

# As bases de organização do seguro social

RUDOLF ALADÁR MÉTALL

*Técnico da Repartição Internacional do Trabalho*

O autor do presente artigo, que ora inicia sua colaboração na "Revista do Serviço Público", é um especialista de grande renome em matéria de previdência, especialmente no campo do seguro social.

Doutor em direito (1925) pela Universidade de Viena, foi, em 1930, assistente do famoso prof. Kelsen (Direito Público e Internacional).

De 1931 a 1941 exerceu sua atividade como técnico da Repartição Internacional do Trabalho (Genebra), na Secção de Seguros Sociais, onde colaborou ativamente na preparação de várias convenções internacionais de previdência e na publicação de relatórios técnicos, livros, estudos, etc., editados pelo B. I. T., e em missões técnicas.

Foi secretário geral adjunto da "Conférence Internationale de la Mutualité et des Assurances Sociales", em Genebra; redator-chefe da "Revue Internationale de la Théorie du Droit" (Genève) de 1933 a 1940; membro de diferentes sociedades científicas (Institut International de Philosophie du Droit et Sociologie Juridique, Paris; Instituto Argentino de Filosofia Jurídica y Social, Buenos Aires, etc.).

É autor de numerosas publicações em francês, alemão, italiano, espanhol, português, etc., sobre assuntos de previdência social.

No Brasil, onde reside atualmente, exerce sua atividade como assistente técnico do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas.

1. — O seguro social faz parte integrante da política social moderna de todos os países civilizados, qualquer que seja a sua estrutura econômica e orientação ideológica. Constitue ele um mecanismo peculiar destinado a garantir uma

mais justa distribuição dos bens entre os membros de uma determinada comunidade e economia nacional.

Tal distribuição, ou antes: redistribuição, torna-se particularmente premente quando as vicissitudes da vida ameaçam, com a capacidade de trabalho, a capacidade de ganho das classes menos favorecidas de recursos. Intervem então o seguro social com os benefícios em dinheiro e em natura, chamados a compensar ou mesmo a evitar a perda ou a diminuição da capacidade produtiva dos economicamente fracos.

A finalidade precípua do seguro social consiste, pois, na concessão de benefícios. A forma e o valor, monetário e moral, destes dependem dos recursos que a economia nacional pode dedicar-lhes.

Servir benefícios substanciais ou, pelo menos, suficientes aos que deles necessitam e constituir os recursos indispensáveis à cobertura de tal onus — eis o problema central do seguro social.

2. — Afim de resolvê-lo, é indispensável organizar o funcionamento do seguro social, pelo menos sob os dois aspectos seguintes: agrupar as pessoas a serem amparadas na hipótese da realização do risco, e agrupar também as pessoas que tem de concorrer para a formação dos capitais necessários. Em outras palavras: tem que ser determinado o campo de aplicação do seguro social, e definido o seu sistema de arrecadação de contribuições.

O círculo das pessoas sujeitas ao seguro pode ser fixado pela espontânea vontade dos interessados ou, ao contrário, pelos poderes públicos: seguro voluntário ou facultativo — seguro compulsório ou obrigatório. Neste último caso, o amparo pode estender-se ou à população inteira (seguro nacional), ou a grupos definidos por lei (seguro dos assalariados, dos camponeses, etc.), sendo que o critério adotado dependerá de condições so-

ciológicas, como, p. ex., da riqueza do país, do grau de indigência e de educação do povo, das correntes políticas, etc.

O círculo das pessoas que financeiramente contribuem para a manutenção do seguro social não coincide, necessariamente, com o dos amparados. No seguro obrigatório, cujos benefícios ficam reservados às classes proletárias e que constitue, hoje em dia, a forma mais divulgada de seguro social, o onus é, formalmente, distribuído entre os assalariados e os empregados, sendo porém, não raro, uma parte dos encargos assumida pela comunidade nacional consubstanciada no Estado (fisco), ou mesmo deixado o custeio inteiro aos patrões dos empregados protegidos, como acontece comumente na reparação dos acidentes do trabalho.

