

O SISTEMA BRASILEIRO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (*)

MOZART VÍCTOR RUSSOMANO,
Professor de Introdução à Ciência do Direito

1. —

Escolhemos êsse título, exatamente, porque a previdência social, no Brasil, não obedece, a rigor, a nenhum sistema.

Ao contrário, fundamenta-se ela em uma legislação instável, desordenada e anárquica, em que, apenas, se salva a preocupação louvável do govêrno pelo problema e a intenção solidarista que a inspira.

Quem observar o mecanismo da previdência social em nosso país sentirá uma surpresa. Infelizmente, depois, passará da surpresa para a decepção.

A previdência social brasileira é como um imenso mosaico. Mas, êsse mosaico não obedece a um desenho prévio. Nele as côres se misturam e as linhas se acotovelam. Estabelecendo uma autêntica desordem legislativa e uma organização administrativa cheia de meandros, nesse labirinto se perdem os mais avisados e os melhores especialistas.

Não obstante, essa matéria sofreu, entre nós, a decantação experimental de várias décadas. Exatamente porisso, dificilmente, se compreenderá porque motivo não pôde ela chegar, até agora, à madureza e à plenitude.

Terá havido um êrro inicial e irremovível, no estilo legislativo dos iniciadores?

(*) Este relatório, agora devidamente atualizado em face das novas leis em vigor, foi apresentado — por designação da Sociedade Internacional de Direito Social — em nome do Brasil, ao II Congresso Internacional de Direito Social, levado a efeito em Bruxelas, de 8 a 15 de junho de 1958, sob o alto patrocínio daquele sodalício e do govêrno belga.

Sobre esse erro se terá construído, tão solidamente, a ponto de pormos em risco tôda a estrutura do regime previdenciário, se pretendermos um giro de cento e oitenta graus na orientação atual?

Esse estado de cousas terá perdurado pela incapacidade dos nossos legisladores, já que não se pode admitir a sua indiferença, diante dos fatos?

Ou existirão fôrças ocultas interessadas na manutenção do *statu quo*?

Seja qual fôr a resposta cabível, o fato incontroverso, que precisa ser confessado, é que a previdência social brasileira, presentemente, se encontra reduzida a um lamentável grau de insuficiência, em desacôrdo flagrante com a evolução do seu direito do trabalho e da sua Justiça do Trabalho.

2. —

E' notório que a previdência social constitui um esforço para melhor organização da sociedade, já que ela procura restabelecer, nos grupos capitalistas, o equilíbrio quebrado pela má distribuição das riquezas.

Trata-se, portanto, de um *serviço público*.

No Brasil, as pessoas jurídicas estatais atribuíram esse encargo a órgãos administrativos autônomos, com seus serviços burocráticos independentes e com economia própria, que vivem, portanto, como *entes autárquicos*, isto é, como pessoas jurídicas paraestatais.

3. —

Essas *autarquias* atuaram — no nosso regime de previdência social — em determinadas esferas da vida econômica nacional, abrangidas pelos *institutos de aposentadoria e pensões* e pelas *caixas de aposentadoria e pensões*.

O problema da previdência social, em si mesmo, é um só. Seja qual fôr a profissão exercida pelo trabalhador, suas necessidades fundamentais são as mesmas. A atividade do obreiro não pode constituir, portanto, motivo para distinções quanto aos benefícios previdenciais que lhe devem ser garantidos. Não obstante, no Brasil, isso não acontece. A princípio, apenas certas profissões foram favorecidas pela legislação de previdência, de modo que o problema ficou dividido em função das diferentes categorias profissionais.

E' claro que essa divisão representou um meio artificial de encarar a questão. Mas, de qualquer modo, perdura, até hoje, como mal de raiz.

Nessas condições, apareceram, de um lado, os *institutos*; do outro lado, as *caixas*.

4. —

Pela maior amplitude de seu diâmetro de atuação, devemos estudar, em primeiro lugar, os institutos, que são os seguintes: Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes, Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários, Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Transportes e Cargas e, finalmente, o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado.

