unificação administrativa da previdência social

ARMANDO DE OLIVEIRA ASSIS
Professor da EBAP

A previdência social brasileira vive, no momento, a fase de maior expectativa nos seus 44 anos de existência. Com efeito, a partir de 1.º de janeiro dêste ano, quando entrou em vigor o Decreto-Lei n.º 72, expedido pelo Presidente da República a 21 de novembro de 1966, desfechou-se o processo de unificação administrativa dos antigos Institutos de Aposentadoria e Pensões, que passaram a integrar, legalmente, o Instituto Nacional de Previdência Social.

O decreto-lei em questão é o marco final de um longo e apaixonado debate, que se vinha desenrolando há cêrca de 30 anos em nosso país. Isto não quer dizer, porém, que se tenham arrefecido os pontos de vista contrários. A unificação representa, sob alguns aspectos, alterações profundas e radicais que demandarão algum tempo para acalmar as resistências e contrariedades inevitáveis. Por isso mesmo,

continua válido qualquer intento de projetar luzes sôbre a questão, de modo a se balancearem as razões da solução afinal adotada.

A primeira observação a fazer, nesse propósito, é a de que a unificação não se baseia em motivos de ordem exclusivamente administrativa. Entram em jôgo, igualmente, fatôres de ordem técnica, social e econômica, que merecem ser sopesados. E como, para melhor apreciação, é conveniente fazer um retrospecto histórico, recordemos sumàriamente a trajetória da nossa previdência social.

UM POUCO DE HISTÓRIA

Como é sabido, a lei que introduziu a previdência social no Brasil data de 24 de janeiro de 1923 — a chamada "Lei Elói Chaves" — e criou em cada emprêsa de estrada de ferro existente no país uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os respectivos empregados. Iniciou-se, pois, a nossa previdência social, sob o sistema da multiplicidade administrativa.

Dêsse ano até 1932, por sucessivas extensões da "Lei Elói Chaves", foram organizadas Caixas de Aposentadoria e Pensões para empregados das emprêsas portuárias e de navegação marítima e fluvial, de serviços de fôrça, luz, bondes e telefones, de telegrafia e radiotelegrafia, de serviços de águas e esgotos e de mineração em geral.

Essa expansão resultou na existência de 183 Caixas de Aposentadoria e Pensões, gerando problemas e preocupações que levaram o Govêrno a tomar medidas com o fito de disciplinar o crescimento do sistema de previdência social. Muito embora as Caixas, desde o início, tivessem sido postas sob a fiscalização do antigo Conselho Nacional do Trabalho, o contrôle governamental sòmente assumiu forma definitiva com a criação, em fins de 1930, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. A primeira medida suscitada pelo Ministério, no mês de outubro do ano seguinte, foi a expedição de um decreto que regulamentava, de maneira uniforme, o funcionamento de tôdas as CAP.

A partir de 1933, a orientação técnica mais segura levada a efeito pelo Ministério do Trabalho imprimiu nôvo rumo à expansão da previdência social brasileira. Abandonou-se o

método de criar pequenas instituições de emprêsas, como o eram as Caixas, e passou-se à instalação dos grandes Institutos de âmbito nacional, que congregavam todos os trabalhadores de uma mesma profissão ou de atividades afins. Surgiram, assim, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (1933), o I.A.P. dos Comerciários (1934), o I.A.P. dos Bancários (1934), o I.A.P. dos Indústriários (1938, ano de efetivo funcionamento), o I.A.P. dos Empregados em Transportes e Cargas e o I.A.P. da Estiva (êstes dois últimos também em 1938, por transformação de duas Caixas de âmbito nacional que haviam sido criadas em 1934).

Com essas medidas, estava pràticamente estruturado o sistema de previdência social destinado aos trabalhadores urbanos e a partir de então puderam os órgãos superiores concentrar sua atenção no aperfeiçoamento administrativo do sistema. O Ministério do Trabalho deu início, em 1937, a um processo de fusão de Caixas, plano que foi metódica e paulatinamente executado, reduzindo-lhes o número até que, em fins de 1954, a fusão das 25 CAP remanescentes, tôdas de âmbito regional, deu nascimento à Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos, cuja denominação, a partir de agôsto de 1960, foi substituída pela de Instituto.

Embora a criação de Institutos representasse um avanço sôbre o sistema de Caixas, o fato de a cada um corresponder uma legislação especial, onde os direitos e deveres dos segurados eram diversamente contemplados, deu azo, bem cedo, a um movimento tendente a agrupá-los, ou, pelo menos, a ajustá-los a uma uniformidade operacional. Em 1935, o conceituado técnico da Organização Internacional do Trabalho, Sr. A. Tixier, vindo ao Brasil, a convite do Govêrno, para examinar nosso sistema de previdência social, já recomendava, no relatório por êle apresentado, a unificação das instituições então existentes.

Em 1941, o Conselho Atuarial do Ministério do Trabalho oferecia ao Govêrno um projeto visando a uniformização das taxas de contribuições e dos planos de benefícios das instituições de previdência social.

A marcha no rumo da integração do sistema assinala alguns fatos decisivos no ano de 1945. O Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva era incorporado ao I.A.P.E.T.C., e o Govêrno expedia o Decreto-Lei n.º 7526, de 7 de maio, no qual traçava os caminhos que deveriam levar à instalação do "Insti-

tuto dos Serviços Sociais do Brasil", organismo que unificaria tôdas as instituições de previdência social existentes.

O pretendido I.S.S.B. não se corporificou, mas a semente lançada ao solo estava fadada a germinar. Ninguém discordava mais de que era intolerável a diversidade de tratamento entre os segurados dos Institutos de Aposentadoria e Pensões. A legislação era acoimada de ser uma verdadeira "colcha de retalhos" e, por isso, vários projetos propondo uma reforma da previdência social se encontravam, em 1946, entregues ao exame do Congresso Nacional. Designado seu relator na Comissão de Legislação Social, o então deputado Aluízio Alves decidiu fundir e refundir tudo, apresentando, em julho de 1947, o primeiro projeto de "Lei Orgânica da Previdência Social", o qual teve uma tramitação penosa e acidentada: o próprio autor apresentou dois substitutivos, um em junho de 1949 e outro em novembro de 1952.

