

# *Estrutura unitária ou pluralística do seguro social*

RUDOLF ALADÁR MÉTALL

*Assistente técnico do I. A. P. E. T. C.*

*Sumário:* 1. Adaptação do seguro social ao ambiente. — 2. Desmembramento do seguro por motivos de contingências históricas. — 3. Principais ramos do seguro social. — 4. Inconvenientes da coexistência desarticulada de autarquias sociais. — 5. Coordenação entre as instituições dos vários ramos de seguro. — 6. União de instituições de seguro. — 7. Noções de “unificação” do seguro social. — 8. Tipos de organização centralizada ou descentralizada do seguro. — 9. Estrutura unitária da previdência brasileira. — 10. Harmonização das competências dos Institutos existentes no Brasil.

1. Na maioria dos países, bem como na esfera internacional, o seguro social desenvolveu-se de maneira que não correspondia a um plano de conjunto antecipadamente traçado. A sua evolução algo tumultuosa quasi sempre esteve sob a influência de contingências políticas, na mais vasta acepção dêste termo.

Todos os elementos que influem na estrutura do seguro social, e que em cada país teem a sua feição peculiar, concorrem para imprimir-lhe a aparência de um sistema intrincado, desordenado, anorgânico. A situação econômica, as dificuldades administrativas, o nível cultural do povo, o padrão sanitário, as realidades demográficas, a extensão e configuração geográfica do país, para só citar os fenômenos mais importantes, determinam a fisionomia das diferentes legislações nacionais em matéria de seguro social. Isto é, aliás, um dos motivos por que experiências estrangeiras e precedentes alienígenas só podem ter, neste campo das ciências sociais, um valor relativamente restrito: servem mais para evitar soluções erradas do que para serem imitadas como soluções, acertadas talvez em um país determinado, mas inaplicáveis, por serem inadapáveis ou incompatíveis, num outro país. Não se chegou ainda à fabricação, em “meia confecção”, de regimes de previdência, que se possa importar e encomendar a uma distribuidora central, com sede em Genebra, Roma ou Moscou. A adaptação e o enraizamento no ambiente nacional de cada povo são condições

“sine qua non” para a eficiência prática de qualquer sistema de seguro social.

Ora, as circunstâncias acima mencionadas variam essencialmente, não só de um Estado para outro, mas também de uma época e, até, de um decênio para outro. Se não fôsse assim, os sábios, desde há muito, teriam elaborado, numa torre de marfim, o Seguro Social Modelar e Universal, destinado à Inglaterra como à Bulgária, à Rússia como à Itália, ao Brasil como à Estônia, e cujas normas se teriam inspirado em noções imutáveis e invariáveis, veras e certas em 1883 como em 1911, em 1922 como em 1930, em 1943 como num futuro mais ou menos distante.

Na realidade, porém, as variedades e variações do substrato sociológico ao qual a legislação de seguro social deve corresponder, sob pena de tornar-se inexecutável ou inoperante, impedem tal uniformidade, ou antes: uniformização, territorial e temporal. Só em escala bastante limitada e com um sucesso praticamente bem modesto conseguiu-se, ao custo de ingentes esforços, estabelecer, através das deliberações da Conferência Internacional do Trabalho, certas regras básicas que, norteando as legislações soberanas, deveriam redundar em uma equalização dos diferentes regimes nacionais de seguro social.

2. Assim é que cada nação amolda a sua legislação de previdência conforme as suas necessidades e possibilidades, e consoante as exigências existentes em uma época determinada. Não é o mero acaso, mas sim a complexa legalidade sociológica que motiva o fato, à primeira vista surpreendente e desorientador, de terem muitos países europeus implantado o seguro-doença antes do seguro-invalidéz-velhice-morte, enquanto em vários Estados do Continente Colombiano, inclusive nos Estados Unidos da América, a cobertura dos “riscos a longo prazo” obtinha a precedência sobre a dos “riscos a prazo curto”.

Mas já a distinção entre riscos a longo ou a curto prazo é o produto de uma adaptação do seguro social às condições locais e momentâneas. Se a função primária do seguro social consiste no amparo dos economicamente fracos contra quaisquer vicissitudes da vida que lhes ameaçam ou reduzem, parcial ou integralmente, a capacidade de trabalho e, como consequência, a de ganho, poder-se-ia supor que o seguro social conheceria somente um único risco, o de incapacidade, latente ou manifesta, para o trabalho remunerado.

