

A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A ADMINISTRAÇÃO COLEGIADA

Afonso César

A administração colegiada das instituições de previdência, prevista pela Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, tem suscitado equívocos, animados debates e gerado, sobretudo, incompreensões.

Não faltam os que atribuem cunho marcadamente esquerdista ao sistema colegiado de administração dos nossos organismos de previdência, nem os que entendem ter a própria experiência condenado a sua adoção, como existem, ainda, os que o julgam resultante duma excentricidade do legislador brasileiro, sem apoio nos exemplos dos países que nos precederam no desbravamento desse campo tão amplo e significativo do seguro social.

Foi, na verdade, o Congresso Internacional Socialista, reunido em Amsterdão, no alvorecer deste século, em agosto de 1904, que, pela primeira vez, advogou a tese da administração, pelos segurados, da previdência social, proclamando enfaticamente:

“Os trabalhadores devem exigir que as instituições de seguro social sejam confiadas à administração dos próprios segurados, e que se concedam as mesmas vantagens a todos os trabalhadores do país e aos estrangeiros que nele residam.”

Não é menos certo, entretanto, que não só os grandes pensadores católicos, como até Pontífices defendem solução idêntica.

Dirigindo-se, a 18 de julho de 1952, ao Presidente das Semanas Sociais do Canadá o então Cardeal Montini (hoje S.S. o Papa Paulo VI) condenou, na qualidade de Secretário de Estado do Vaticano, com veemência, a administração exclusivamente estatal da previdência, ao assinalar:

“A seguridade social que não fôsse senão um monopólio do Estado produziria danos às famílias e às profissões, em favor e por meio das quais deve, antes de tudo, exercer-se.”

Na sua obra clássica, “A Política Contemporânea de Seguro Social”, Paul Durant, que alia à sua condição de pensador católico a de autoridade internacionalmente reconhecida em matéria de legislação social, asseverou, incisivamente:

“A gestão da seguridade social pelos interessados apresenta vantagens certas. Permite aos beneficiados o proverem eles próprios a boa gestão do serviço, o lutarem contra as negligências administrativas, o obterem mais facilmente as prestações a que têm direito.”

A Convenção da Conferência Internacional do Trabalho, por igual, desde 1952, recomendou com todo o pêsso da sua imensa autoridade que:

“... as instituições de seguro social devem ser administradas sob a supervisão dos poderes públicos, segundo os princípios da gestão autárquica, assegurada a participação na administração dos próprios interessados, trabalhadores, seus destinatários ou beneficiários, e da representação dos outros interessados também, do Estado e dos patrões — cujo interesse no serviço é evidente.”

Demais disso, se remontarmos às próprias origens do seguro social, veremos que nasceu, efetivamente, na Alemanha de Bismark, através da lei do seguro obrigatório de enfermidades, promulgada pelo Chanceler germânico a 13 de junho de 1883 e que a Constituição, já em 1919, da República de Weimar, em seu art. 161, determinava:

“O Reich criará amplo sistema de seguros para poder, com o concurso dos interessados, atender à conservação da saúde e da capacidade de trabalho, à proteção da maternidade e à previsão das conseqüências econômicas da velhice, da enfermidade e das vicissitudes da vida.”

A Constituição alemã, como acentuou Gonzáles Posada (*Os Seguros Sociais*, pág. 89), marcava, em nítidos traços, a orientação a ser seguida na política de seguros sociais:

- a) competência federal;
- b) seguro contra todos os riscos;
- c) predomínio das prestações preventivas e
- d) intervenção dos segurados na administração dos seguros.”

No documento social da mais viva atualidade que é a quinta Encíclica do admirável Papa João XXIII (*Mater et Magistra*) a colaboração dos trabalhadores na administração pública é reclamada como condição básica de seu aperfeiçoamento e autenticidade:

“Não devemos, porém, deixar de dizer quanto é oportuno, e até necessário, que a voz dos trabalhadores se possa ouvir, e seja atendida, para além dos limites de cada unidade de produção — em todos os escalões.

Se dizemos isto, é porque os organismos particulares de produção, por mais largas que sejam as suas dimensões, por mais elevadas que sejam a sua eficácia e a sua incidência, permanecem, no entanto, vitalmente inscritos no contexto econômico e social de sua comunidade política, e são condicionados por êle.