Este último obedece a critérios especiais, visto que não beneficia *empregados* e, sim, *funcionários públicos da União*, os quais não estão protegidos pelo direito do trabalho, como é notório, em nosso país.

Os *beneficiários* dos vários Institutos são, em primeira linha, os seus associados, que se subdividem em *segurados obrigatórios* e *segurados facultativos*.

Para os primeiros, a filiação ao Instituto decorre, por imposição da lei, automaticamente, do simples exercício da profissão. Para os segundos, a inscrição na entidade de previdência social dependerá de um ato de vontade.

São, também, beneficiários, na organização da previdência brasileira, os *dependentes* dos associados dos institutos, isto é, aquelas pessoas — em geral vinculadas ao trabalhador pelos laços de parentesco — que dele dependem economicamente e que a sociedade precisa colocar ao abrigo de maiores necessidades, no momento em que lhes faltar o apoio e o arrimo.

A legislação própria de cada instituto indica as fontes de sua receita.

De um modo geral, porém, as *fontes de custeio* dos mesmos são:

- a) rendimento de seu patrimônio;
- b) rendas extraordinárias ou eventuais;
- c) contribuições.

As contribuições — que nos interessam de modo particular — formam a espinha dorsal de seus orçamentos e obedecem a

um regime *tríplice*, pois são pagas, simultaneamente, pelo empregado, pelo empregador e pela União.

Dois grandes sistemas existem, no nosso direito positivo, a respeito do modo de calcularmos o valor das contribuições. Nos dois sistemas, leva-se em consideração o salário do trabalhador, sobre o qual incide uma percentagem de 8% e, até mesmo, de 9%, como no caso do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Transportes e Cargas.

Mas, para o primeiro critério, o cálculo é feito sobre a remuneração efetiva do trabalhador, até o limite legal, que, presentemente, é de três vezes o maior salário mínimo vigente no país. Para o segundo critério — adotado pelo Instituto dos Comerciantes e pelo Instituto dos Trabalhadores em Transportes e Cargas — a contribuição é feita sobre um *salário de classe*, previamente indicado nas tabelas aprovadas e pelas quais o contribuinte é situado na classe que mais se aproxima da sua remuneração, respeitado aquêle limite legal máximo.

As conseqüências práticas dos dois regimes não variam muito. O segundo oferece, apenas, a vantagem de facilitar os cálculos, abandonando pequenas frações.

O empregador *descontará* do salário do trabalhador o valor da contribuição. E, ao recolhê-la aos cofres do instituto respectivo, entregará, também, a sua contribuição, que corresponderá à soma das contribuições pagas, durante o mês, pelos seus empregados.

As contribuições da União — cujo valor será igual ao total das contribuições dos associados do instituto — têm a particularidade de ser pagas *anualmente*.

Do exposto se depreende que as contribuições são, efetivamente, *tríplices*, porque saldadas pelo empregado, pelo empregador e pelo Estado. Mas, o seu cálculo gira, todo êle, em função do salário do empregado, visto que é sobre êsse salário que o trabalhador recolhe a sua prestação e as demais contribuições tomam como ponto de referência o que fôr recolhido pelo empregado.

5. —

Os *benefícios* concedidos pelos diversos institutos obedecem a normas especiais, consubstanciadas nos regulamentos de cada um deles, não raro divergentes.

Apesar disso, podemos classificá-los em três grupos:

a) os benefícios garantidos aos segurados dos institutos, tais como o *auxílio-doença*, a *aposentadoria por invalidez*, a *aposentadoria por velhice*, a *aposentadoria por tempo de serviço* e o *auxílio-maternidade*;

b) os benefícios concedidos aos dependentes dos segurados, tais como a *pensão*, o *pecúlio* e o *auxílio-funeral*, devidos no caso de morte do trabalhador;

c) finalmente, os benefícios atribuídos, indistintamente, aos segurados ou aos seus dependentes: *serviços médicos* e *serviços conexos* (assistência farmacêutica e odontológica).