3. — À organização do funcionamento do seguro social, tanto na parte dos eventualmente beneficiados quanto na dos contribuintes, cabe, pois, um papel essencial de cujo desempenho depende o sucesso, ou o fracasso, da atuação social dum regime e a observação, ou o desrespeito, da legislação protetora dos humildes. Enquanto, porém, as questões legais e médicas, atuariais e financeiras, demográficas e sanitárias desde muito preocuparam os estudiosos do seguro social, os problemas administrativos e organizatórios, embora básicos e importantíssimos, foram por longo tempo descuidados. Este fato, todavia, se bem que deplorável, não é surpreendente: até há pouco não havia, nem no Brasil nem na maioria dos países estrangeiros, um número suficiente de especialistas e técnicos experimentados em assuntos de administração e organização do seguro social, de maneira que qualquer bacharel em direito ou engenheiro civil, por ter instalado um serviço burocrático ou redigido um regimento interno, conseguia fazer passar-se por entendido em matérias das quais os outros compreendiam menos ainda. A confusão doutrinária, os preconceitos teóricos e as disputas escolásticas, que tanto prejudicaram o aperfeiçoamento e o desenvolvimento da previdência social, resultam em grande parte do descuido que a elite intelectual demonstrou para com os aspectos da organização técnica e da administração racional do seguro social.

Nestas condições, não parecerá talvez empreendimento acadêmico e mero prazer de sistematizar procedermos a um exame científico das bases de organização do seguro social, partindo das

noções elementares e resumindo as numerosas variedades que a prática em diferentes países produziu na sua estrutura administrativa.

4. — O agrupamento das pessoas vinculadas ao seguro social, seja como futuros beneficiários, seja como contribuintes atuais, converge para um centro, credor das cotizações e devedor dos benefícios, chamado "instituição de seguro". Enquanto no seguro voluntário a criação das instituições de seguro pode ser confiada à iniciativa particular de indivíduos filantropos ou de sociedades beneficentes, no seguro compulsório o Estado, que estabelece a obrigatoriedade do seguro, deve, evidentemente, tomar providências afim de garantir, em todas as circunstâncias, o cumprimento das disposições legais sobre a filiação.

Surge então o problema da escolha, visto que o legislador pode optar entre três critérios básicos para a formação das instituições de seguro social: Pode ele encarregar dos serviços decorrentes da legislação social entidades particulares, maxime companhias de seguro privado (comercial), ou confiá-los a repartições públicas, às vezes a órgãos estatais especializados, ou enfim criar entes autônomos, paraestatais, autárquicos, em princípio instituídos com o único objetivo de aplicar o seguro social.

As três modalidades foram praticamente aproveitadas, e cada uma ofereceu, em certas condições, vantagens inegáveis.

Assim, numa época na qual em muitos Estados o encadeamento dos serviços públicos sociais ainda não havia atingido uma densidade suficiente, as companhias de seguro privado muito contribuíram, com as suas carteiras de seguro-acidentes, para a aplicação efetiva da legislação sobre a reparação dos acidentes do trabalho. A evolução deste ramo de seguro social no próprio Brasil, onde só recentemente se pode cogitar em transferir paulatinamente a cobertura do risco acidente do trabalho das companhias particulares a Institutos paraestatais (1), comprova a nossa asserção.

Do mesmo modo, a encampação do seguro social por parte dos poderes públicos deu, tendo

(1) Cf. HELVECIO XAVIER LOPES: *Os acidentes do trabalho e os Institutos de Previdência Social*, Rio de Janeiro, 1942; cf. porém também: SINDICATO DOS SEGURADORES DO RIO DE JANEIRO: *Acidentes do Trabalho*, Rio de Janeiro, 1939.

em vista a situação particular dos países e dos regimes de seguro em questão, resultados satisfatórios, como o confirma, p. ex., a experiência do seguro nacional na Suécia (2) ou a do seguro-invalidez na Dinamarca

De maneira geral, porem, a grande maioria dos sistemas de seguro social adotou a gestão estatal delegada (3), e esta foi também a solução preconizada por conferências internacionais (4) e congressos técnicos (5).

