Com o aparecimento dos primeiros sintomas do capitalismo industrial, mais aguda se tornou a questão social, e em conseqüência, mais freqüente e profundamente se fez sentir a interferência do Estado na esfera dos interesses particulares, com o objetivo de proteger os assalariados. Surgem, então, as primeiras organizações de caráter oficial, cabendo à Áustria o mérito de ter fundado o primeiro sistema completo de seguro social obrigatório, cobrindo os riscos de acidentes do trabalho, de doenças, invalidez, velhice e morte.

No que diz respeito à evolução da assistência e da previdência no Brasil, o mesmo processo evolutivo se verificou. As primeiras atividades de caráter assistencial estiveram a cargo das ordens religiosas, ou melhor, das instituições dos jesuítas. Modernamente, subsiste ainda semelhante política social, de que são exemplos as Santas Casas, as Irmandades, as Ordens e Confrarias, até hoje responsáveis por medidas de caráter assistencial efetivadas em todo o país. No entanto, somente no Império apareceram as primeiras formas de Seguro Social, de que são exemplos as "Caixas de Socorro" para o pessoal de cada "Estrada de Ferro do Estado" e o "Fundo de Pensões" para os empregados da Imprensa Nacional. Em 1918 é aprovado o primeiro projeto sobre acidentes no trabalho, e em 1923, tem início a legislação securitária, com a criação das "Caixas de Aposentadoria e Pensões" para todos os ferroviários, sendo adotado o critério de triplice contribuição, por parte do empregador, do empregado e do Governo. Para controlar as Caixas, criou-se o Conselho Nacional do Trabalho, de que se originou, mais tarde, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

2. AS AMPLAS RESPONSABILIDADES DO ESTADO MODERNO NO CAMPO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL — Conforme se verifica de sua evolução histórica, a assistência social assumiu, nos seus primórdios, o aspecto de beneficência, pelo cunho nitidamente individual e sentimental que então a caracterizava, alheia ainda a qualquer concepção social. Tais atividades se restringiam ao âmbito das comunidades, razão por que o Estado nelas deixava de intervir, limitando-se apenas a subvencioná-las.

Acontece, todavia, que o problema é de caráter social e não individual; sofre a influência de fatores e fenômenos de ordem geral, tais como as condições de trabalho e produção, as crises industriais, etc. Por outro lado, o aumento da população e o vertiginoso progresso industrial concorreram para que a organização social se tornasse mais complexa e, conseqüentemente, o problema social se avolumasse de tal forma que a beneficência tornou-se insuficiente para resolvê-lo. Transportada dessa forma para o plano social, a beneficência evoluiu para uma das funções mais características do Estado moderno: a assistência social.

Essa intervenção do Estado foi-se ampliando cada vez mais, à proporção que o problema passou a interessar às massas operárias e adquiriu uma significação moral incompatível com as soluções piedosas, as quais, não obstante serem meritorias pela sua intenção, desatendem a êste duplo aspecto: a organização do trabalho e a dignidade do trabalhador.

Há ainda a considerar o fato de que as necessidades que recaem sobre o empregado e sua família refletem-se sobre a produção do trabalho. Sendo assim, é necessário não só reparar, fazer cessar a irregularidade, mas também impedi-la. E' mister prevenir o risco, ao invés de permitir sua consumação para só então intervir e reparar-lhe as conseqüências. Explica-se, dessa forma, o aparecimento da previdência social.

Muito cedo, porém, chegou-se à conclusão de que a previdência individual não bastava, parte devido à imprevidência humana, parte devido à impossibilidade de o indivíduo enfrentar sozinho os encargos de cada dia e amearhar, ainda, economias para os dias incertos do futuro. Com o objetivo de superar as dificuldades apontadas acima, concebeu-se o seguro do trabalho ou seguro social, a princípio facultativo e modernamente de caráter obrigatório na maioria dos países civilizados.

A finalidade precípua do seguro social consiste, portanto, na concessão de benefícios. Aliás, a política social do momento, seja qual for a forma de governo adotada, é orientada no sentido de preservar a vida e a saúde dos que trabalham.

Criador e administrador da política social, o Estado, como empregador (aliás o maior patrão do mundo), não poderia deixar de amparar também os seus servidores. Por isso, os funcionários têm sido sempre, na História, os primeiros a se beneficiarem da assistência social. O amparo dos poderes públicos aos funcionários se concretiza através da criação de institutos oficiais de previdência, de filiação obrigatória, bem como pelo estabelecimento de outras formas de assistência e previdência.