Como acentuamos, as condições para concessão de cada benefício variam de instituto para instituto. Algumas entidades de previdência ignoram certas proteções relevantes, como acontece com o *pecúlio*, citado a guisa de exemplificação. E essa extrema variabilidade legislativa é motivo permanente de embaraços práticos, de dúvidas e de postergação de direitos inerentes à plenitude da personalidade humana.

6. —

Ao lado dos institutos, apareciam as *Caixas de Aposentadoria e Pensões*.

Algumas atividades profissionais — notadamente ligadas aos *serviços públicos* (telefone, telégrafo, luz, gás, esgoto, transporte) — não se incluíam em nenhum instituto.

Quer fôssem tais serviços explorados pela União, pelos Estados membros da Federação brasileira, pelos Municípios ou, mesmo, por empresas particulares — deveriam eles estar filiados à respectiva caixa, criada por lei, de natureza autárquica e que permanecia sob a fiscalização administrativa do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

Para que se tenha, entretanto, uma idéia da situação a que se chegou nesse particular, basta assinalar a circunstância de que, em certa época, estavam em funcionamento, no território nacional, nada mais, nada menos que *vinte e seis caixas* de previdência e assistência social.

Só não se chegou, porém, ao desequilíbrio de um pandemônio porque, de um lado, desde 1949, essas vinte e seis caixas funcionavam sob o mesmo regime jurídico, estipulado por um *regulamento geral*, que constitui exemplo a ser seguido, pelo legislador, quando, em futuro próximo, tiver de dispor sobre a nova estrutura jurídica dos institutos (Decreto n. 26.778, de 14 de junho de 1949); e, por outro lado, graças à sábia iniciativa do legislador, que as unificou.

7. —

Tal qual acontece em relação aos institutos, os segurados das caixas são *obrigatórios* ou *facultativos*; as contribuições devidas à entidade previdencial são *tríplices*, isto é, pagas pelo empregado, pelo empregador e pelo público, o que constitui uma particularidade digna de nota; os benefícios concedidos se assemelham aos previstos na legislação dos institutos.

Esses benefícios são os seguintes: *pensão e auxílio-funeral*, em casos de morte; *auxílio-doença, assistência médica, hospitalar, farmacêutica e odontológica*, em casos de enfermidade; *aposentadoria*, nos casos de incapacidade para o trabalho.

A aposentadoria, no sistema legal das caixas, assume quatro formas distintas e essa circunstância merece ser posta em destaque: aposentadoria por invalidez, por velhice, ordinária e especial.

A primeira é determinada pela incapacidade física para o serviço, independentemente da idade do segurado. A segunda resulta, apenas, da idade do trabalhador, independentemente de sua capacidade ou incapacidade efetiva para o serviço. A aposentadoria ordinária — como ocorre nos institutos — é deferida, apenas, em função do tempo de trabalho do segurado: no caso de caixa, trinta ou trinta e cinco anos de serviços efetivos, casos em que perceberá oitenta por cento da sua remuneração habitual ou a receberá integralmente, devendo contar, nas duas hipóteses, mais de 55 anos de idade.

A aposentadoria especial, no entanto, é uma figura desconhecida na legislação dos institutos. É uma aposentadoria — como o nome indica — limitada a casos excepcionais, ou seja, aos segurados que ingressaram no serviço das entidades e empresas compreendidas no âmbito das caixas de previdência antes do Decreto n. 20.465, de 1º de outubro de 1931.

Para esses empregados — como ressalva de direitos adquiridos, segundo tudo indica — a aposentadoria se dará aos trinta e cinco anos de serviço (com remuneração integral) ou aos trinta anos de trabalho (com oitenta por cento do salário), *independentemente do requisito de idade*, que é condição *sine qua non* da aposentadoria por tempo de serviço.