5. — Numa brilhante e exaustiva Exposição de Motivos, relacionada ao caso da isenção tributária do I. P. A. S. E., o Departamento Administrativo do Serviço Público recentemente examinou os traços característicos das “instituições autárquicas de interesse coletivo” às quais, “representando um recurso técnico organizacional contra... o congestionamento administrativo”, cabe “a execução de serviço público de caráter técnico especial” (6). Numa outra não menos interessante Exposição de Motivos, esta relativa à concessão de abonos aos chefes de famílias numerosas, a mesma alta repartição federal manifestou sua adesão à administração estatal delegada do seguro social, afirmando que “criando as autarquias no campo da previdência social... tem o Governo Federal evitado a execução direta desses serviços e, parece-nos, tem esta norma de ação sido bem aceita por todos” (7).

Fica assim evidenciado que no Brasil como em quase todos os outros países a preferência será dada, para a aplicação do seguro social, às instituições de direito público, com personalidade

jurídica, porem organicamente distintas das repartições estatais.

Tendo a questão preliminar resolvida em favor da gestão descentralizada, cuja íntima ligação com a ideologia democrática não precisa ser lembrada (8), o legislador tem que determinar os critérios que devem presidir ao agrupamento das pessoas ligadas ao seguro obrigatório, nas instituições encarregadas da arrecadação das contribuições e da concessão dos benefícios.

Teoricamente, qualquer um dos vários tipos que se apresentam ao raciocínio abstrato poderia ser aceito para tal determinação. Na realidade, porem, a escolha recairá sobre o modo de organização que melhor se adapte às condições sociais, administrativas e políticas de cada país. Não existem, nem podem existir, soluções uniformes e imutáveis que indicassem, de uma vez para sempre e para todos os regimes de seguro social, a melhor forma de organização administrativa, tendo em vista a diferença das possibilidades e necessidades em cada Estado e a grande variedade do meio social abrangido pelo seguro.

6. — A impossibilidade de indicar uma solução “*passé-partout*” não deve, todavia, impedir um estudo imparcial dos diferentes sistemas experimentados. Ao contrário, a comparação das suas vantagens e dos seus inconvenientes só pode redundar em benefício do constante aperfeiçoamento do regime patricio de seguro social, que deverá evoluir com o desenvolvimento geral do País.

Aliás, um exame das possíveis bases administrativas do seguro social tanto mais se justifica quanto uma corrente recente tenta incumbir as instituições de seguro de tarefas transcendentais à sua finalidade primordial, encarregando-as de funções próprias à administração geral do Estado (9). Nestas condições uma revisão dos fundamentos organizatórios do seguro social impor-se-á, para melhor acomodá-los às novas competências mais

(2) Cf. ADMINISTRATION DU TRAVAIL ET DE LA PRÉVOYANCE SOCIALE: *Législation et activités sociales en Suède. Aperçu publié sur mandat du Gouvernement Suédois*, Stockholm, 1939.

(3) Cf. OSCAR SARAIVA: *Organização da Administração Delegada*, publicação do D.A.S.P., Rio de Janeiro, 1942.

(4) Cf. os respectivos textos das decisões da Conferência Internacional do Trabalho em: *The International Labour Code 1939*, art. 502, 511, 536, 567 (International Labour Office, Montreal 1941). Cf. também: *Inter-American Social Insurance Code* (Consolidated Santiago-Havana Resolutions concerning the Fundamental Principles of Social Insurance) art. 52, 53, 107-110 (ibidem).

(5) Cf. CONFÉRENCE INTERNATIONALE DE LA MUTUALITÉ ET DES ASSURANCES SOCIALES: *Résolution adoptée par la IIIe Assemblée Générale (Zurich 1929)*; *Résolution adoptée par la VIIe Assemblée Générale (Prague 1936)*.

(6) *Diário Oficial* (Secção I), 13 de outubro de 1942, pág. 15.255.