Entre nós o novo Estatuto dos Funcionários prescreve nos artigos 160 e seguintes que a União prestará assistência ao funcionário e à sua família, através de um plano que compreenderá:

"I — Assistência médica, dentária e hospitalar, sanatório e creches;

II — Previdência, seguro e assistência judiciária;

III — Financiamento para aquisição de imóvel destinado a residência;

IV — Cursos de aperfeiçoamento e especialização profissional;

V — Centros de aperfeiçoamento moral e intelectual dos funcionários e famílias, fora das horas de trabalho."

O artigo 256 das Disposições Transitórias prescreve, por sua vez, que o Poder Executivo promoverá, dentro do prazo de doze meses, as medidas para a execução do plano de assistência acima mencionado, incluindo o limite mínimo de 45% do vencimento, remuneração ou provento do funcionário, como base da pensão à sua família.

3. DISTINÇÃO ENTRE ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA SOCIAL — Existe uma certa confusão quanto ao emprego das expressões acima, havendo até quem empregue ambas indistintamente. Impõe-se, portanto, uma definição precisa do que seja assistência e previdência. Tendo em vista suas respectivas finalidades, podemos afirmar que a assistência visa ao amparo direto e imediato à pessoa do servidor público e ao seu trabalho, enquanto que a previdência visa ao futuro do servidor público, prevendo-lhe e à sua família as necessidades vindouras ou proporcionando-lhe os meios pelos quais poderá satisfazê-las quando se manifestarem. Conceituadas dêsse modo a assistência social e a previdência social, a primeira abrange as medidas que contribuem para o bem-estar do pessoal e a última compreende as diversas espécies de seguro, custeadas geralmente mediante descontos compulsórios dos vencimentos do funcionário.

O Prof. Djacir Menezes estabelece com muita precisão e objetividade a distinção existente entre assistência e previdência ao sustentar que

"na previdência, encontramos uma forma de amparo, que permite ao indivíduo ser titular de direitos que lhe conferem, em futuro certo, amparo permanente. Na assistência, temos uma forma de beneficência, facultando amparo momentâneo, em conseqüência de acontecimento acidental, quando o trabalhador exige por suas condições essa proteção."

Salienta ainda aquêl autor que o seguro social se realiza nas duas esferas: na previdência e na assistência. Assim é que o seguro-invalidéz, o seguro-velhice e o seguro-morte são apontados como exemplos de *previdência*; ao passo que o seguro-enfermidade (incluindo-se assistência médico-hospitalar, cirúrgica, dentária, etc.), o seguro-desemprego, etc., constituem *assistência*.

4. TENDÊNCIAS MODERNAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL — A previdência social foi organizada, inicialmente, sob o sistema pluralístico, isto é, com multiplicidade de seguradores, obedecendo ora ao critério profissional, ora ao critério do risco coberto. No primeiro caso, organizações previdenciárias distintas e autônomas procuram beneficiar uma determinada classe profissional, ou o trabalhador filiado a um dado setor da economia. No segundo caso, organizações previdenciárias distintas pretendem proteger a todos os indivíduos, indiscriminadamente, contra um determinado risco, como a morte, o roubo, a invalidez.

Instituição relativamente recente, com sua origem nos fins do século passado, a previdência social não possui ainda um sistema uniforme e rígido, reconhecido e adotado pela maioria dos países. As divergências de opiniões se manifestaram logo após a implantação da previdência social com o aparecimento da doutrina que se batia pela unificação do seguro social, substituindo a estrutura pluralística da previdência social por uma estrutura monística ou unitária, pela qual haveria uma fusão completa de tôdas as organizações sociais previdenciárias. Cohen, Boetticher, Freund e Lazowsky, foram os principais adeptos da unificação do seguro social. Pretendiam êsses tratadistas a existência de um seguro único, de um risco apenas, de caráter geral: "o risco social", assim compreendido o de incapacidade do trabalho, seja qual fôr sua origem, duração e caráter, e pelo qual fôsse exigida uma só contribuição do segurado. Batia-se ainda essa corrente pela existência de um único Instituto, encarregado da aplicação da previdência social.

A seguir enumeraremos alguns dos argumentos apresentados por STANISLAU FISCHLOWITZ a favor da instituição de um sistema unitário:

1. Economia no custeio, em virtude da diminuição do número dos seguradores;
2. Simplificação da aplicação do seguro social;
3. Arrecadação uniforme e menos onerosa das contribuições do empregador e do empregado;
4. Supressão da desigualdade de tratamento dos diferentes grupos de segurados e das diferenças relativas às contribuições devidas pelas diversas classes patronais;
5. Maiores possibilidades de planejamento da administração social em escala nacional;
6. Possibilidades de atender de modo igual às necessidades basicamente idênticas dos contribuintes;
7. Maiores oportunidades de entrosamento dos serviços previdenciários com todos os demais serviços sociais;
8. Maiores possibilidades de organizar-se a administração previdenciária interprofissional em bases regionais e locais e, em consequência, maior grau de descentralização.