Apesar de tudo, as opções que mais influenciam êsse contexto não são feitas no interior de cada unidade de produção, mas antes pelos poderes públicos, ou por instituições de competência mundial, regional ou nacional, ou que assentam quer no setor econômico, quer na categoria de produção. Daqui a conveniência — a necessidade — de ver

presentes nestes podêres ou instituições além dos capitalistas e dos que representam os interesses dêstes, também os trabalhadores e aqueles que representam os seus direitos, as suas exigências e as suas aspirações.”

Nenhuma definição, portanto, se nos afigura mais completa, concisa e exata do que a proferida por Antônio Lombardo, Diretor-Geral do Instituto Mexicano de Seguro Social:

“O seguro social não tem, na sociedade a que serve, posição polêmica. Não o informa interesse capitalista, nem o inspira critério socialista; não é religioso nem laico; está acima dos partidos políticos. A todos serve, a sociedade inteira, acima dos egoísmos ou ideais de classe. Sua posição é objetiva e pragmática.”

Entre nós, merece referência o ponto de vista, sobre a questão, de Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira (atualmente chefe do gabinete do Ministro do Trabalho e Previdência Social), em seu excelente estudo *A Previdência Social e sua nova Lei Orgânica*, quando diz:

“Das reformas trazidas à organização da previdência social, pela Lei Orgânica, uma das mais importantes e características foi a volta ao sistema de *órgãos colegiados*, em todos os escalões.

Dizemos “volta” porque, ao contrário do que a muitos parece, a forma colegiada não representa nenhuma novidade para a nossa previdência social. Foi assim que surgiram as primeiras Caixas de Aposentadoria e Pensões, em 1923, e assim se mantiveram, rigorosamente, até o ano de 1941. Dos Institutos, o único que não a conheceu foi o IAPI. O IAPC manteve-a até 1940. O IAPM, o IAPB, o IAPETC, até 1945. Mesmo no sistema de *contrôle*, que a alguns causa agora espanto, foi êsse o regime vigorante por mais de 15 anos até 1941 (Conselho Nacional do Trabalho).

O que ocorreu, portanto, foi apenas o regresso às fontes, que parece nunca deveriam ter sido abandonadas. Não é uma involução, mas uma retomada da experiência do passado, corrigindo o que cerca de 20 anos de experiência presidencialista pura, com comando total do Estado, evidenciou não dar bom resultado sobretudo pela inelutável permeabilidade às injunções político-partidárias.”

Outro acatado estudioso da Lei Orgânica que é o professor Mozart Victor Russomano (*Comentários à Lei Orgânica da Previdência Social*) assim se manifestou em relação ao assunto:

“A Lei Orgânica instituiu o sistema colegiado na administração da previdência social brasileira.

Como já acentuamos, só o futuro dirá até que ponto tal providência corresponderá aos desejos comuns de celeridade, segurança e eficiência no funcionamento dessa organização extensa e de tamanha importância social, política e econômica.

Uma coisa, no entanto, é certa: houve, de parte do legislador, a manifesta preocupação de impedir que a previdência social continuasse nas bases anteriores, evidentemente pouco satisfatórias, chamando, para dentro dos vários órgãos administrativos, delegados e representantes diretos das partes interessadas, bem como providenciando, na medida do possível, a descentralização dos serviços de cada Instituto de Aposentadoria e Pensões."

A evolução do regime de administração do seguro social brasileiro pode ser dividida em três estágios. O primeiro, que vai do Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923 até 1945, quando foi extinta a gestão colegiada nos últimos Institutos que a mantinham. Marca o segundo período a administração presidencial dos órgãos previdenciários, que vai de 1945 até 1960, embora alguns Institutos, como o IAPC, passasse a adotá-la em 1940 e, antes dele, o IAPI, desde a sua fundação, em 1938. Finalmente, a terceira fase teve início com a promulgação da Lei nº 3.807, Orgânica da Previdência Social, a 26 de agosto de 1960, que confiou a administração de todos os órgãos de seguro social aos chamados "colegiados".

Por sua vez, o próprio sistema colegiado sofreu, no correr dos anos, alterações substanciais que merecem ser mencionadas.

As Caixas de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários, criadas com base no Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, eram dirigidas por Conselhos de Administração compostos do superintendente da empresa, que o presidia, dois empregados do quadro (designados pela administração da estrada) e mais dois "eleitos pelo pessoal ferroviário".