(7) *Diário Oficial* (Secção I), 29 de outubro de 1942, págs. 16.022/3.

(8) Cf. KELSEN: *Teoria geral do Estado*, São Paulo, 1938, e, do mesmo autor: *Centralization and Decentralization*, em: *Authority and the Individual*, Harvard Tercentenary Publications, Cambridge, 1937.

(9) Cf. por exemplo o projeto de regulamentação do art. 29 do decreto-lei n. 3.200, de 19 de abril de 1941, e a citada Exposição de Motivos do D.A.S.P.; vide também o art. 6.º do decreto-lei n. 4.789, de 5 de outubro de 1942, que encarregou as instituições de previdência de tarefas normalmente confiadas aos órgãos do fisco (recolhimento e entrega das “obrigações de guerra”).

vastas que os poderes públicos outorgam aos institutos de previdência.

Do outro lado, a experiência feita com os diferentes tipos de organização administrativa do seguro social também poderá revelar-nos os limites que a progressiva extensão extrafuncional dos misteres das instituições de seguro não deverá ultrapassar, sob pena de comprometer o bom andamento e, até, a estabilidade financeira do seguro social. Com efeito, não se deve esperar de um mecanismo, criado para determinados fins, o cumprimento de funções que lhe são fundamentalmente alheias.

Para determinar o agrupamento no seguro social, o legislador pode recorrer a quatro ou cinco tipos elementares (10). Passemos a examiná-los rapidamente, sem entrar em pormenores jurídicos nem em especulações metafísicas.

7. — Um tipo absolutamente particular ao espírito individualístico dos ingleses e só compreensível à luz da evolução histórica da previdência social britânica constitue o sistema de organização adotado pelo "National Insurance Act, 1911" e mantido pelo "National Health Insurance Act, 1920". Ambas essas leis confiam a gestão do seguro (invalidez e doença) às "approved societies", podendo ser reconhecidas, pelo governo, às sociedades dependentes de companhias de seguro comercial ("collecting societies"), as caixas criadas pelos sindicatos ou pelas empresas, e as sociedades mutualísticas ("friendly societies").

Os segurados podem livremente escolher a instituição que lhes convier, bem como estas podem recusar qualquer pedido de admissão (salvo por motivo de idade). O que neste sistema é realmente surpreendente é que um regime de seguro obrigatório possa funcionar na base da livre constituição das instituições de seguro e da livre escolha do órgão segurador por parte dos segurados. É verdade que para os recalcitrantes foi prevista uma secção especial de "deposit contributors", administrada pelos órgãos locais do ministério de saúde, mas a sua importância prática é limitadíssima, visto a quase totalidade dos segurados se terem filiado a uma "approved society".

Enquanto para as instituições fundadas pelas companhias de seguro, pelos sindicatos ou pelas

empresas o critério de organização é implicado no ato de criação, as sociedades mutualísticas tem como fundamento a afinidade da orientação, religiosa, política ou moral, dos associados.

8. — Um outro sistema de agrupamento para o seguro social foi adotado pelas legislações da Europa Central onde, sob influência do exemplo alemão, vários países, como, p. ex., a Áustria, a Bélgica, a Hungria, o Luxemburgo a Polónia, a Tchecoslováquia e a Iugoslávia criaram regimes de seguro e instituições de previdência separados para as duas grandes classes sociais de assalariados, os trabalhadores braçais e os empregados. No hemisfério ocidental, o Chile se inspirou na mesma distinção.

Nestes países existe, efetivamente, uma separação assás nítida entre "Arbeiter" ("ouvriers"), de um lado, e "Angestellte" ("employés"), do outro, distinção que se traduz não somente em preconceitos sociais fortemente arraigados entre "os proletários com ou sem colarinho alto", mas também nos hábitos de moradia e de alimentação e no nível geral de vida e de salário. Como, em consequência disso, os coeficientes de morbidez, mortalidade e natalidade variam entre as duas classes, os citados legisladores não negligenciaram esta separação social na implantação do seguro, e não somente no que diz respeito à taxa de contribuições e ao montante dos benefícios (o que a Itália fez com a reforma de 14 de abril de 1939), mas também na estrutura administrativa do seguro, criando instituições distintas para os empregados e para os operários.