8. —

O esboço de nossa previdência social — mesmo reduzido às suas linhas mais simples — não está completo com aquilo que registramos até aqui.

Paralelamente aos institutos e às caixas de aposentadoria e pensões, sempre funcionaram os chamados *serviços subsidiários*, cujo papel consiste em procurar uma solução para alguns aspectos do problema previdencial, exatamente os de maior relevância, de mais difícil tessitura e de maior urgência. Em síntese: aqueles aspectos que, por isso mesmo, reclamam atenções especiais.

Criados por lei, sem possuírem natureza autárquica, esses *serviços subsidiários* assumem reconhecida importância administrativa, em nosso país, pela sua envergadura realmente apreciável e pelo que representam no domínio de nossa previdência social.

Os problemas que exigiram do legislador brasileiro cuidados mais meticulosos, propiciando a criação de serviços especializados, foram os seguintes:

a) *Instrução.*

Para atender esse setor, existe o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, paralelamente ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial.

Suas finalidades consistem na organização e na administração, em todo o país, de escolas de aprendizagem, respectivamente, para industriários e comerciários.

O papel desses serviços previdenciais ganhou, mais ou menos recentemente, ainda maior significação prática, pela circunstância de que lhes compete estabelecer o regime de aprendizagem profissional e a atual legislação brasileira permite a redução — até cinquenta por cento — do salário mínimo, nos casos em que o trabalhador menor de dezoito anos seja, realmente, um aprendiz.

b) *Alimentação.*

O trabalhador de menor nível profissional, enfrentando dificuldades pecuniárias, geralmente, é um subnutrido. O operário brasileiro come pouco e come mal. Come pouco pelas dimensões diminutas de seu orçamento doméstico. O pouco que come ele o faz em más condições, por não ter uma orientação dietética.

Para suprir, na medida do possível, essa omissão, foi instituído o Serviço de Alimentação da Previdência Social, que age de duas formas:

Diretamente, instalando e mantendo restaurantes populares; fornecendo refeições baratas e racionais, inclusive no próprio local de serviço; vendendo gêneros alimentícios de primeira necessidade

em condições vantajosas; etc. *Indiretamente*, dando ao povo, sobretudo ao trabalhador, noções elementares e precisas sobre higiene alimentar, regimes dietéticos e esclarecendo-o sobre a necessidade de adaptação do alimento consumido à estação do ano, à região do país e à profissão exercida.

c) *Família.*

Defende-se a família e educa-se a mulher através da proteção à *maternidade* e à *infância*. Por sua magnitude, essa tarefa não fica restricta às possibilidades dos institutos e caixas. Subsidiariamente, funciona a Legião Brasileira de Assistência, cujos grandes destinos sociais são reconhecidos. Se, todavia, pouco, de fato, ela realiza — notadamente nos centros urbanos de menor importância e mais distantes das capitais — é porque pequenos são, relativamente aos problemas que enfrenta, os recursos pecuniários de que dispõe.

d) *Assistência médica.*

Coadjuvando os serviços de assistência médica mantidos pelos institutos e caixas, existe, no Brasil, uma organização encarregada de prestar assistência médica *domiciliar e de socorro urgente*, destinada, especialmente, aos segurados daquelas instituições previdenciais. É o Serviço de Assistência Médica Domiciliar e Urgente, cuja denominação revela as suas finalidades.

Trata-se de um serviço custeado pelos próprios institutos que a ele se filiam, mesmo quando mantenham assistência médica para seus associados. Os institutos, porém, que ainda não hajam instalado essa assistência, quando o fizerem, no futuro, serão obrigados a participar do S.A.M.D.U.

Iniciando sua atividade no Distrito Federal e em São Paulo, essa nova instituição previdencial colheu resultados tão alentadores que, em breve, estendeu uma grande e eficiente rede sanitária sobre o mapa do Brasil, com vantagens gerais.

e) *Elevação do nível de vida do trabalhador.*

Dois instituições merecem referência, nesse setor: ambas visam, de um modo geral, à elevação do nível de vida do trabalhador. São o Serviço Social da Indústria e o Serviço Social do Comércio.