Como o projeto se amodorrasse na Câmara dos Deputados, o Chefe do Govêrno, por um decreto de maio de 1956, criou uma Comissão Especial incumbida de elaborar um projeto destinado a "promover a unificação administrativa da previdência social". Encaminhado ao Congresso, êsse projeto não teve senão a virtude de reativar o andamento do projeto de "Lei Orgânica", o qual, submetido a nova redação por mais de uma vez, veio a converter-se, afinal, na Lei n.º 3 807, de 26 de agôsto de 1960.

Entrementes, outras medidas foram tomadas, indicadoras da persistência no rumo da unificação: em maio de 1954, o Govêrno expedia um "Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões", com base em artigos considerados auto-aplicáveis do Decreto-Lei n.º 7 526/45, uniformizando o funcionamento dos IAP, e em abril de 1955 um outro decreto aprovava o regulamento do "Serviço de Assistência Médica da Previdência Social", em forma de comunidade de serviços, a fim de dar efetividade à Lei n.º 1 532/51. Nenhum dêsses regulamentos subsistiu, pois foram revogados meses após sua publicação, mas valem por uma demonstração de que o movimento se tornara incoercível.

A Lei Orgânica da Previdência Social constituiu-se inegàvelmente, num passo decisivo no sentido da unificação, já que, além de uniformizar direitos e deveres de todos os segurados da previdência social, determinava que os seis Institutos remanes-

centes no processo evolutivo do nosso sistema tivessem, todos, a mesma estrutura administrativa.

Tudo estava preparado, assim, para a providência que viria a culminar no ato legal determinante dessa unificação. Em julho de 1964, o Poder Executivo baixava um decreto pelo qual ordenava ao Ministério do Trabalho e Previdência Social a realização de estudos para a reformulação do sistema geral da previdência social. A Comissão constituída para êsse efeito elaborou dois projetos: um, refundindo a legislação em vigor no tocante a pessoas abrangidas, benefícios e contribuições, e outro propondo a unificação dos Institutos sob a forma de Ministério.

Êsses projetos foram submetidos, a seguir, a uma revisão. Mereceu prioridade aquêle destinado a unificar os Institutos, vingou, nessa revisão, a idéia de fundi-los em um Instituto único, e assim foi expedido, em 21 de novembro de 1966, o decreto-lei que criou o "Instituto Nacional de Previdência Social".

Aí está sumariada a história da previdência social brasileira. Afirmamos que êsse retrospecto favoreceria um exame crítico do processo unificador e, também, que êste não se fundava, exclusivamente, em motivos de ordem administrativa. Analisemos, pois, todos os aspectos da questão.

OS ASPECTOS TÉCNICO-ECONÔMICOS

A primeira coisa que precisa ser dita é que a previdência social é um "método de economia coletiva", através do qual todos os participantes integram um esquema de ajuda financeira mútua, de modo a garantir, a quem fôr surpreendido por um acontecimento inesperado, os recursos necessários e suficientes a compensar ou ressarcir eventuais danos ou necessidades de natureza econômica. É claro que a eficácia dêsse método repousa na observância de regras específicas, imprescindíveis à preservação de um clima de perfeita reciprocidade entre todos os interessados, regras essas que constituem o arcabouço dêsse mecanismo extraordinário que conhecemos sob a denominação de **seguro.** Por conseguinte, a previdência social não é outra coisa que um sistema de seguro, condicionado a pressupostos que lhe imprimem o caráter **social.**

Ora, esta afirmativa subentende uma outra, e é a de que a previdência social, como modalidade de seguro, estriba-se

na chamada "lei dos grandes números", que nos dá a conhecer o índice de freqüência, no espaço e sobretudo no tempo, dos fatos ou acontecimentos fortuitos, os quais, à primeira vista, parecem comandados pelo **acaso.** Conjugando êsses dois fatôres, "economia coletiva" e "lei dos grandes números", é que o seguro transforma em **certeza** a dúvida em que ficamos diante dos fatos futuros e incertos, garantindo, a quem fôr surpreendido por um imprevisto, a soma necessária a enfrentar suas conseqüências. O progresso havido na técnica da **previsão matemática,** desde a descoberta da "lei dos grandes números", enseja saber-se, hoje, traduzindo-se literalmente a fórmula científica, que a certeza a respeito da realização de um dado acontecimento cresce na razão da raiz quadrada dos casos observados. Isto quer dizer que, quanto maior o número de pessoas reunidas numa economia coletiva, mais exato e mais reduzido será o valor da contribuição a cobrar de cada uma para a formação do "fundo comum" garantidor do pagamento das indenizações. Em contrapartida, quanto mais reduzido fôr o número das pessoas associadas, mais imprecisa será essa avaliação, a ponto de se tornar inviável quando a coletividade organizada não corresponde a um mínimo aceitável.

Ante essa explicação, torna-se fácil compreender porque, a partir do momento em que se submeteram as Caixas de Aposentadoria e Pensões a um contrôle técnico mais rigoroso por parte do Ministério do Trabalho, enveredou-se pelo caminho de promover-se a sua fusão: é que poucas dentre elas tinham condições para sobreviver econômicamente, pois a grande maioria não satisfazia aos requisitos mínimos estipulados em função da "lei dos grandes números".

Depreende-se, pois, que êsses requisitos não apontavam senão para um rumo: unificação. Entretanto, os opositores dessa idéia se valiam de um argumento que teve voga na década da criação dos Institutos: o de que a segmentação das classes profissionais correspondia à diversidade das taxas de riscos que entre elas se notava, e que, portanto, era tècnicamente incorreto reunir indiferentemente tôdas as categorias de trabalhadores em um só organismo interprofissional. O argumento era mais aparente que real. Com efeito, êsse preciosismo técnico seria procedente se os ditos Institutos arregimentassem apenas e exclusivamente os trabalhadores de uma dada categoria, isto é, se o

antigo I.A.P. dos Comerciários, por exemplo, reunisse, tão-sòmente, empregados no comércio. Ora, de acôrdo com a sistemática legal brasileira, as emprêsas vinculavam-se a êste ou àquele Instituto segundo sua **atividade preponderante,** o que levava a se inscreverem como segurados do IAPC todos e quaisquer empregados de uma emprêsa catalogada como comercial, mesmo aquêles que trabalhassem em suas seções que desempenhavam atividades de índole industrial.