Repercussões longínquas desta distinção encontram-se em legislações que, embora inspirando-se em outros critérios organizatórios para a formação das instituições de seguro, garantem, nos conselhos administrativos das autarquias sociais, uma representação separada aos empregados e aos trabalhadores braçais, como aconteceu por exemplo no Equador com os "representantes de los empleados" e "representantes de los obreros" na "Caja del Seguro de Empleados Privados y Obreros".

9. — As formas de organização do seguro social acima resumidas não encontraram no Brasil, como, aliás, em muitos outros países americanos, as pressuposições necessárias para serem aceitas quando, "depois da primeira guerra mundial e em consequência das profundas alterações econômicas

(10) Cf. MÉTALL: O agrupamento dos segurados no seguro-doença, "Revista do Trabalho", ano IX, 1941, n. 8.

e sociais por ela causadas, a idéia do seguro social começou também a lançar raízes no nosso hemisfério" (11). Aqui o legislador não se chocou contra os entraves de organismos da previdência livre preexistentes à implantação do regime de seguro obrigatório, como na Grã-Bretanha, nem tinha de tomar em conta a existência de camadas distintas entre os assalariados, como na Europa Central, berço do seguro compulsório.

Em compensação, a enorme extensão territorial, a incompreensão do alcance social das novas medidas protetoras por parte dos próprios beneficiados, e as falhas no ainda novo aparelho administrativo estatal, dificultaram grandemente, no início, o ajuste da técnica previdencial ao ambiente nacional. Como expediente apresentou-se uma forma de organização do seguro social que bem se enquadrou nas concepções um tanto patriarcais, então reinantes a respeito da política social e que, além disso, correspondia à implantação paulatina do seguro, por sua vez motivada, até um certo ponto, pelos obstáculos de organização.

Foi com a instalação de caixas de empresas, admitida em certos casos excepcionais também por algumas leis européias (12), que a Argentina iniciou, pela lei n. 9.653, de 30 de junho de 1915, o amparo dos ferroviários. Do mesmo modo, a célebre "lei Eloy Chaves" (n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923) criou no Brasil, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma Caixa de Aposentadoria.

Rigorosamente aplicado, tal sistema exigiria a formação de uma instituição de seguro em cada empresa, qualquer que fosse o número de seus assalariados — resultado evidentemente absurdo e incompatível com os preceitos atuariais que não podem renunciar ao funcionamento da lei do grande número, base de todo seguro. Por isso, o sistema das caixas de empresas foi em seguida adaptado, agrupando-se em torno de uma caixa os assalariados de várias empresas congêneres.

Sem embargo, continua a ser critério para a filiação ao seguro o vínculo que liga o trabalhador a uma empresa determinada.

(11) MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO: *Aspectos e Evolução dos Seguros Sociais no Brasil*, Rio de Janeiro, 1942.

(12) Cf. por exemplo a lei tchecoslovaca, de 9 de outubro de 1924; mas o número destas caixas de empresa não ultrapassou 6% do total, sendo o dos filiados a tais caixas inferior a 1,3%: *Statistika nemocenského pojisteni za rok 1936, Praha, 1937*.

As vantagens deste sistema de organização bem como os seus graves defeitos apaixonaram, numa época agora remota, as discussões políticas e parlamentares. Sem incorrer em uma injustiça histórica, temos que reconhecer que a possibilidade de abusos, a insuficiência numérica de segurados mormente nas "caixinhas", o encarecimento das despesas administrativas devido à multiplicação das instituições de seguro, a aversão dos associados contra a amalgamação da gestão da caixa com o serviço do pessoal da empresa, e uma série de dificuldades técnicas e organizatórias resultantes dos casos de mudança de emprego não conseguem compensar as facilidades de fiscalização que a organização generalizada do seguro na base de caixas de empresas possa oferecer (13). Atualmente, o declínio das caixas de empresas é um fato inegável, tanto no Brasil onde a progressiva incorporação e fusão reduziram o seu número de 178 em 1936 a 82 em 1941, quanto no estrangeiro (14).