O primeiro atuando junto aos trabalhadores da indústria. O segundo, junto aos trabalhadores do comércio. Ambos desenvolvem uma atividade paralela e que, não raro, pela amplitude do seu programa, coincidem com outros serviços subsidiários. Por exemplo: Quando o S.E.S.I. ou o S.E.S.C. se preocupam com a alimentação do obreiro, incidem na seara do S.A.P.S. Quando enfrentam o problema da habitação, se aproximam da Fundação da Casa Popular, que examinaremos logo a seguir.

Na síntese desta exposição, cumpre pôr em relêvo, ainda, o Serviço Social Rural, recentemente criado e que apenas agora entrará, de modo efetivo, em funcionamento. Estendendo-se, pela primeira vez, a previdência social ao trabalhador rural, procura-se, dessa maneira, dar um passo em favor do camponês. Ainda é cedo, por certo, para se medir o alcance de suas conseqüências e os méritos ou deméritos da legislação que o estruturou. De qualquer forma, merece registro o fato de que parece se haver compreendido, finalmente, no Brasil, que o problema do nosso trabalhador rural não é um problema de legislação trabalhista propriamente dita. É um problema muito maior: problema de assistência e previdência social, não sendo mais possível adiar-se o seu equacionamento e, se possível, a sua solução, relativamente às populações campestres, que — em países ainda essencialmente agrícolas, como o nosso — constituem as parcelas demográficas de maior densidade.

f) *Habitação.*

A aspiração de *casa própria* — que constitui uma grave questão no Brasil atual, especialmente depois da II Grande Guerra — tem preocupado nossos estadistas. Enfrentando-o, paulatinamente e com deficiências, as instituições de previdência vão dando a seus associados empréstimos imobiliários, com garantia hipotecária, a longo prazo e juros módicos, tendo sido o assunto uniformizado através do Decreto n. 34.828, de 17 de dezembro de 1943.

Entre os serviços subsidiários da nossa previdência, particularmente nesse campo, desde 1946, funciona a Fundação da Casa Popular, que tem por objetivo facilitar aos brasileiros a aquisição ou a construção de prédio para moradia.

9. —

Do rápido bosquejo, até agora tentado, a respeito dos vários institutos, caixas e serviços subsidiários da previdência social bra-

sileira, podemos tirar duas afirmativas, que pretendemos, a seguir, aprofundar um pouco mais:

- a) A legislação previdencial, entre nós, lamentavelmente, é fragmentária e carece de uma sistematização que permita, ao estudioso e às partes interessadas, melhor e mais fácil compreensão de seus fins, de seus meios, de suas leis.
- b) A falta de sistematização das leis previdenciais acarreta notórios prejuízos para a concessão dos benefícios. De um lado, porque faz com que os mesmos problemas sejam atacados, simultaneamente, mas de modo diferente, por duas ou mais instituições. Por outro lado, porque, criando vários organismos, cria várias administrações, com redobradas despesas decorrentes da manutenção de numeroso pessoal administrativo.

No que se refere aos serviços subsidiários, em particular, não se pode deixar de reconhecer que eles constituem medidas de emergência — diante da dispersão de esforços dos institutos e caixas — e, o que é mais importante, medidas transitórias, pois, mais cedo ou mais tarde, se integrarão nas respectivas instituições previdenciais, que — almejamos — se não de aglutinar, por sua vez, em um só instituto, de âmbito nacional.

10. —

Em nosso modo de ver e sentir, os principais pontos, em uma possível e futura reforma da previdência social do Brasil, são dois: uniformização de suas leis e unificação dos institutos, caixas e serviços subsidiários.

No tocante à *uniformização das leis de previdência social*, época houve em que avançávamos celeremente.