Ainda que êsse argumento fôsse irrefutável, êle só se manteria inatacável até a data em que foi promulgada a Lei Orgânica da Previdência Social. Esta, pela sua própria substância e definição, igualou para os segurados de todos os IAP as contribuições e os benefícios e a esta nivelação sòmente poderia corresponder, como de fato ocorreu, a fixação de taxas e coeficientes, para umas e outros, calculados em função dos índices globais apurados, à face da "lei dos grandes números", em relação à massa total de trabalhadores abrangidos. Considerando-se, demais, que a estrutura econômica da previdência social brasileira obedeceu, desde o princípio, ao "regime financeiro de capitalização", deve-se assinalar que aquela fixação, no que tange à taxa de contribuição, resultou da adoção da fórmula "capitalização coletiva a prêmio médio geral", o que significava, em última análise, apesar dos seis Institutos existentes, possuirmos um sistema de previdência social que funcionava, tècnicamente, como se houvesse um único organismo gestor. Por isso mesmo, a Lei Orgânica instituiu a mecânica do "Fundo Comum da Previdência Social", constituído pelo produto da "quota de previdência" e administrado pelo Departamento Nacional da Previdência Social, a fim de efetivar um esquema de vasos comunicantes entre os vários Institutos e preservar, dêsse modo, a estabilidade financeira do sistema em geral.

Dêsse complexo técnico, que é a tessitura financeira de um sistema de previdência social, convém destacar um detalhe que escapa à visão dos observadores e que, uma vez conhecido, demonstra serem inteiramente improcedentes os argumentos em favor da pluralidade administrativa na previdência social, principalmente quando calcada na diversidade de camadas profissionais. No seguro social, em especial naqueles sistemas que, como o brasileiro, adotam o "regime de capitalização", não existe, do ponto de vista individual, nenhuma correlação entre o valor da

contribuição paga e o valor do benefício a que faz jus o segurado, isto é, avaliados os riscos individuais, há muitos segurados que pagam mais do que deviam, e muitos que pagam menos. Não se creia, porém, que isto tenha que ver com o nível de remuneração do segurado, e significasse dizer que os que ganham mais seriam aquêles que estariam contribuindo em excesso. Nada disso; no seguro social, em geral, os que pagam mais do que pagariam se se tratasse de um seguro individual são os que ganham menos. Isto nada mais é, afinal, do que o resultado da solidariedade inerente ao sistema. Mas, acrescente-se, essa solidariedade, essa mutualidade que é a base do "método de economia coletiva", não se estabelece, no caso da previdência social, apenas entre os componentes da atual geração de contribuintes; suas avaliações atuariais, à vista da perenidade mesma do sistema, englobam várias e sucessivas gerações, de tal sorte que a poupança realizada por uma geração é consumida, a título de benefícios, pela geração que lhe sucede. De modo que assim se esfuma qualquer laivo de suficiência econômica de qualquer categoria de contribuintes em particular, eis que, na verdade, os benefícios que recebem ou venham a receber serão, sempre, o resultado do esfôrço contributivo de outras classes e gerações. Daí se conclui que é inteiramente ilusório pensar-se que, coexistindo várias instituições de previdência social, cada uma delas se erija em uma perfeita autarquia econômica, quer no espaço, quer no tempo.

Ainda que o "regime financeiro" adotado para o custeio da nossa previdência social fôsse outro, ou venha a ser substituído, na sua substância em nada se alteram os fundamentos acima expostos, visto que êles constituem, por assim dizer, o substrato dos princípios técnicos que representam as vigas mestras que sustentam o edifício da previdência social.

Em suma, os aspectos técnico-econômicos aqui comentados não indicariam, portanto, senão o caminho da unificação, para o mais perfeito equacionamento do problema.

OS ASPECTOS SOCIAIS

Nos aspectos sociais vamos encontrar motivos os mais abundantes e convincentes em prol da unificação. Isto não será de surpreender se atentarmos para o fato de que o qualificativo

SOCIAL não é posposto ao substantivo PREVIDÊNCIA por mera desinência distintiva, ante o seguro privado, ou por simples gôsto de sonoridade vernácula.

A previdência social é tida hoje, sem discrepância, como a pedra angular de uma política conducente à implantação da **justiça social,** expressão de alta nobreza mas cujo conteúdo guarda ainda uma grande margem de indefinição. Não é possível dizer, por agora, o que é justiça social, porém, no senso intuitivo dos problemas do mundo contemporâneo, pode-se enumerar as coisas que, positivamente, não se afinam com essa aspiração de teor universal.

A Lei Orgânica da Previdência Social é fruto exatamente de um sentimento que tomou conta do povo brasileiro. Antes dela havia, afora os diplomas legais específicos e genéricos, seis regimes a comandarem a administração da previdência social: um para os ferroviários e empregados em serviços públicos (CAP), um para os marítimos e portuários (IAPM), um para os empregados no comércio (IAPC), outro para os rodoviários (IAPETC), outro para os empregados em estabelecimentos de crédito (IAPB) e, finalmente, o destinado aos trabalhadores na indústria (IAPI).

Conforme a orientação técnica anteriormente imperante, para cada um dêles vigorava um plano peculiar de custeio e de benefícios que, evidentemente, se diferençavam entre si. Dos inconvenientes dessa situação, o que mais feria a atenção de interessados e observadores era que a mudança de emprêgo ou atividade de um trabalhador acarretava sua transferência de um regime para outro, com o cortejo inevitável de passar êle a ter, ou perder, alguma vantagem. As reclamações e incompreensões geradas por essa circunstância avolumaram-se a tal ponto que várias medidas legislativas foram tomadas no sentido de abrandá-las. Mas os problemas administrativos que, apesar disso, persistiram, irredutíveis, tornavam dia a dia mais inadiável uma planificação que os removesse, definitivamente.

Registre-se, como evidência dêsse estado de coisas, o fato de que o Departamento Nacional da Previdência Social tinha, entre suas atribuições, a de dirimir as dúvidas de filiação de emprêsas e trabalhadores a êste ou àquele Instituto, problema que, além de lhe consumir preciosas horas de trabalho, era, muitas vêzes, fomentado pelos interêsses de umas ou de outras, a fim

de obterem ou mais vantagens, ou menores obrigações. E o DNPS, com freqüência, não encontrava outra solução senão decidir que a mesma emprêsa se vinculasse, simultâneamente, a dois Institutos, do que resultava a situação esdrúxula de serem tratados diferentemente, perante a previdência social, empregados da mesma firma.

Os tumultos criados por êsses problemas diminuíram com a Lei Orgânica, mas não se extinguiram. O fato de pertencer a um ou a outro Instituto já nada alterava no tocante aos direitos e obrigações dos segurados. Nos bastidores administrativos perduravam, porém, aquelas velhas questões de se saber se uma emprêsa devia filiar-se ao IAPC ou ao IAPI, ou aos dois ao mesmo tempo.