E, de fato, tal tese foi sustentada (1). Todavia, imediatamente elevaram-se as vozes, não menos autorizadas, de oponentes (2), e desde então bruxoleia a discussão, com violência variável, entre os entendidos ou os que se consideram como tais. Não nos demoraremos com um exame destas disputas acadêmicas; é-nos suficiente apontar que as legislações nacionais de seguro social distinguem entre vários riscos, conforme as causas determinantes (acidentes do trabalho, velhice, morte, casamento, natalidade, desemprego) ou as consequências prováveis (doença, invalidez, quer dizer doença qualificada, prolongada e persistente), e que as convenções e recomendações internacionais de trabalho também mantêm a já clássica distinção entre os diferentes ramos de seguro social.

Motivos objetivos, de caráter histórico e econômico, e razões técnicas, de cunho administrativo e atuarial, explicam o desmembramento do seguro social.

Certos riscos mereciam a preferência na solicitude do legislador: a sua reparação parecia mais premente e talvez também mais fácil do que a de outros. Eis porque a cobertura dos riscos chamados "profissionais" precedeu quasi sempre à dos outros riscos sociais, e isto mau grado a frequente ausência de um mecanismo administrativo próprio, o que por sua vez explica porque a indenização dos acidentes do trabalho se fez por intermédio de companhias de seguro comercial.

(1) Cf. p. ex. JOSEPH L. COHEN: *Social Insurance Unified*, London, 1924. O famoso "Plano Beveridge" está também ligeiramente influenciado por esta concepção.

(2) Cf. p. ex. K. PRIBRAM: *Le problème de l'unification des assurances sociales*, "Revue internationale du Travail", vol. XI, n. 3, mars 1925; PAUL KAUFFMANN: *Zur Umgestaltung der deutschen Sozialversicherung*, Berlin, 1925.

(3) Uma exposição objetiva, ainda que muito resumida e ligeiramente antiquada, das opiniões contraditórias encontra-se na Parte VI da publicação da Repartição Internacional do Trabalho: *General Problems of Social Insurance*, Genebra, 1925, págs. 121-136.

Também não se pode negligenciar o onus que o seguro social acarretou à economia, cuja capacidade de suportar encargos, mesmo indispensáveis e, até, produtivos, tem limites. Devia-se, pois, dar a prioridade à cobertura dos riscos cujas repercussões financeiras exigiam um sacrifício ainda compatível com a situação econômica. O amparo da maternidade é, normalmente, menos dispendioso do que o da velhice, e a proteção da saúde, limitada a certas doenças frequentes e nocivas, como a tuberculose (Itália) ou a silicose (Espanha), se bem que pouco racional e de eficácia duvidosa, é de certo menos cara do que um seguro-doença generalizado, compreendendo todas as moléstias.

Outrossim, alguns riscos implicam, para a sua cobertura apropriada, um mecanismo organizacional mais complicado do que outros. Onde o seguro social pode restringir-se à reparação em dinheiro, como pensões, auxílios-funerários ou aposentadorias, de um prejuízo inalterável (p. ex. velhice, morte) ou, pelo menos, estável (p. ex. invalidez) da capacidade de ganho, a organização do serviço de benefícios é, por motivos óbvios, muito mais simples do que nos casos que exigem (p. ex. doença) a atribuição de benefícios em natura, como socorros médicos e hospitalares.

3. O seguro social que abrange todos os riscos sociais é, pois, o resultado de uma evolução lenta. Evitando precipitações incompatíveis com a situação econômica ou administrativa, a cobertura dos riscos "profissionais" foi paulatinamente entendida a outros riscos sociais. Em todos os países o seguro social foi introduzido "aos poucos", por etapas.

Para cada uma destas etapas escolheu-se o risco cuja cobertura parecia ou ser mais premente ou ter atingido um grau suficiente de exequibilidade.

Datando de épocas diversas, destinados à proteção de riscos diferentes, os regimes do seguro não obedeceram a uma orientação harmônica. Variava o campo de aplicação. Os sistemas financeiros não eram idênticos. Os métodos de arrecadação e, até, as fontes de receita eram dispares. E, evidentemente, também os sistemas administrativos e os órgãos encarregados da gestão dos ramos de seguro pouco se coordenavam entre si.

Criavam-se para cada risco, ou grupo de riscos, instituições de seguro: distinguia-se entre "Krankenkassen" (caixas do seguro-doença) e "Pensions-

anstalten" (Institutos de aposentadoria), entre "caisses de répartition" (caixas de seguro-doença-maternidade-morte) e "caisses de capitalisation" (caixas de seguro-invalides-velhice). Pensava-se aplicar rigorosos critérios científicos e não se reparou o quiproquó metodológico que ocorreu com a seguinte "dedução":

"Como o risco velhice só pode ser coberto no processo de capitalização, tem que ser criadas instituições de capitalização que possam aplicar o processo de capitalização.