Com efeito, a maior crítica doutrinária que se possa fazer às instituições previdenciais brasileiras é que as leis que as regem constituem em difícil emaranhado, não raro caindo em contradições, muitas vezes flutuando ao sabor de decretos, portarias e circulares, de duração efêmera e de conteúdo impreciso.

A possibilidade dessa uniformização é patente. Não se precisa evocar o exemplo do direito comparado. Encontramos esse

exemplo no próprio direito positivo brasileiro e, o que é mais importante, dentro de sua legislação previdencial. As caixas de aposentadoria e pensões funcionaram sob um *regulamento geral*, aprovado pelo Decreto n. 26.778, desde 14 de junho de 1949.

As vantagens práticas dessa medida radical do legislador de 1949 são notórias, em nosso país. E, com base naquele exemplo e nesses resultados, o Decreto n. 35.448, de 1º de maio de 1954, promulgou, também, um *regulamento geral* para os diversos institutos de aposentadoria e pensões.

Com essa valiosa simplificação, parecia que havíamos solucionado um dos mais angustiantes problemas do nosso direito social. Galgávamos uma etapa decisiva, na evolução legislativa em matéria de previdência. Se defeitos possuía aquêle *regulamento geral*, a vida se encarregaria de mostrá-los e o futuro se encarregaria de corrigi-los. Mas, pouco depois, com a morte dramática do Presidente Getúlio Vargas, que fôra o inspirador daquele decreto, as forças políticas que subiram ao govêrno assim não pensaram e, quiçá, querendo desmanchar o que fôra feito por seu antecessor, retrocederam no tempo e, colocando nossa previdência social na estaca zero, revogaram o *regulamento geral* e restabeleceram as leis anteriores (Decreto n. 36.132, de 3 de setembro de 1954).

A política, infelizmente, não poucas vêzes, tem essas consequências desastrosas para o direito.

E, por outro lado, o projeto de Lei Orgânica da Previdência Social — que retoma essa orientação abandonada — se arrasta pelos trâmites constitucionais da nossa elaboração legislativa, sem que se possa ter uma idéia segura sôbre a época da sua aprovação pelo Parlamento Nacional.

11. —

Após a uniformização das leis previdenciais, há de sobrevir, para nosso país, a *unificação dos institutos, caixas e serviços subsidiários*.

Um argumento usado, comumente, contra a unificação dos órgãos previdenciais é a grande extensão geográfica do Brasil. Cremos, contudo, que a extensão do território nacional, sendo, por

si mesma, irremovível, não pode impedir o funcionamento do *instituto único*. Se podem existir, presentemente, vários institutos, *todos de âmbito nacional*, não há porque se excluir a idéia da concentração dos mesmos em um só organismo. O problema da extensão territorial poderia ser trazido à colação se, de fato, houvesse o Brasil criado institutos regionais, o que não aconteceu jamais.

Outro argumento é o de que o instituto único determinaria uma *centralização administrativa* nociva e que poderia, inclusive, determinar um retardamento perigoso no andamento dos processos de concessão dos benefícios legais.

E' claro, entretanto, que a unificação não envolve, necessariamente, a centralização administrativa dos serviços previdenciais. Pressupõe, em primeiro lugar, a uniformização legislativa; em segundo lugar, pressupõe, realmente, a *condensação* dos serviços, isto é, a eliminação dos funcionários supérfluos, que só se justificam pela circunstância de existirem vários institutos, cada um deles com seus departamentos próprios.

A unificação, portanto, não impede e, até mesmo, aconselha a descentralização administrativa, de modo a se poder reconhecer às delegacias regionais e às agências das diferentes localidades um poder de decisão maior do que aquêle que, atualmente, lhes é reconhecido.

Ainda aqui, o direito positivo pertinente às caixas de aposentadoria e pensões caminhou à frente. O Decreto n. 34.586, de 12 de novembro de 1953, determinou a fusão das diferentes caixas em funcionamento no país. Diante de dificuldades práticas, o assunto foi sendo flanqueado e a solução adiada sucessivamente, mas, agora, a unificação se realizou, pela integração de algumas caixas nos Institutos já existentes e pelo funcionamento, apenas, da Caixa dos Ferroviários e Serviços Públicos, de âmbito nacional.