O essencial a registrar, no ensejo, é que êsse tratamento diversificado entrou no rol das coisas intoleráveis e se tornou, pois, o fator primordial que impulsionou as muitas e sucessivas iniciativas que culminaram na uniformização implantada pela Lei Orgânica.

Essa uniformização legislativa não era dotada, porém, do condão de resolver, definitivamente, todos os problemas. Por ela, todos os beneficiários da previdência social eram portadores, virtualmente, dos mesmos direitos; na prática, entretanto, a realidade se afastava dessa premissa. Alguns benefícios, em particular a assistência médica, tinham sua extensão condicionada às possibilidades administrativas e financeiras; disso resultou não só uma nova diversidade de tratamento entre as várias instituições, mas, o que era em verdade indefensável, também uma diversidade de tratamento entre os segurados de um mesmo Instituto. No fundo, pressentia-se que isso era um desmentido à justiça social, a qual manda que se imponham a todos as mesmas obrigações, mas, igualmente, se lhes garantam os mesmos direitos. Se a uniformização legislativa não liquidava o problema, o remédio seria avançar mais, no encalço da unificação.

Dir-se-á que a unificação, por si só, não solucionará êsse problema. De acôrdo. Mas, que ela é uma preliminar imprescindível, não há contestação, pois aqui entra em jôgo um fator importantíssimo: sòmente um comando unificado terá condições para adotar as medidas inadiáveis, no sentido de expurgar o sistema dessas contradições, eliminando quaisquer diferenciações que decorram do gênero de trabalho do segurado ou do local onde

resida ou exerça suas atividades profissionais. Não menos verdade é que, para isso, imperioso se faz que a administração unificada se impregne, no mais alto grau, dêsse espírito de eqüidade, concretizando a mais perfeita **justiça distributiva,** como lídima expressão da justiça social.

Por outro lado, não havia explicações possíveis, neste mundo, que fizessem um comerciário compreender por que um ferroviário dispunha de instrumentos para pleitear diretamente seus direitos, e êle não, sòmente porque na sua cidade existia uma agência do IAPFESP e não havia uma do IAPC.

Tudo isso acontecia, e ainda acontece, em nosso país, numa época em que o resto do mundo está de olhos voltados para alguma coisa mais ampla e mais profunda, e que representa a meta evolutiva da previdência social: o afã de atingir um alvo batizado de "seguridade social", que traz em seu bôjo duas premissas fundamentais: a primeira, de ser um sistema **universal,** isto é, que abranja em seu raio de ação todos os habitantes de um país, sem considerações ao seu estado civil, à sua profissão, ao seu sexo ou à sua idade; a segunda, a de garantir a todos, indistintamente, um padrão mínimo de bem-estar, compatível com as condições sociais, políticas e econômicas de cada nação. Ora, diante disto, será um mero corolário dizer-se que a efetivação de um tal sistema está ligada, forçosamente, a uma gestão administrativa unitária, como penhor de uma perfeita igualdade de tratamento, para todos.

Não há dúvida que êstes problemas formam um complexo que depende, para sua perfeita coerência, de uma política sàbiamente definida e estabelecida, de um programa que consideramos a base do que se convencionou chamar de "política social". Quer isto dizer que a opção por uma administração unificada da previdência social deve ser fruto de uma política conscientemente definida e tènicamente executada. A nosso ver, no Brasil, em que pêsem os nossos 44 anos de prática, não se fixou ainda, até o presente, nenhuma diretriz nesse campo de atuação governamental. Têm vingado algumas idéias, e sobretudo muitos interêsses que, sob a capa de **sociais,** aquinhoaram certos grupos com privilégios descabidos. Dessa forma, podemos dizer que a decretação da unificação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões foi a vitória de uma idéia; não obstante, ela se encaixa perfeitamente no tabuleiro de uma

desejável política de longo alcance, e é isto o que esperamos aconteça. Sòmente uma administração unificada, sôbre a qual repercutem e para a qual convergem tôdas as dificuldades e problemas, ficará em condições de perceber a própria organicidade da previdência social, haverá de pressentir tôdas as deficiências e impropriedades instaladas no sistema, e, a par das medidas administrativas imprescindíveis, se habilitará a reformular planos e princípios, ou, na verdade, a formular princípios e planos que assumam a envergadura almejada de um verdadeiro programa nacional de previdência social.

Nesta hora, e nessas condições, é que acreditamos se torne a administração sensível a certos pormenores, que têm permanecido fora das cogitações justamente porque o comando administrativo se encontrava subdividido por diversas mãos. Por exemplo: a partir do instante em que se reúnem, em um só organismo, os interêsses atinentes aos trabalhadores urbanos, que tal é o estágio da nossa previdência social, é que se passa a prestar atenção à situação da imensa categoria de trabalhadores rurais, ao se dar conta de que não mais é possível nem admissível permaneçam êles ao desamparo de qualquer providência governamental, na matéria. E tanto isso é verdade que, logo a seguir, revendo e atualizando os dispositivos da Lei n.º 4 214/63, referentes à previdência social rural, o Govêrno vem de expedir o Decreto-Lei n.º 276, de 28-2-1967, que estabelece o plano inicial de extensão, a essa numerosa classe, do sistema de previdência social.

De mais a mais, tenha-se em mente que a previdência social é uma forma de estruturar econômicamente a coletividade, tanto estática quanto dinâmicamente, entretecendo aquela verdadeira e efetiva solidariedade, onde cada um, munido de uma límpida **consciência social,** deverá sentir-se parte integrante de um todo, dando e recebendo, numa permuta constante, o apoio que se constitua no embasamento daquela segurança e tranqüilidade que não são apenas anseio individual, mas também coletivo. Dentro dêsse clima, não medrarão as pretensões de delimitar áreas para desfrute de regalias, de traçar linhas divisórias que separem, em camadas estanques, aquêles contingentes humanos que integram uma sociedade organizada e, sobretudo, que ofereçam empecilhos ao exercício de um dever que impende aos mais fortes, de serem o sustentáculo e o baluarte dos mais fracos.

A previdência social, e com mais forte razão a porvindoura seguridade social, articula-se através de um feixe de princípios que guardam entre si uma relação orgânica, que se completam uns aos outros e reagem uns sôbre os outros, e não podem, nem devem, ser tomados insulada ou parcialmente, e cuja validade não pode quedar ao sabor de conveniências momentâneas ou restritas a parcelas da comunidade.