10. — Quando, em 29 de junho de 1933, foi criado, pelo decreto n. 22.872, o primeiro Instituto de Aposentadoria no Brasil, o dos Marítimos, o rumo da organização da previdência social brasileira tomou uma nova orientação. Foi "abandonado o regime, até então vigente, das Caixas, que protegiam os empregados de uma mesma empresa, distribuídos por um mesmo Estado ou região", e o Governo "decidiu corajosamente agrupar, na proteção dos Institutos, os empregados de atividades profissionais idênticas, semelhantes, ou anexas, disseminados por todo território nacional" (15).

O caráter orgânico do seguro social apoia-se, neste sistema, no critério profissional, sendo prevista, para cada setor de atividade econômica, uma

(13) Cf. BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL: *L'assurance-malade obligatoire*, Genève, 1927, e da mesma repartição: *L'assurance — invalidité — vieillesse — décès*, Genève, 1933. Recentemente um ilustre defensor das caixas de empresas ressurgiu na autoridade de Ruy de Azevedo Sodré: *A função educacional das caixas de empresas*, "Revista de Direito-Social", ano I, 1941, n. 4.

(14) A este propósito merece ser mencionado que, na Colômbia, o projeto de lei criando o seguro social foi vetado pelo Presidente da República precisamente por haver permitido o funcionamento de caixas de empresas; cf. as "objeciones" em República da Colômbia: *Anales del Senado* (1939), págs. 1.593/4, e MÉTALL: *O seguro-doença na América do Sul*, "Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio", ano VII, 1941, n. 82.

(15) HELVÉCIO XAVIER LOPES: *A previdência social, Os grandes problemas nacionais*, vol. I, Rio de Janeiro, 1942.

única instituição de seguro, com competência exclusiva sobre todos os que se dedicam a determinada profissão.

A organização do seguro sob base profissional já fez a prova de fogo. Basta lembrar que muitas nações, encontrando dificuldades em implantar o seguro social no ambiente agrícola, criaram instituições particulares para os trabalhadores da agricultura; isto se deu, p. ex., na Áustria e na França. Outros regimes de seguro especiais, na base profissional, foram previstos em favor dos mineiros (Alemanha, Áustria, Bélgica, França, Hungria, Países-Baixos, Tchecoslováquia, União Soviética, Iugoslávia), ou em favor dos assalariados em transportes (p. ex. Alemanha, Áustria, Cuba, União Soviética).

A organização profissional do seguro social baseia-se em várias considerações, nem todas de cunho técnico mas, nem por isso, desprezíveis. É um fato indiscutível que em certas profissões existe um "esprit de corps", uma consciência de coesão tão forte que bem podia ser aproveitada tanto para a organização sindical quanto para o agrupamento dos segurados, facilitando destarte a atuação administrativa. Também não é possível negar que a incidência dos riscos, especialmente a de invalidez temporária e permanente, depende em larga escala da profissão, de maneira que a concentração de riscos análogos na mesma instituição tem a vantagem de uma maior homogeneidade e permite uma avaliação atuarial mais acertada, bem como, em consequência disso, uma melhor adaptação da taxa de contribuições e da estrutura dos benefícios às necessidades do meio profissional: cabalmente comprova-o a fixação, no seguro contra os acidentes do trabalho, de classes de contribuição graduadas conforme o risco específico das profissões. Outros argumentos em favor das instituições profissionais são de índole política, como, p. ex., quando se invoca o fato de elas melhor se enquadrarem na organização administrativa dos países propensos, como o Brasil, a uma constituição corporativa e representativa profissional (16). Finalmente revelou-se a organização

profissional como um meio particularmente adaptado à extensão progressiva do seguro social a setores, por sua dispersão ou fraqueza econômica, refratários à previdência, como, p. ex., a agricultura.