Como, pois, o processo de capitalização só pode ser aplicado por instituições de capitalização, tem que ser coberto o risco velhice pelas instituições de capitalização".

Sem embargo, o fato é que os riscos sociais seguem, em quasi todos os países, dois grandes caminhos atuariais diferentes — o que conduz à repartição e o que traz à capitalização — e que em muitos países eles são amparados por instituições diferentes.

4. Os inconvenientes de uma pluralidade de instituições de seguro, conforme o risco encarado, logo se faziam sentir.

Os assalariados eram remetidos a uma companhia de seguro comercial, quando a sua incapacidade de trabalho era ocasionada por um acidente ou uma enfermidade profissional; mas eram encaminhados a uma caixa de seguro-doença, se ela era motivada por uma moléstia; e, enfim, eram confiados aos cuidados de um Instituto de Aposentadoria, caso a incapacidade tivesse sido causada por uma lesão ou perturbação juridicamente definida como invalidez. E' exagerado pedir a um trabalhador que não pode trabalhar, e que só sabe que não pode trabalhar, que proceda a investigações sobre a etiologia da sua incapacidade — tarefa que, p. ex., para certas doenças profissionais, às vezes exige o concurso de médicos especialistas e bacharéis especializados.

Os empregadores tinham que lidar com três ou quatro caixas arrecadoras das contribuições; uma para o seguro contra os acidentes do trabalho, outra para o seguro-doença-maternidade, uma terceira para o seguro-invalides-velhice-morte, e uma quarta para o seguro-desemprego. Uma avalanche de papelada das instituições de seguro social se derramava sobre os escritórios patronais que, afinal de contas, além de cooperarem na exe-

cução da legislação social, tem ainda outros misteres.

O público não se conformou com o paralelismo dos serviços administrativos, que absorvem um exército de funcionários, e não compreendeu porque se precisava de um serviço médico para a assistência aos acidentados, de um outro para o tratamento dos doentes "simples", e de um terceiro para o exame e a reeducação dos inválidos, ou porque um fiscal não podia verificar a observação, por parte dos contribuintes, de todos os ramos de seguro. Nasceu a mordente pilhéria do seguro-emprêgo para os funcionários e do seguro médico para os facultativos.

As próprias instituições de seguro deram-se conta dos entraves que comportava, para o desempenho satisfatório da sua missão, a coexistência desarticulada de autarquias sociais, repartições públicas e companhias de seguro comercial, cada uma incumbida da cobertura de um risco ou grupo de riscos. A profilaxia da invalidez, a despistagem precoce e o tratamento das doenças sociais, a reeducação e readaptação profissional interessam não apenas a um regime de seguro, ao de invalidez ou de doença ou de acidentes, mas a todos, e não podem ser convenientemente financiadas senão com um esforço conjunto.

5. Destarte, o seguro social, uma vez passado o período inicial quando só cobrava um único risco, debateu-se entre a Scylla do desdobramento em vários ramos, imposto pela realidade histórica, e a Carybdis da homogeneização em um amplo sistema racional, reclamada pela necessidade evolutiva. Mas a técnica moderna não recuou diante de um vórtice antiquado e tentou lançar uma ponte, recorrendo a todos os recursos de formas organizacionais que a ciência administrativa pode lhe oferecer.

Entre os dois extremos de uma estrutura unitária ou de uma estrutura pluralística do seguro social existem gradações graças às quais se pode esperar chegar a uma conciliação entre o monismo doutrinário e o pluralismo pragmático em matéria de previdência e assistência social.

Com efeito, ninguém negou as vantagens de uma certa coordenação entre os vários ramos de seguro. Tratava-se, todavia, de determinar até que ponto se devia proceder nesta direção e qual devia ser o método a ser observado. Dever-se-ia ir, em uma confusão das noções dos riscos cobertos, até a fusão completa dos diferentes riscos (aciden-

tes, doença, velhice, etc.) em um só risco (incapacidade de ganho)? Ou dever-se-ia conservar a distinção entre os riscos, como os atuários clamavam, e unificar apenas as instituições que as cobravam? Ou dever-se-ia manter, com a separação dos riscos, também a das instituições de seguro e estabelecer uma cooperação mais estreita entre estas? Dever-se-ia, nesta última hipótese, subordinar umas (p. ex. as do seguro-doença) a outras (p. ex. às do seguro a longo prazo) ou antes tratá-las num pé de igualdade e reuni-las em redor de uma mesa, para sintonizar a ação de cada uma no seu setor?