Há mais de dez anos, falou-se, também, na criação do instituto único, no Brasil. A tese não mais voltou, todavia, a ser debatida, embora tudo indique que ela necessita ser posta em pauta, para melhoria de nossos serviços previdenciais.

Quando isso acontecer, restará ainda uma atitude: aglutinar o instituto único e a caixa única em um único órgão, que absorva, também, os serviços subsidiários.

A diversidade dos órgãos de previdência cria, de um lado, a diversidade de legislação; por outro lado, onera a instituição com grandes despesas resultantes do pagamento de um funcionalismo numeroso e, facilmente, suscetível de redução, no regime do instituto único.

Enfraquece-se, assim, o poder econômico e social do instituto, excluindo-se a possibilidade de ampliação e melhoria dos atuais benefícios. Embora a nossa organização previdencial se funde na idéia de *seguro*; embora, na idéia de seguro, o benefício tenha conexão estreita com o valor do prêmio e o prazo de seu pagamento — não encontramos razões para o *espírito fazendário* de certos administradores os quais, esquecendo que a previdência pressupõe um *seguro social*, não aprenderam, ainda, que o seu grande alvo é a pessoa do associado e de seus dependentes e, não, o cofre da instituição.

A uniformização das leis de previdência e a unificação das entidades assistenciais permitirão, por certo, a marcha rápida dos processos administrativos. E esse constitui outro ponto nevrálgico da previdência social brasileira.

A burocracia é a grande inimiga da previdência social. Os formulários complicados, os formalismos, a documentação, a *via crucis* do requerimento pelas várias seções da repartição pública, a subida de pequenos problemas à consideração dos órgãos superiores e vários outros percalços de conhecimento notório impedem que centenas e milhares de expedientes — de conteúdo rotineiro — tenham uma solução imediata, com grandes prejuízos para as partes, para a própria instituição e, sobretudo, para a sociedade.

Não haverá autêntica previdência social em um país sempre que os processos administrativos que a ela digam respeito caminharem a passo lento, escravizados a uma pesada burocracia. No Brasil, esse retardamento ainda acontece. E' desnecessário evocar-se o testemunho de todos quantos, direta ou indiretamente, pleitearam direitos perante os institutos e caixas existentes em nossa pátria. E' suficiente citar-se a Lei n. 2.130, de 7 de dezembro de 1953, que, em seu art. 1º, declara: "E' vedado às instituições de previdência social reterem por mais de quinze dias o auxílio-enfermidade devido ao associado afastado do trabalho por motivo de moléstia".

Como se vê, até os legisladores foram chamados a intervir

nesse problema. E', apenas, de se lamentar que — já o fazendo tarde — tenham êles agido presos a uma excessiva limitação, dispondo, apenas, sôbre um determinado tipo de benefício.

E' essa a situação da previdência social brasileira, no presente momento, vista em suas linhas as mais gerais e criticada dentro das mais urgentes necessidades de remodelação dos seus métodos e da sua legislação. Apesar do indiscutível avanço que sofreu nosso direito positivo — no setor trabalhista — nas últimas três décadas; apesar do irrecusável espírito solidarista do nosso povo, que se reflete, forçosamente, na pessoa dos governantes; apesar, enfim, do que de efetivo e proveitoso existe no nosso regime previdencial — certo é que muito ainda falta realizar e muito temos a aprender, à luz do direito comparado, nessa relevante esfera de organização da sociedade moderna.

Enquanto não chegarmos à unificação das nossas leis sôbre essa matéria e à fusão dos institutos, caixas e serviços subsidiários em um único órgão administrativo, caminharemos no espaço. Rezam os textos antigos que, no princípio, era o caos. Em matéria de previdência social, o Brasil e os brasileiros estão no princípio.