O critério profissional sobre que se assenta o seguro social não coincide necessariamente com o escolhido para outros fins de organização administrativa, p. ex. para a representação dos vários ramos da produção nacional (art. 57 da Constituição de 10 de novembro de 1937) ou para o enquadramento sindical (17). E de fato, afim de evitar uma custosa hipertrofia de instituições de seguro, faz-se mister delimitar os ramos profissionais dotados de regimes administrativos separados, reduzindo-os a um número restrito de grandes tipos de atividades econômicas (18), como, p. ex., a indústria e o comércio, os transportes e a mineração, a marinha mercante, a agricultura, as profissões liberais.

Se cada instituição profissional assim formada interviesse, com a aplicação das suas reservas, no respectivo setor econômico, competirlhes-ia, além das imediatas funções no campo assistencial, um papel de destaque no surto financeiro dos diferentes ramos da produção nacional com cuja situação elas, pelo fato da íntima convivência, estão perfeitamente ao par. Do mesmo modo, encontram-se inteiradas com as condições sanitárias na profissão, podendo assim orientar a ação profilática e curativa da indispensável assistência médica.

11. — Em oposição à organização profissional do seguro social, as instituições de previdência moldadas conforme o critério interprofissional e investidas de competência territorial exclusiva abrangem todos os segurados, sem ter em conta a atividade econômica, a camada social ou a ligação a uma empresa. O que determina a filiação é a execução de um trabalho assalariado em relação com a residência ou, por via de regra, com o lugar de ocupação.

(16) Cf. HANS KLINGHOFFER: *La Pensée Politique du Président Getulio Vargas*, Rio de Janeiro, 1942, especialmente os discursos do Presidente da República citados nas págs. 179 a 182.

(17) Cf. RODOLFO PAULA LOPES: *L'évolution sociale au Brésil, les problèmes et la législation*, Montréal, 1942.

(18) Cf. também MACHADO VIEIRA: *Previdência Social*, Rio de Janeiro, 1942.

Os exemplos da Espanha, dos Estados Unidos, da Itália, do Perú, da Rumânia e, até um certo ponto, da França, para só citar alguns casos conhecidos, militam em favor da organização radicalmente interprofissional do seguro. Outros países, como os da Europa Central e, no continente americano, o Chile e o Uruguai, atenuaram os rigores deste sistema, admitindo-o concomitantemente com regimes de caráter profissional ou, mesmo, baseados na clássica distinção entre trabalhadores braçais e intelectuais. No Brasil, o sistema interprofissional foi várias vezes preconizado com vigor e autoridade, sem entretanto lograr a sua consagração legal (19).

Decerto, ninguém desconhece as vantagens manifestas, inerentes à organização interprofissional do seguro, tais como facilidades na arrecadação das contribuições e na concessão de benefícios em natura (assistência médica e hospitalar), racionalização da gestão administrativa pela simplicidade da delimitação das competências de cada instituição, etc.

Mas também não se deve passar sob silêncio que as instituições interprofissionais não podem, *a priori*, ser consideradas como formas de organização absolutamente perfeitas, isentas de vícios congênitos e indistintamente aplicáveis em todos os países. Não se pode, p. ex., negar que em Estados com grande extensão territorial e densidade demográfica variável, a organização interprofissional implica ou em uma acentuada centralização, que pode tornar-se prejudicial aos interesses dos segurados e ao bom funcionamento administrativo do seguro social, ou em uma forte descentralização, representada pela constituição de numerosas instituições regionais com uma duvidosa estabilidade financeira, compensada através de um complicado mecanismo de compensação.