Quem conhece, ainda que ligeiramente, as modernas legislações de seguro social, com facilidade encontrará nelas, para cada uma das perguntas, uma resposta positiva, corroborando a tese que a realidade nacional desafia a aplicação de soluções igualísticas. Verificará também que, do unitarismo radical do seguro soviético de 1922, hoje em dia só subsiste a concepção monística do risco, mas que no campo organizacional a centralização exclusiva em instituições interprofissionais cedeu lugar a uma pluralidade de instituições coexistentes, calcadas umas sob base interprofissional, outras sob base profissional. De certo modo antagonica ao exemplo russo é a solução adotada p. ex. na Grécia pela lei de 10 de outubro de 1934: unificação da gestão dos riscos distintos em um Instituto único, interprofissional. A explicação é óbvia: enquanto na Rússia Soviética o materialismo histórico do marxismo ortodoxo encarou com preferência o prejuízo conduzindo à incapacidade de trabalho, sem preocupar-se com as causas, de maneira que pode negligenciar a origem do risco, mas devia adaptar a organização do seguro à imensidade do seu território de 21.638.000 Km<sup>2</sup>, descentralizando-a e ajustando-a às particularidades das principais profissões disseminadas, a Grécia mantinha o "preconceito burguês" dos vários riscos, obedecendo cada um a um processo determinado de cobertura atuarial, mas conseguiu centralizar, nos seus 130.000 Km<sup>2</sup>, a gestão do seguro, independentemente da natureza do risco e da profissão do segurado.

A concentração dos vários ramos de seguro social (acidentes do trabalho; doença-maternidade; invalidez-velhice-morte) em um mecanismo organizacional de estrutura escalonada, subordinando hierarquicamente as instituições locais encarregadas da arrecadação e do serviço de certos benefícios a uma instituição central que absorvia a auto-

nomia dos órgãos locais, foi tentada pela lei polonesa, datando, como a grega, de outubro de 1934. Uma coordenação que correspondia a um tipo menos "autoritário" e mais "democrático" — a descentralização é o clima propício à democracia — foi prevista na Checoslováquia, na Áustria ou na França onde as instituições do seguro funcionando em regime de repartição (caixas de seguro-doença) desempenharam certas funções por conta das instituições aplicando o regime de capitalização (Institutos de seguro-invalidez-velhice-morte), as quais, por sua vez, colaboraram quer espontânea, quer compulsoriamente, com aquelas em assuntos de interesse comum.

Mas as formas de cooperação não se esgotam aqui.

6. Salvaguardando o princípio da distinção entre os principais riscos sociais, alguns Estados, refratários à tese da unificação seja dos riscos cobertos, seja das instituições que as cobrem, desenvolveram métodos de colaboração profícua entre os organismos incumbidos da gestão administrativa e financeira dos diferentes — e, às vezes, dos mesmos — ramos de seguro.

Em vez de proceder à unificação, preferiam êles a união, ou antes as uniões (pois há vários graus ou aspectos de união) das instituições do seguro social.

Pode-se distinguir três espécies de uniões: as comunidades de trabalho, as uniões de resseguro, e as comunidades de encargos.

As comunidades de trabalho, facultativas ou obrigatórias, aspiram a realizar com maior eficiência certas tarefas, próprias a cada uma das instituições autárquicas filiadas, como p. ex. a instalação e manutenção de hospitais, a elaboração de informações estatísticas, a fixação do quadro do pessoal e das condições de trabalho, etc.; a "Confederação das instituições de seguro social" na Áustria (*Reichsverband*), a "Associação Central das caixas de seguro-doença" na Dinamarca (*Samvirkende Centralforeninger af Sygekasser*) ou o "Concordato das caixas-doenças" na Suíça (*Konkordat*) são alguns dos múltiplos exemplos para tais comunidades de trabalho, altamente eficazes.

As uniões de resseguro alargam a base financeira das instituições garantindo-as contra uma possível insuficiência de recursos. Elas podem assumir a obrigação do serviço dos benefícios, sem tomar em conta a relação entre a importância destes e os prêmios de resseguro arrecadados; mas elas podem também limitar-se a afiançar a cober-

tura de um *déficit* eventual, tendo direito ao reembolso das somas adiantadas. As leis belgas e francesas oferecem-nos exemplôs destas formas de uniões; as primeiras, obrigando as instituições de seguro-invalidéz-velhice, com um efetivo inferior a certo número, a ressegurar, junto ao Instituto geral de aposentadoria, uma proporção determinada dos riscos assumidos; as últimas estabelecendo o resseguro, junto às Uniões Departamentais, para todos os riscos cobertos pelas instituições de "repartição" (seguro-doença-maternidade-morte).