Resumindo: se o que se pretende é levar a cabo a concretização da almejada **justiça social,** e se a previdência social é um dos instrumentos a utilizar na consecução dêsse desiderato, não resta dúvida de que sua gestão unitária é a que garante maior soma de benefícios.

OS ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

Já que nosso tema é de caráter nìtidamente administrativo, aqui reuniremos, convenientemente explanados, o maior número de argumentos a favor da unificação.

Tomemos, de início, de um pormenor que está contemplado na própria Lei Orgânica da Previdência Social. Igualados os direitos e obrigações dos segurados, uniformizada a estrutura administrativa dos vários Institutos, adquiriram maior relêvo as incoerências do sistema pluralístico. Por isso, a própria lei, em seu artigo 118, ensejava a organização de "comunidades de serviço" entre as instituições de previdência social, medida que o Regulamento Geral da Previdência Social cercou de cuidados para sua conversão em realidade, ao enaltecê-la em seu próprio texto (art. 392) como recurso destinado "a concentrar os meios de execução dêsses serviços, de modo a evitar o paralelismo de atividades com a conseqüente dispersão de esforços e desperdícios, assegurando, por outro lado, ao máximo possível, a igualdade de tratamento dos segurados e dependentes na obtenção dos benefícios e serviços"... Vê-se, pois, que legalmente estavam proclamados os males da multiplicidade administrativa.

No entanto, pouquíssimas "comunidades" foram instituídas. Por que? É tentadora a indagação. Não nos aventuraremos, porém, nesse terreno, porque extravasaria do nosso objetivo. Ademais, a questão, para estudo fidedigno, demandaria uma análise sociológica, que bem merecia a pena ser realizada.

Dar-se-á que o povo brasileiro é dotado de baixo teor de espírito associativo? Será que as resistências opostas pelos interêsses acomodados criaram óbices à disseminação da fórmula? Ou será que, instintivamente, percebendo-se que de "comunidade" em "comunidade" se chegaria à unificação, entrincheirou-se sub-reptìciamente uma resistência passiva?

Restrinjamo-nos às questões de cunho administrativo. Inegàvelmente, a proliferação das "comunidades de serviço" conduziria, mais cedo ou mais tarde, à unificação. Seria êste o espantalho? Os dados conhecidos das experiências realizadas indicam que, pelo menos aparentemente, os motivos do insucesso foram outros. Vejamos, em primeiro lugar, alguns detalhes relativos à grande "comunidade de serviço" que se chamava "Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência" (SAMDU): êle era, **de fato,** uma "comunidade de serviço"; porém, malfadadamente, foi instituído, **de direito,** como um organismo à parte, dotado de personalidade jurídica própria. Com isso desde o ato criador entrou em choque com aquêles que deviam ser seus administradores e eram seus mantenedores, pois os Institutos, afora o dinheiro que eram **obrigados** a entregar ao SAMDU, a bem dizer nenhuma ingerência exerciam na orientação e execução de seus serviços. Converteu-se, assim, em um órgão estranho aos Institutos e quase... inimigo! Adotava uma política administrativa própria, quase sempre à revelia dos interêsses dos Institutos, e êstes, em contrapartida, num revide compreensível, protelavam o mais que podiam a transferência de numerário para o SAMDU. Longe andava, pois, a realidade daquele esquema subentendido na expressão "comunidade de serviço".

Fora esta experiência desalinhavada, outras poucas "comunidades" foram organizadas, girando, principalmente, em tôrno de estabelecimentos hospitalares, com o fito de colocá-los ao alcance indiscriminado de todos os beneficiários da previdência social situados no seu raio de ação. Aqui, a fórmula administrativa posta em prática foi outra: elegia-se um dos Institutos como administrador do estabelecimento destinado ao serviço comum, e atribuía-se o custeio de funcionamento, em quotas proporcionais, a todos êles. Aqui é que o carro pegava. Na hora de reembolsar o Instituto-administrador das despesas providas em nome dos congêneres, surgiam as mais disparatadas dificuldades, inclusive as que revelavam disfarçada má vontade,

acobertada pela desculpa de que não tinham sido ouvidos por ocasião das despesas efetuadas, quando não se protelava êsse reembôlso sob a alegação de que faltava providenciar a aprovação da necessária verba orçamentária. A posição do Instituto financiador tornava-se crítica e, no fim de contas, chegava-se à conclusão de que a solução de meio-têrmo, tal a de "comunidade de serviços", não dava conta do recado.

Dêsse quadro, o que ressaltava era o objetivo irrefreável de colocar ao alcance de todos os beneficiários da previdência social os serviços que fôssem instalados por qualquer dos Institutos, de modo a nivelar, como de justiça e de direito, as oportunidades e possibilidades. Ora, se a própria legislação proclamava as excelências da administração executada em conjunto, e o instrumento a isso apropriado ("comunidade de serviço") não era convenientemente utilizado, não restava outro caminho senão levar ao extremo essa conjugação de esforços — e porque não dizer, de obrigações — e meter tudo num saco só, unificando a administração.

Bastará fazer uma ligeira mirada retrospectiva, colhendo uns poucos exemplos elucidativos, para se firmar a convicção de que a concretização da unicidade administrativa era a saída inapelável para os incômodos impasses existentes. Tomemos como primeiro exemplo o de uma cidade em que houvesse órgãos locais dos seis IAP. O pior que ocorria não era a duplicação e paralelismo de serviços e gastos, mas a desigualdade dos métodos de funcionamento e de celeridade na prestação dos serviços pelos vários órgãos. É inegável, mas também compreensível, que cada Administração Central tinha seu modo de interpretar as leis, possuía sua técnica de projetar rotinas de serviço e formulários e um modo de graduar o escalonamento de competências e descentralizar as funções executivas. De tudo isso resultava a inevitável diversidade no estilo de atendimento dos segurados, malgrado estivessem todos sujeitos ao mesmo regime legal. As indagações que faziam os interessados, a respeito dessa situação, eram embaraçosas e as respostas só podiam ser daquelas que "explicam mas não justificam".