Cabia, dessa forma, o controle administrativo da Caixa à empresa a que ela se referia.

Com a reforma da legislação das Caixas de Aposentadoria e Pensões, por ato do Governo Provisório, resultante da Revolução de 30 (Decreto nº 20.465, de 1º de outubro de 1931) a direção passou a ser exercida por Junta Administrativa "composta de quatro ou seis membros, conforme fôr conveniente", "sendo metade designados pela empresa e metade eleitos pelos associados e o presidente eleito por maioria de votos dos membros da Junta Administrativa, cabendo a escolha, em caso de empate, ao Conselho Nacional do Trabalho".

Ingressávamos, então, em nova fase do sistema de administração colegiada, antes presidida pelo representante da empresa e já agora escolhido, em pé de igualdade, pelos representantes patronais e operários.

Reservou essa legislação ao Poder Público, unicamente, a faculdade de desempatar as eleições e de exercer a orientação e o controle das instituições de seguro social (art. 47 do Decreto nº 20.465, de 1-10-31), através do Conselho

Nacional do Trabalho que ficou autorizado, inclusive, a decretar a intervenção nas Caixas.

Alterou o sistema de eleição dos presidentes das Caixas o Decreto-Lei nº 3.939, de 16 de dezembro de 1941, os quais passaram a ser escolhidos, necessariamente, entre “os associados ativos da Caixa, em gôzo de estabilidade legal, ou aposentado, desde que o não seja por invalidez” (art. 3º, letra e).

Com a criação do primeiro Instituto de Aposentadoria e Pensões, o IAPM, pelo Decreto nº 22.872, de 29 de junho de 1933, inaugurou-se nova organização administrativa, segundo a qual (art. 73) dirigiria a autarquia presidente nomeado pelo Presidente da República, “assistido por um Conselho Administrativo”, êste composto de representantes de empregadores e empregados.

O Decreto nº 24.615, de 9 de julho de 1934, que estruturou o Instituto dos Bancários (IAPB) e seu Regulamento, aprovado pelo Decreto nº 54, de 12 de setembro do mesmo ano, instaurou nova organização administrativa, segundo a qual seria a autarquia presidida por diretor-presidente nomeado pelo Presidente da República, “assistido por um Conselho Administrativo”, êste integrado por representantes de empregados e empregadores em número igual.

A criação do Instituto dos Comercários (IAPC), que se lhe seguiu, feita pelo Decreto nº 24.273, de 22 de maio de 1934 e a transformação, em 1938, da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns no Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (IAPETC), promovida pelo Decreto-Lei nº 651, de 26 de agosto daquele ano, mantiveram organização administrativa idêntica à dos Institutos que os precederam.

O advento da Lei nº 367, de 31 de dezembro de 1936 (regulamentada pelo Decreto nº 1.918, de 27 de agosto de 1937), que marcou o surgimento do maior dos Institutos de seguro social, o Instituto dos Industriários (IAPI), deu início à política administrativa presidencialista, que teve continuidade, em 1940, com a reorganização do Instituto dos Comercários, feita pelo Decreto-Lei nº 2.122, de 9 de abril, atingindo, em 1945, sua plenitude, com a promulgação do Decreto-Lei nº 7.245, de 15 de janeiro, que suprimiu a administração colegiada do IAPETC, do IAPM e do IAPB.

O retôrno ao sistema colegiado de administração da previdência veio operar-se 15 anos mais tarde, com a Lei Orgânica (Lei nº 3.807, de 26-8-60), adotado critério de escolha dos presidentes das respectivas autarquias quase igual ao previsto no Decreto nº 20.465, de 1º de outubro de 1931, isto é, dentre os integrantes do Conselho Administrativo, no qual passou o Govêrno a ter representação igual à de empregados e empregadores.

Fruto de debates que se prolongaram de 1947 a 1960, alicerçada na experiência brasileira e internacional, baseada em exaustivos estudos e pesquisas feitos no âmbito não só do Poder Legislativo como através de comissões especializadas nomeadas pelo Presidente da República, acreditamos que a solução consubstanciada na Lei nº 3.807, de 1960, é a que melhor consulta aos interesses do seguro social brasileiro.