As comunidades de encargos apresentam-se como organismos de compensação funcionando entre as autarquias unidas. Não precisam ter personalidade jurídica independente, podendo a sua função, meramente contábil, ser desempenhada sem criar um órgão autônomo. Fundo de compensação, elas suprem, com o *superavit* de umas, o *déficit* de outras instituições, e encarregam-se do serviço de certos benefícios por conta comum, contra pagamento de uma quota determinada das receitas das instituições coligadas. As "Gemeinlastträger", do seguro social alemão, e o "Fonds de majoration et de solidarité de la Caisse Générale de Garanties", do seguro de Capitalização francês, são variantes do mesmo fenómeno de uniões de instituições de seguro, cuja relativa autonomia subsiste apesar da concentração, mais ou menos extensa, de riscos cobertos e, conseqüentemente, de receitas na comunidade superior.

Estas formas, sem dúvida complexas, mas eficientes, de coordenação administrativa e financeira contrastam com a fórmula algo simplista e vaga empregada pela "Carta del Lavoro", que prometeu que "lo Stato, mediante gli organi corporativi e le associazioni professionali, procurerà di coordinare e di unificare, quanto e più possibile, il sistema e gli istituti della previdenza".

7. Todavia a palavra "unificação" e as suas expressões correlativas nas outras línguas ocidentais (*unification, Vereinheitlichung, Zjednotneni*) parecem exercer uma ascendência fascinante em certos meios que participam da discussão sobre o seguro social. Indeterminado, o termo presta-se superiormente à transformação em um "slogan". Evapora-se então o último resíduo de precisão, atingindo afinal a maturidade para enquadrar-se em qualquer plano de organização ou reorganização e para emprestar-lhe, graças à sua sonoridade técnica e aparência científica, a ilusão procurada de um modernismo aprimorado.

A expressão "unificação" é, contudo, desprovida da exatidão indispensável para o uso jurídico no campo do seguro social, enquanto não for acompanhada de um complemento. "Unificação" pode tomar os mais variados significados, sendo alguns deles manifestamente contraditórios. Assim, a fusão dos serviços de aplicação das reservas ou dos serviços médicos das instituições de seguro em um "Instituto de Colocação dos Capitais" ou em um "Instituto de Assistência Médica" é indubitavelmente uma "unificação"; mas os partidários da "unificação" das instituições de seguro, quer dizer da incorporação de todas as instituições em um Instituto único, deverão, se pensarem com critério, opor-se tenazmente àquela "unificação" que, em vez de diminuir, aumenta o número de Institutos.

Falando de "unificação" é, pois, essencial fixar exatamente o que deve ser unificado. Já vimos que se pode unificar os riscos. Mencionamos também que a execução do seguro foi, às vezes, unificada (centralizada). Sabemos que, deixando subsistir a separação dos riscos e uma pluralidade de órgãos de execução, a prática administrativa, p. ex. a arrecadação ou o serviço de certos benefícios, pode ser unificada (coordenada). Pode-se unificar (uniformizar) a taxa das contribuições ou o padrão dos benefícios.

Traduzindo a questão da estrutura unitária ou pluralística para a linguagem normativa que lhe é apropriada (por se tratar de um complexo de organização administrativa e financeira estabelecido pela legislação), podemos empregar as noções de centralização e descentralização (4) e aplicá-las a cada uma das competências que, para êste aspecto, entram em conta, a saber as competências do domínio territorial, no domínio pessoal e no domínio material (a competência "ratione temporis" pode, neste particular, ficar descuidada). Evidentemente existem entre a centralização total e a descentralização completa etapas intermediárias, de maneira que na realidade prevalecem aproximações a êstes dois tipos ideais. Com esta ressalva pode-se, porém, distinguir, segundo os dois protótipos de organização e as três competências,

(4) Sobre o conceito jurídico, administrativo e político da centralização cf. KELSEN: *Law and Peace in International Relations*, Cambridge, 1942, págs. 106 e seg.; *The Law as a specific social technique*, in "The University of Chicago Law Review", vol. 9, 1941, págs. 93 e seg.; *Centralization and Decentralization*, in "Authority and the Individual", Harvard Tercentenary Publications, Cambridge, 1937, págs. 210 a 239; *Teoria General del Estado*, Barcelona, 1934, págs. 214 e seg.

seis princípios básicos para a estrutura do seguro social, a saber (5):

Centralização territorial (CT) — Descentralização territorial (DT).