No tocante aos serviços médicos é que se encontravam as situações mais condenáveis. Como é sabido, as instalações são de alto custo, sobretudo os equipamentos de Raios-X. Porém, como cada Instituto só atendia os seus beneficiários, e

assim mesmo dentro do horário fixado para o turno normal de trabalho, êsses equipamentos permaneciam, numa parcela de tempo preciosa, inteiramente ociosos, o que era um desperdício nocivo para um país tão pobre e carente como o Brasil. E como se isso não bastasse, o SAMDU, como anotamos linhas atrás, agindo como unidade independente, instalava ainda, na mesma localidade, um pôsto para prestação de socorros médicos, o que mais confundia os segurados. É claro que, mesmo sem unificação, êsse inconveniente poderia ser removido mediante agregação de todos êsses serviços em uma "comunidade". Isto, porém, jamais foi objeto de cogitações. E como a simples coordenação de todos êsses serviços, no âmbito local, não era coisa que pudesse ser resolvida pelas respectivas chefias, nem merecia atenção ou simpatia das direções superiores, tendia a eternizar-se uma situação que, positivamente, não era do agrado dos destinatários dêsses serviços. A não ser em alguns casos, em que certas classes de trabalhadores, escamoteando os verdadeiros motivos, defendiam a manutenção dêsse **status quo,** em nome dos **interêsses sociais**. . .

Sublinhemos, nesta hipótese, um pormenor administrativo que dará bem a medida dos absurdos da multiplicidade institucional na previdência social brasileira. Cada Instituto atendia apenas os seus beneficiários, e o SAMDU, dadas suas finalidades, atendia a qualquer beneficiário, mas apenas para a prestação de socorro domiciliar ou urgente. Para valer-se dêsses serviços, o interessado ficava na obrigação de identificar-se e provar sua qualidade. No primeiro caso, ao dirigir-se ao pôsto médico de um IAP, êle era remetido ao órgão local de outro, por ter-se equivocado, e neste outro êle encontrava o de que precisava se, de fato, se tratasse do **seu** Instituto e se êste prestasse o tipo de serviço requerido. E o SAMDU, se acorria à residência de um trabalhador, após as formalidades da identificação prestava o serviço se a pessoa a assistir fôsse beneficiário e, ainda assim, muita vez sua providência se limitava a transportar o doente para o estabelecimento hospitalar mantido pelo IAP. Isto é um pano de amostra, porque a realidade, esmiuçada, vai bem mais longe.

Um outro fruto espúrio da multiplicidade administrativa vem de ser, aliás, objeto de recentes medidas do Instituto

Nacional de Previdência Social: trata-se dos correspondentes que os antigos IAP soíam contratar, para cuidarem de seus interêsses nas localidades onde não lhes convinha instalar órgãos próprios. Eram pessoas precìpuamente encarregadas de proceder ao recolhimento das contribuições devidas à previdência social. O panorama era muito semelhante ao da coexistência de órgãos dos Institutos; na mesma cidade cada Instituto tinha o seu correspondente, remunerado à base de comissões sôbre as importâncias arrecadadas, quando uma só pessoa não monopolizava a representação de todos êles, hipótese em que se tornava, então, o maior beneficiado da previdência social. E como essas pessoas não ficavam sujeitas a nenhum vínculo de subordinação aos Institutos, abusavam com freqüência da confiança nelas depositada, causando à previdência social prejuízos que se graduavam de simples retardamento na entrega das importâncias recebidas até a alcances de milhões de cruzeiros. E a proliferação dos correspondentes era uma conseqüência fatal da existência de vários Institutos, pois em uma localidade em que nenhum dêles, isoladamente, encontrava razões para instalar uma agência, todos contratavam seus correspondentes, com uma dispersão de despesas bem imaginável. Hoje, com a unificação, o Instituto único instala, nessa mesma localidade, **um** órgão destinado a tratar de todos os assuntos da previdência social, tanto arrecadação de contribuições como pagamento de benefícios, abre mão do concurso dos correspondentes e diminui, assim, grandemente, os custos administrativos.

Parecido com êsse, mas de repercussões mais gritantes, era o problema referente aos chamados "médicos credenciados". O sistema é bem conhecido. Os Institutos, não possuindo, nem sendo conveniente possuir, um corpo de facultativos capaz de atender a todos os beneficiários em suas necessidades de tratamento de saúde, firmavam com os médicos um acôrdo de tal natureza que perante êles, médicos, compareciam como clientes coletivos, encaminhando-lhes os segurados aos consultórios e remunerando-os segundo uma tabela **per capita** adrede pactuada. Funcionando rigorosamente êste esquema, nenhuma distorção haveria na hipótese de um médico ser credenciado por um Instituto apenas, por alguns, ou por todos, pois sua capacidade de atendimento seria naturalmente delimitada à vista de suas dispo-

nibilidades de tempo, com a vantagem apreciável de poder o consulente escolher, dentre os credenciados, o que mais lhe agradasse. O que começou a complicar o assunto é que os Institutos, a fim de aproveitarem ao máximo a capacidade dos ambulatórios próprios, passaram a credenciar médicos para trabalharem nêles, fixando horários e remuneração mensal **pro labore**. Com isso, um mesmo médico se engajava ao serviço de mais de um Instituto, pulando de um para o outro, em horários curtos, e tornando-se, na realidade, um verdadeiro "cabide de empregos", com tôdas as conseqüências danosas que tal situação engendrou. Em primeiro lugar, mascarou-se a real posição dêsses colaboradores, que passaram a ser tidos como **empregados** (e que muitas vêzes reivindicaram o reconhecimento dêsse **status**), a ponto de terem sido, por decisão superior, transformados em funcionários, o que contrariou, redondamente, a razão de ser dêsse esquema, que nasceu da necessidade de os Institutos se valerem de seus serviços nc qualidade de **clientes.** Em segundo lugar, os interêsses de tais profissionais chegaram a sobrepujar os dos próprios beneficiários da previdência social; diversas medidas foram adotadas para conciliar os interêsses dos médicos credenciados, engrossados nas pressões que exerciam sôbre a administração pelos interêsses dos hospitais e casas de saúde igualmente credenciadas, constituindo, êsse painel de contradições, um dos focos de maior resistência à idéia de unificação dos Institutos.