Se bem que a tendência atual seja inegavelmente para a unificação da Previdência Social, vários países têm preferido uma solução intermediária entre a organização unitária e a pluralística, que conserve algumas das vantagens oferecidas pelo seguro social, diferenciado segundo as condições econômicas ou profissionais das classes amparadas.

Uma das soluções intermediárias a que nos referimos, equidistante do sistema unificador e dos regimes clássicos de caráter profissional, consiste na criação, acima da organização pluralística da previdência social, de unidades federais de grau superior, denominadas "Federações". A estas Federações competiriam certas funções específicas da previdência social que não podem estar a cargo dos institutos previdenciários de caráter profissional.

Exemplos de sistemas intermediários entre o regime pluralístico e unitário são encontrados na Áustria, Dinamarca, Irlanda e Portugal. Neste último país, foi adotado um regime em que exist-

tem simultaneamente três Federações previdenciárias: cabendo a uma delas a prestação da assistência médico-social; cuidando uma outra da aplicação das reservas do seguro social; sendo a última dotada de determinados poderes quanto à representação das instituições previdenciárias.

Fischlowitz sustenta que essa solução intermediária muitas vêzes

"não constitui uma etapa final do desenvolvimento, mas sim, uma fase transitória no caminho que, gradativamente, leva da solução pluralística para a solução unitária: à constituição de uma só entidade central, distribuidora da seguridade social."

No Brasil adota-se o regime pluralístico, mas a tendência é para a unificação, existindo mesmo um projeto de lei em curso no Congresso objetivando tal propósito. Esse projeto, de autoria do deputado Aluizio Alves, procura unificar os serviços de aplicação de fundos e de assistência médica, mediante a criação de dois órgãos especializados: o Serviço de Aplicação de Reserva da Previdência Social (SARPS) e o Serviço de Assistência Médica na Previdência Social (SAMPS), os quais ficariam subordinados a uma Federação das Instituições de Previdência Social (FIPS), entidade de caráter autárquico administrada por um Presidente e um Conselho Deliberativo, composto pelos Presidentes dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e por dois representantes das Caixas.

BIBLIOGRAFIA

1. MOSHER AND KINGSLEY — *Public Personnel Administration* — Caps. XVII e XXVI.
2. TEAD AND METCALF — *Personnel Administration* — Cap. XXIV.
3. PINTO PESSOA E NAZARÉ TEIXEIRA DIAS — *Princípios de Administração de Pessoal* — pág. 215.
4. ARY DE CASTRO FERNANDES — *O Rendimento no Trabalho e o Serviço de Assistência Social* (Tese) — Pub. avulsa n.º 54-43 — D. A. S. P.
5. DURVAL ROSA BORGES — *Seguro Social no Brasil*.
6. JOÃO DE ALBUQUERQUE — *Seguro e Assistência Social* (Artigo) — "Rev. Serv. Púb.", jan.-fev. e março-abril de 1947.
7. ANTÔNIO BARSANTE — *Origem da Previdência Social no Brasil* (Artigo) "Rev. do Serv. Púb.", março de 1945, pág. 26.
8. STANISLAU FISCHLOWITZ — *Assistência Médico-Social aos Servidores do Estado no Brasil* (Artigo) — "Rev. do Serviço Público", jan. de 1942, pág. 39.
9. STANISLAU FISCHLOWITZ — *Os problemas básicos da Previdência Social* (Artigo) — "Rev. do Serv. Púb.", junho de 1942 — pág. 20.
10. STANISLAU FISCHLOWITZ — *Os Sistemas de Organização da Previdência Social e a Realidade Brasileira* (artigo) — "Rev. Serv. Púb.", julho de 1951, pág. 17.
11. HELVÉCIO XAVIER LOPES — *Evolução Histórica do Seguro Social* (Artigo) — "Rev. do Serv. Púb.", julho de 1943, pág. 5.
12. RUBENS DA ROCHA PARANHOS — *Assistência Social aos Servidores do Estado* — Pub. avulsa do D. A. S. P.
13. RUDOLF ALADAR METALL — *A Segurança Social sob o Prisma Internacional* (Artigo) — "Rev. do Serv. Púb.", nov. de 44, pág. 18.