Centralização pessoal (CP) — Descentralização pessoal (DP).

Centralização material (CM) — Descentralização material (DM).

Êstes princípios básicos podem ser combinados, obtendo-se oito variedades que são as seguintes:

CT — CP — CM

CT — CP — DM

CT — DP — CM

CT — DP — DM

DT — CP — CM

DT — CP — DM

DT — DP — CM

DT — DP — DM

8. Trasladando êstes símbolos em linguagem clara, obtemos oito grandes tipos possíveis para a organização do seguro social e dos seus órgãos de administração, sob o aspecto do seu campo de aplicação no espaço, quanto às pessoas amparadas e referente aos riscos cobertos:

1.<sup>o</sup> grupo: Centralização territorial com centralização pessoal e centralização material: Um Instituto único, estendendo-se ao território nacional inteiro, englobando todos os trabalhadores e cobrindo-os contra todos os riscos.

2.<sup>o</sup> grupo: Centralização territorial com centralização pessoal e descentralização material: Um Instituto, estendendo-se ao território nacional inteiro, englobando todos os trabalhadores, mas cobrindo-os só contra determinados riscos (p. ex. invalidez e velhice), sendo os demais riscos (p. ex. doença ou acidentes) cobertos por outras instituições enquadrando-se neste ou em outros grupos.

3.<sup>o</sup> grupo: Centralização territorial com descentralização pessoal e centralização material: Um Instituto, estendendo-se ao ter-

ritório nacional inteiro, englobando determinadas categorias de trabalhadores, podendo-se para êste fim aplicar diferentes critérios (p. ex. o profissional ou o da classe social), mas cobrindo-os contra todos os riscos, sendo os demais trabalhadores enquadrados em instituições pertencentes a êste ou a outros grupos.

4.<sup>o</sup> grupo: Centralização territorial com descentralização pessoal e descentralização material: Um Instituto, estendendo-se ao território nacional inteiro, englobando determinadas categorias de trabalhadores (p. ex. os da indústria, de transportes) e cobrindo-os contra determinados riscos (p. ex. invalidez e velhice) sendo os demais trabalhadores (p. ex. os do comércio) enquadrados em instituições pertencendo a êste ou a outros grupos, e sendo os demais riscos (p. ex. doença ou acidentes) daqueles trabalhadores (da indústria, dos transportes) cobertos por instituições dêste ou de outros grupos.

5.<sup>o</sup> grupo: Descentralização territorial com centralização pessoal e centralização material: Pluralidade de institutos, estendendo-se cada um a um setor determinado do território nacional (p. ex. um Estado, uma região compreendendo vários Estados), englobando cada um todos os trabalhadores e cobrindo-os contra todos os riscos.

6.<sup>o</sup> grupo: Descentralização territorial com centralização pessoal e descentralização material: Pluralidade de institutos, estendendo-se a um setor determinado do território nacional (p. ex. estaduais ou regionais), englobando cada um todos os trabalhadores, mas cobrindo-os só contra determinados riscos (p. ex. invalidez e velhice), ficando os demais riscos (p. ex. doença ou acidentes) a cargo de instituições dêste ou de outros grupos.

7.<sup>o</sup> grupo: Descentralização territorial com descentralização pessoal e centralização material: Pluralidade de institutos, estendendo-se cada um a um setor determinado do território nacional (p. ex. estaduais ou regionais) e englobando determinadas categorias de trabalhadores (p. ex. os da indústria, dos transportes), mas cobrindo-os contra todos os riscos, sendo os demais trabalhadores (p. ex. os do comércio) ampa-

(5) E' por conveniência terminológica, no intuito de abreviar a expressão prolixa, embora correta, de "Centralização da competência, no domínio territorial, das instituições do seguro social" que usamos a forma resumida de "Centralização territorial"; dizemos "descentralização pessoal" em vez de "Descentralização da competência, no domínio pessoal, das instituições de seguro social" ou "Descentralização do campo de aplicação, relativo às pessoas filiadas, das instituições de seguro"; etc.

rados por instituições pertencentes a êste ou outros grupos.