É de se ter em mira, entre os fatôres de uma boa administração da previdência social, que a política a presidir a ação administrativa deve sintonizar-se com os princípios que norteiam essa função do Estado contemporâneo. Subentende-se, pois, que o administrador deve estar de posse dêsses conhecimentos especializados, para imprimir à máquina administrativa o ritmo e o sentido desejáveis. Acontece, porém, que, no Brasil, não são muitos os que se dedicam a êsses assuntos e, além do mais, não se tem uma noção precisa do que seja previdência social. Muitos pensam, sinceramente, que a previdência seja um mecanismo destinado a distribuir socorros e ajuda de tipo assistencial, notadamente assistência médica, e, assim, quando chamados a postos de responsabilidade na administração da previdência social, enveredam pelos caminhos declarados da assistência social. Outros

tantos, ignorando as peculiaridades do "regime financeiro" da previdência social, interpretavam como finalidade programática a aplicação das reservas na construção e financiamento de habitações populares. De modo que os Presidentes dos seis Institutos, embora devessem participar de uma orquestra a executar a mesma partitura, eram, na realidade, solistas que tocavam sua música favorita: um, pautava sua ação pelos cânones da previdência social; outro, imprimia um cunho francamente assistencial às atividades do seu Instituto; um terceiro, se engalanava com a preocupação dominante de construir "conjuntos residenciais", e até Presidente houve empolgado pela convicção de que o Instituto havia sido criado para cuidar de serviços de subsistência em prol dos beneficiários. Era um pandemônio, para cuja repressão se mostrava impotente, muitas vêzes, o Departamento Nacional da Previdência Social, não obstante suas atribuições de órgão de contrôle normativo e fiscalizador. Com a unificação, tem-se, quando menos, a vantagem de a máquina total da previdência funcionar, certo ou errado, sob um comando único, sem desarmonias e sem contradições.

Outra objeção que se fazia ouvir, com freqüência, contra a unificação, é a de que ela significaria um movimento estatizante e, portanto, antidemocrático. De tôdas as restrições veiculadas, esta é, a nosso ver, a mais débil. O Estado, pensamos, só pode ser censurado quando invade áreas que se situam fora de sua órbita de ação. Ora, a previdência social, sem discrepância, está inscrita hoje como um dos "deveres do Estado". Por conseguinte, sòmente o Estado pode, e **deve,** tomar iniciativa nessa matéria, e a êle cabe, lògicamente, a responsabilidade de administrá-la. Para isto, duas são as fórmulas consagradas mundialmente: ou o Estado desempenha essa função por via direta, isto é, através de um Ministério próprio ou de uma repartição ministerial, ou confia a administração da previdência social a organismos por êle criados como seus auxiliares, dotados de personalidade jurídica e de autonomia financeira e administrativa (as conhecidas "autarquias"), de qualquer maneira, trata-se sempre de uma administração estatal, direta ou indireta. O Brasil, desde os primórdios de sua previdência social, preferiu a administração pública indireta, pois tôdas as Caixas e Institutos criados outra coisa não são que "autarquias". De

modo que, montar 183 CAP, como já tivemos, ou um Instituto único, como passamos a ter, não modifica em um milímetro sequer a natureza e o tipo de administração. Se se quer chamar a isso de estatizante, tanto se poderia dizer antes como depois da unificação; sem razão, acrescente-se. A acusação de ser antidemocrática a unificação é que chega a ser um argumento quase ininteligível. Por que antidemocrático? Desconfiamos que essa expressão é um eufemismo para manifestar o desagrado pela extinção dos Conselhos Administrativos e Conselhos Fiscais que, integrados por representantes classistas, compunham as cúpulas administrativas dos Institutos. A menos que se afirme que a unificação, tendo por fundamento a racionalização e a economia administrativas, seja uma medida antidemocrática. Porque o Instituto Nacional de Previdência Social continua a possuir, na sua cúpula administrativa, um Conselho Fiscal, de que participam representantes das classes contribuintes...

A oposição ao projeto de unificar administrativamente os IAP se valia, com uma insistência que chegava às raias da monotonia, de um argumento que era uma demonstração patente de confusão de conceitos: argüia-se que a unificação era um contra-senso em um país da extensão territorial do Brasil, por se tratar de uma centralização condenável ante a precariedade de nosso sistema de comunicações e as peculiaridades regionais, que estariam a reclamar a mais completa descentralização administrativa. Ora, a incongruência salta à vista, pois o que se pretendia, acoimando-se a unificação de ser centralizadora, era defender a multiplicidade institucional, que está longe de ser, por si só, descentralizadora. Logo, o argumento se estribava numa confusão: a **unificação** era tida como sinônimo de **centralização**. Nada mais incorreto. Descentralizar, em ciência administrativa, é distribuir atribuições e competências pelos órgãos que se escalonam na linha hierárquica de execução, especialmente com o objetivo de delegar o poder decisório ao órgão que se acha em contacto imediato com o fato gerador da ação administrativa. Aliás, a respeito do assunto, vale a pena passar os olhos no artigo 10 do Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sôbre as diretrizes a observar na reforma da administração pública federal. Descentralizar é, portanto, um **processo interno,** e não externo. Isto equi-

vale a dizer, combinando-se os casos possíveis, que poderíamos ter **seis** Institutos de administração **centralizada,** bem como **um** Instituto de administração **descentralizada**.

Na administração da previdência social, porém, o que confere supremacia à descentralização não é tanto a conveniência de colocar a administração o mais próximo possível do interessado, mas sim dar efetividade ao compromisso, que lhe é imanente, de atender eqüitativamente a tôdas as pessoas abrangidas. Se esta é uma condição inconteste, a garantia de sua observância residirá, sem sombra de dúvida, na existência de um **comando único,** a irradiar para tôda a periferia as instruções que devem ser executadas uniformemente. Em suma: a fórmula excelente para a administração da previdência social é a de **comando unificado** aliado à **execução descentralizada**. A utilização dessa fórmula sòmente poderá ser levada a efeito através da **unicidade administrativa,** a qual, no Brasil, tomou a feição de Instituto único.

Atrás dessa objeção vinha uma outra que ainda hoje enche de temor a muita gente. Os dinheiros destinados ao custeio da previdência social perfazem uma soma impressionante, de tal sorte — conjetura-se — que a pessoa a quem fôr confiada a direção do Instituto único passaria a deter uma parcela de poder, político e econômico, incontrastável, correndo-se com isso o risco de se transformar o Instituto em um "estado dentro do Estado". De fato, se se olhar apenas o vulto da receita e do patrimônio da previdência social, o perigo parecerá iminente. Mas, é preciso não esquecer que de vulto igual são seus compromissos perante as pessoas abrangidas; é preciso ter presente à lembrança a noção de que a previdência social é um "método de economia coletiva", e que o Instituto, — e assim seus dirigentes —, não exerce senão o papel de gerente, de depositário do "fundo comum", com a missão, nada fácil, de resguardar êsses recursos, inclusive contra a corrosão provocada pela desvalorização da moeda, e canalizá-los para sua iniludível destinação, visto que aquêles compromissos são direitos inalienáveis que se acham, de antemão, estipulados na legislação específica. Ademais, êsse temor é um prejulgamento sôbre a honestidade e competência dos administradores e traduz uma suspeita de que o Govêrno não saberá escolhê-los.