No primeiro caso, quer dizer quando a instituição interprofissional estende a sua atividade

(19) Cf. A. TIXIER: *Relatório*, publicado no "Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio", n. 5, 1935. Cf. também as propostas orientadas no mesmo sentido, admitindo porém uma solução transitória em parte parecida com o sistema atual, de HENRIQUE EBOLI: *A organização das instituições de seguros sociais no Brasil*, no mesmo "Boletim", ano V, 1939, n. 55.

ao território nacional inteiro (20), o desenvolvimento do seguro social pode ser seriamente entravado, se o grau da evolução econômica e social nas diferentes regiões do país varia: devendo englobar todos os assalariados sem distinção de profissão (excetuando-se, eventualmente, só a agricultura), e em todas as partes do país, o nível de amparo calcado sobre as contingências da região mais atrasada prejudicaria os trabalhadores nas zonas mais avançadas, enquanto o regime de seguro fracassaria nas regiões menos evoluídas se fosse orientado segundo o que em outras zonas seria perfeitamente viável. Em países novos, com uma estrutura econômica e administrativa desigual, a organização interprofissional do seguro só pode ser implantada por etapas, como foi previsto na lei do Perú (n. 8.433, de 12 de agosto de 1936, art. 1.º das disposições transitórias) e na da Venezuela (de 14 de junho de 1940, art. 3.º e 44) (21). Que tal introdução gradativa do seguro, se bem que imposta pelas exigências, não é bem vista nos países orgulhosos de sua unidade nacional sob todos os aspectos, não precisa ser explicado, bem como não é necessário insistir sobre as inconveniências que apresenta para a economia a diversidade dos encargos sociais no interior do mesmo país.

Quando, porém, as instituições interprofissionais não podem exercer a sua atividade além de um município ou de uma região, as migrações internas não somente comportam frequentes transferências incômodas para os segurados

(20) E' um erro muito comum confundir a organização inter-profissional com a territorial e equiparar as instituições interprofissionais com os organismos regionais ou locais. Este equívoco conduz a um juízo menos exato. Qualquer instituição de seguro tem que ter uma base territorial, tanto a interprofissional quanto a profissional ou a de outro critério determinativo da sua organização, pois toda norma, portanto também a que cria a instituição de seguro, deve satisfazer ao sistema de coordenadas jurídicas, indicando o seu domínio pessoal, real, temporal e territorial.

(21) Cf. *Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Seguro Social Obligatorio*, *Gazeta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela*, 24 de julio de 1940, p. 12: "Es imposible introducir el Seguro Social simultáneamente en todo el territorio nacional. Por tal motivo, se propone comenzar por el Distrito Federal y después de algún tiempo... se propone extenderlo a los centros más importantes desde el punto de vista industrial y comercial... La Extensión del Seguro para abarcar las demás regiones del país será hecha a medida que lo permitan las posibilidades de la Institución Central".

e para a administração, mas prejudicam também os fundamentos atuariais e econômicos das instituições de seguro, das quais muitas, sediadas em zonas escassamente povoadas, dificilmente poderão reunir um efetivo de associados exigido pela lei do grande número. A multiplicidade de instituições, mesmo se restritas a uma por cada Estado ou por outra grande subdivisão territorial do país, criaria, no campo assistencial um bairrismo e uma dispendiosa burocracia. Basta pensar no que aconteceria se, no Brasil, cada Estado tivesse a "sua" instituição interprofissional de seguro, e como seria diferente o aspecto e o funcionamento da previdência no Amazonas e em São Paulo, no Piauí e no Rio Grande do Sul. Somente uma enorme e monstruosa super-instituição na Capital Federal poderia igualar as profundas divergências de um tal sistema, com todos os inconvenientes, já apontados, de uma centralização excessiva.

12. — Como resultado do que acima foi exposto de maneira rápida, negligenciando, em favor de uma melhor clareza dos aspectos essenciais, muitos argumentos pró e contra, impõe-se a conclusão de que a estrutura administrativa do seguro social é um dos mais delicados problemas de organização pública. Cada nação tem que o resolver conforme as suas tradições nacionais, à luz das suas exigências econômicas, e tendo em conta as suas possibilidades administrativas e necessidades sociais.

Seria lisonja inhabil sustentar que a solução brasileira seja isenta de defeitos e não possa ser aperfeiçoada. Mas, no fim de contas, o sistema de organização do seguro social que o Brasil adotou se adapta perfeitamente às realidades do país e se distingue, pela sua eficiência, de muitos regimes de previdência de outras nações, européias e americanas.