8.º grupo: Descentralização territorial com descentralização pessoal e descentralização material: Pluralidade de institutos, estendendo-se cada um a um setor determinado do território nacional, englobando só determinadas categorias de trabalhadores e cobrindo apenas determinados riscos (p. ex. institutos regionais para os trabalhadores da indústria contra a invalidez), ficando a proteção dos demais trabalhadores (p. ex. do comércio) e dos demais riscos (p. ex. dos próprios industriários contra os acidentes) entregue a outros institutos dêste ou de outros grupos.

9. Não seria difícil ilustrar, com exemplos colhidos nas legislações de seguro social, os tipos esquemáticos, acima esboçados, empreendimento que, para não induzir a erros de interpretação, teria contudo que levar em conta, pormenorizada-mente, os desvios do tipo "standard".

Todavia, maior interêsse do que a uma classificação retrospectiva ou a um inventário de direito comparado parece caber à tentativa de desatar, à luz da orientação recente, as prováveis tendências da evolução da legislação nacional de seguro social, desistindo de espetaculares referências a reformas planejadas ou realizadas em outros países, sob outras condições, nos sistemas de seguro social doutro modo construídos. Longe de subestimar o valor das experiências alheias, não se pode, de outro lado, transplantá-las sem mais nem menos do âmbito originário para um clima social diferente. Não é um absurdo e estéril nacionalismo, ou talvez chauvinismo, em matéria de previdência que, prevenindo contra os excessos de um utópico pendor internacionalista, preconizamos, mas sim uma atitude realista, conforme à história, aos hábitos, às contingências sociais, administrativas, econômicas, e políticas do País.

Sob êste prisma o seguro social do Brasil apresenta-se com uma feição indiscutivelmente sua, original. A sua estrutura tem traços característicos. Riscá-los para substituí-los por outros que, talvez, deem bom resultado alhures, nas estepes asiáticas ou sob a neblina londrina, seria anti-racional e, provavelmente, ineficiente.

Pois, afinal de contas, não foi o gênio político de um grande homem de Estado, mas a concorrência de circunstâncias — que ele soube perceber e orientar, graças a seu gênio — que impôs ao País

determinada estrutura organizacional do seguro social. E o mérito de Lindolfo Collor, Salgado Filho, Agamemnon Magalhães, Waldemar Falcão, João Carlos Vital ou Alexandre Marcondes Filho reside precisamente no fato de terem auscultado, com perspicácia política e competência técnica, antecipando necessidades e realizando aspirações, a forma de organização que convinha ao seguro brasileiro.

A fisionomia própria do seguro social do Brasil é, em larga escala, caracterizada pela sua estrutura organizacional. Com efeito, desde o início da previdência brasileira, desde 1923, preocupou-se o legislador em manter, senão a centralização territorial e pessoal, pelo menos a centralização material. As Caixas, embora limitadas a um exíguo raio de ação no espaço e aos assalariados de uma empresa, cobravam não só os riscos que lhes proporcionaram o nome — invalidez, velhice, morte — mas também, ainda que parcialmente, o de doença. O risco desemprego não encontrou, e não encontra, no Brasil as pressuposições de ser coberto pelo seguro, sendo aqui desconhecida a praga do *chômage*, que assola as nações altamente industrializadas da Europa e dos Estados Unidos da América. O único risco que fugiu ao alcance das Caixas foi o dos acidentes do trabalho, o qual, por motivos históricos e práticos, então muito sérios e fundados, foi entregue ao amparo de companhias de seguro comercial, rigorosamente fiscalizadas e espalhadas, com os seus serviços e agentes locais, através do imenso território brasileiro.

Quando, desde 1933, a nova orientação do seguro social sobreveio com a criação dos grandes Institutos profissionais sob base nacional, a centralização territorial foi realizada: a competência de cada Instituto estende-se ao Brasil inteiro. Além disso, a anterior centralização material não só foi mantida mas ainda fortalecida: a competência dos Institutos abarca os riscos de invalidez-velhice-morte, alguns dêles cobram também com exclusividade os de doença-maternidade, e os riscos de acidentes do trabalho e de moléstias profissionais foram "socializados", cabendo a sua cobertura não mais a companhias de seguro comercial, mas, contanto que se trate dos marítimos e dos estivadores, aos respectivos Institutos.

Esta tendência pró estrutura unitária no que diz respeito aos riscos cobertos foi recentemente confirmada quando a cobertura dos acidentes de trabalho foi confiada a uma Caixa que, na realidade, se assemelha a um Instituto quanto à sua

competência pessoal e territorial: a Caixa dos Serviços Aéreos e de Tele-Comunicações (Decreto-lei n. 5.087, de 14 de dezembro de 1942).