Afinal de contas, é imperioso reconhecer que a pluralidade institucional com que foi inaugurada a previdência social não decorreu da adoção de nenhuma diretriz política ou filosofia administrativa. Ela se desdobrou nessa linha de realizações por efeito, simplesmente, das naturais deficiências com que se defrontava, na época, nosso país. A bem dizer, não conhecíamos a ciência da administração e muito menos possuíamos técnicos em previdência social. Hoje, a situação é bem diversa, e por isso a unificação pôde ser planejada à luz de princípios norteadores, como os de racionalidade e economia. Os especialistas na matéria têm os olhos abertos, a divisarem a contextura orgânica da previdência social, capazes de apreenderem que, debaixo dessa aparência multifária com que se apresenta em público, ela, na essência, entrelaçados todos os seus elementos constitutivos, se erige em um corpo inteiriço que se não pode expor a deformações ou mutilações, sob pena de se pôr a perder o esfôrço ciclópico até hoje realizado. Sabem que soou a hora de se apregoarem as verdades a seu respeito e que, se o Brasil já enfrentou sacrifícios para repor certos fatos em seus devidos lugares, não se pode mais retardar a entronização da "verdade previdenciária", que, afinal, não custará sacrifício nenhum. E os progressos da tecnologia moderna também forçam a recomposição de certos pontos de vista. Por exemplo: por muito desejável que seja a descentralização administrativa, já se pode ponderar que suas virtudes não são onímodas; a computação eletrônica, para sua eficaz utilização, reclama a centralização, pois, do contrário, sua espantosa velocidade operacional torná-la-ia desaconselhável ou impraticável.

A unificação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões não é, portanto, uma operação casuística. Ela se afina coerentemente com as medidas de profundidade que vêm sendo postas em prática pelo Govêrno brasileiro, no sentido de racionalizar a máquina da administração pública. A previdência social não poderia ficar à margem, especialmente quando se considera que seu funcionamento pressupõe o entrelaçamento de duas técnicas, para não dizer de duas ciências: a relativa à administração e a referente aos seus próprios fundamentos; tendo-se em conta que é encargo do Estado promover o bem-

-estar e a segurança econômica da população, merecem cuidados, maiores do que quaisquer outros, os instrumentos administrativos empregados no cumprimento dêsse dever. É de se entender, portanto, que a unificação decretada não é uma medida isolada e sim uma providência que se harmoniza com os novos rumos traçados para a administração pública brasileira. Quem compulsar a publicação intitulada "Plano de Execução da Reforma", editada em 1963 pelo então Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, lerá, à página 44, o seguinte: "Cumpre-lhe (ao Grupo de Estudo competente) não perder de vista que a Previdência Social, com seus numerosos institutos autárquicos, suas duplicações e paralelismos, a despeito da unidade fundamental dos objetivos, constitui um dos setores cruciais da Reforma Administrativa". Mas, igualmente, não se esperem milagres em conseqüência da unificação. Ela é um processo recentemente desencadeado, que demandará tempo para produzir os resultados anunciados; requer tôda a habilidade do administrador, pois substituir peças, desmontar outras e colocar novas, com a máquina em pleno funcionamento, é tarefa das mais árduas.

Não se pense, outrossim, que êste problema esteja a preocupar apenas os brasileiros. O mundo todo está às voltas com as mesmas inquietudes. Sòmente alguns poucos países, e assim mesmo porque tiveram condições de aproveitar a experiência alheia, puderam pôr em execução um programa de previdência social prèviamente delineado. Na grande maioria dos casos, em virtude de inúmeros fatôres contingentes, a previdência social evolveu mediante a criação sucessiva de instituições diversas, o que provocou, tanto no plano nacional como no internacional, e assim que se fêz maior luz sôbre os modernos conceitos que a informam, um movimento favorável à unicidade de sua administração, ou, quando menos, à integração de seus instrumentos executivos. Aqui mesmo no Brasil, em muitas reuniões de estudiosos e congressos de classes interessadas, o assunto tem sido discutido e os melhores aplausos sempre foram reservados para as recomendações votadas no sentido da unificação da previdência social. Vale realçar, contudo, que nos congressos e conferências internacionais, tôda vez que a questão foi levada a debate, a fórmula vitoriosa é a da unici-

dade administrativa. Mencionaremos apenas as conclusões de uma das mais notáveis reuniões promovidas pela Organização Internacional do Trabalho, a que foi levada a efeito na cidade de Filadélfia, nos Estados Unidos, no mês de maio de 1944. O assunto que absorveu os congressistas foi a previdência social, e os resultados dos estudos e debates se corporificaram em uma Recomendação que tomou o n.º 67 e o título de "Recomendação sôbre a garantia dos meios de subsistência". Nela não poderia deixar de figurar o problema atinente à melhor maneira de administrar-se a previdência social. Assim, entre os itens da mencionada recomendação, encontra-se o de n.º 27, nos seguintes têrmos:

> "27 — A gestão da previdência social deveria ser unificada ou coordenada em um sistema geral de serviços e os contribuintes deveriam estar representados nos órgãos que estabelecem ou aconselham as linhas gerais da sua administração, ou que elaborem projetos de lei ou regulamentos."

Como se vê, entre unificação e coordenação, a primeira tem precedência, e essa é uma opinião de elevada significação, pois a O.I.T. é, reconhecidamente, um verdadeiro "legislativo internacional" para as questões do trabalho e da previdência social.

APONTAMENTOS FINAIS

Queremos crer que alinhamos abundantes razões capazes de clarear o momentoso problema da unificação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões no Brasil. Todavia, por dever de consciência, devemos registrar que não exaurimos tudo o que poderíamos trazer à consideração dos leitores.

Acrescentemos, apenas, uma palavra final, para relembrar que a extensão da previdência social a tôda a população brasileira é o alvo que temos pela frente, e essa marcha rumo à "universalidade" do sistema ratificará, a cada passo no futuro, a unicidade administrativa como primoroso instrumento na concretização da **justiça social**.