A situação atual é, pois, deixando de lado as Caixas de empresas, a de um sistema baseado na rigorosa centralização territorial, por sua vez compensada ou antes atenuada por uma descentralização pessoal, com nítida tendência em favor da centralização material: Um Instituto, estendendo-se ao território nacional inteiro, englobando cada um categorias de trabalhadores determinadas segundo o critério profissional, e cobrindo-os, em tese, contra todos os riscos.

10. Todavia, no legítimo e compreensível desejo de aprimorar sempre mais o seguro social e de torná-lo mais eficiente pela inclusão generalizada de certos riscos ainda incompletamente contemplados, p. ex. doença ou maternidade, ou pela extensão a certas necessidades até aqui descuidadas, p. ex. alimentação ou formação profissional, acendeu-se uma discussão infelizmente não isenta de "parti-pris" doutrinário, sobre os méritos e defeitos da estrutura atual do seguro brasileiro. Ventilaram-se as vantagens de substituí-la por uma organização que talvez melhor se acomodasse aos ramos de seguro cujos benefícios essenciais não deveriam mais, como no seguro-invalidez-velhice-morte e no seguro-acidentes, consistir em benefícios em dinheiro, mas sim em prestações em natura, como, p. ex., na assistência médica e hospitalar, no fornecimento de comida e gêneros alimentícios, na educação técnico-profissional.

Graças ao contato cotidiano e à proximidade de observação, bem se conheciam os lados fracos da organização do próprio País; mas da dos demais povos, via de regra, só se repararam os aspectos vantajosos, habilmente difundidos através de publicações estrangeiras, embelezadoras ou dissimuladoras. Este fato e o prestígio do "exemplo estrangeiro" estimularam a crítica precipitada a qualificar como errada ou inadequada a estrutura do seguro brasileiro, e a formular propostas em favor de uma viravolta radical da sua orientação organizacional. Descuidando dos inconvenientes específicos inerentes também a outros tipos de organização, negligenciando as possibilidades, duvidosas, de uma acomodação das soluções dalémar ao ambiente deste País, preconizavam-se reformas que implicariam uma rutura de continuidade de uma evolução que, apesar de todas as críticas, criou e alicerçou em bases financeiras sólidas um amplo regime de seguro social.

De certo, com a ampliação do amparo e das incumbências assistenciais dos Institutos de previdência, uma adaptação da estrutura organizacional do seguro às novas funções poderá ser conveniente, mantendo, porém, as linhas mestras da organização atual (6). Assim, em vez de encarar a fusão total de todas as instituições num Instituto monstro (centralização pessoal), de propagar a ramificação do seguro conforme os riscos (descentralização material) ou de propor a criação de autarquias regionais (descentralização territorial), seria mais acertado continuar nas trilhas do desenvolvimento orgânico até agora observado e fomentar a concentração dos riscos nos grandes Institutos já existentes. A conservação da centralização territorial, da descentralização pessoal e da centralização material não deveria prestar-se à discussão.

Assim poder-se-á salvaguardar a estrutura relativamente unitária do seguro brasileiro, pelo menos nas partes essenciais do duplo ponto de vista político-administrativo e técnico-organizacional: defender-se-á a unidade nacional e a unidade do amparo social.

Aonde a centralização material, a cobertura de determinados riscos ou necessidades, junto a Institutos nacionais à base profissional, encontrar dificuldades, muitas vezes mais supostas que reais e quasi sempre exageradas, os precedentes e as experiências do S.A.P.S. e, até certo ponto, também do S.E.N.A.I., bem como a proposta instalação de um "Centro de Reeducação e Readaptação Profissionais", indicam o caminho a seguir. A solução não deveria consistir na criação de novas instituições regionais ou nacionais, para estes riscos, mas em uma coordenação das competências materiais dos Institutos. Em vez da unificação exterior da administração, total ou parcial, impõe-se uma coordenação orgânica da sua gestão: Comunidades de trabalho, espontâneas ou guiadas pelas suas repartições fiscalizadoras e orientadoras, entre as autarquias existentes, harmonizarão, no espírito autêntico da legislação brasileira, a atuação dos Institutos cuja estrutura unitária no domínio territorial e material afiança, também para o futuro, o sucesso do seguro social do Brasil.

(6) Cf. neste sentido também as recentes observações ponderadas e competentes de M. V. CARDOSO DE OLIVEIRA: *Fusão e incorporação das instituições de previdência*, em: "Trabalho e Seguro Social", vol. I, n. 2, fevereiro de 1943, págs. 279-283.